



จัดทำโดย

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th



หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๔ : คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

หลักกฎหมายจาก

บทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๔
: คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง



สัญญาทางแพ่ง ... สัญญาทางปกครอง
พิจารณาอย่างไร ? !!

ไม่แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ
กรณีส่งมอบงานล่าช้า : ปรับไม่ได้ !?

ห่วยออนไลน์ : เอกชนฟ้องขอให้
ศาลสั่งเลิกสัญญาจ้าง !

ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องอย่างไร ?
ให้ถูกต้อง !

ขอยกเว้นชดใช้ทุนการศึกษา ...
เพราะเหตุมีปัญหาสุขภาพ

ไม่ต่อสัญญาจ้างทั้งที่ผลงานดี ...
เพื่อรับสมัครคนใหม่ได้หรือไม่ ?

ฯลฯ

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

หลักกฎหมายจาก

บทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๔

: คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

: สัญญาทางแพ่ง ... สัญญาทางปกครอง ... พิจารณาอย่างไร ? !!

: ไม่แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้า :
ปรับไม่ได้ !?

: หวยออนไลน์ : เอกชนฟ้องขอให้ศาลสั่งเลิกสัญญาจ้าง !

: ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องอย่างไร ? ให้ถูกต้อง !

: ขอยกเว้นคดีใช้ทุนการศึกษา ... เพราะเหตุ
มีปัญหาสุขภาพ

: ไม่ต่อสัญญาจ้างทั้งที่ผลงานดี ...
เพื่อรับสมัครคนใหม่ได้หรือไม่ ?

ฯลฯ

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

หลักกฎหมายจากบทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๔

: คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

โดย สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

จัดทำโดย :

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

(กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง)

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๙๒๑

<https://www.admincourt.go.th>

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองโดยสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง ได้จัดทำบทความทางวิชาการ (สั้น) เกี่ยวกับคดีปกครอง โดยศึกษาจาก คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางหลักกฎหมาย ปกครอง บรรทัดฐานหรือแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีมาเรียบเรียง เป็นเรื่องราวที่สามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ง่าย โดยผ่านรูปแบบ การนำเสนอเนื้อหาที่แตกต่างกันในแต่ละช่องทางการเผยแพร่ ซึ่งได้มีการนำลงเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์และสื่อออนไลน์ต่าง ๆ แล้ว

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่าบทความดังกล่าวมีประโยชน์ ในการเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง คดีปกครอง และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งสมควรนำมารวบรวมเป็นหนังสือ โดยฉบับนี้จะเป็นการรวบรวมบทความในส่วนที่เป็น “คดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง” ซึ่งได้สรุปสาระสำคัญและหลักกฎหมาย/บรรทัดฐาน หรือแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีกำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สนใจได้ศึกษาค้นคว้า จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือฉบับนี้จะมีส่วนในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ปกครอง และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี อีกทั้งเป็นประโยชน์ ต่อแวดวงวิชาการกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไปด้วย

อนึ่ง ผู้อ่านสามารถสแกน QR Code เพื่อศึกษารายละเอียด ของบทความแต่ละเรื่องได้ตามที่ปรากฏในปกหลังของหนังสือฉบับนี้ ได้อีกทางหนึ่ง



(นางสมฤดี ธัญญสิริ)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๑๔ กันยายน ๒๕๖๕

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
-----------	------------	------

ลักษณะของสัญญาทางปกครอง และการใช้สิทธิฟ้องคดี

๑. สัญญาทางแพ่ง ... สัญญาทางปกครอง ...
พิจารณาอย่างไร ? !! ๑
๒. สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างของ อบต.
เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ? ๗
๓. สัญญากู้ยืมเงินเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว ...
เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ? ๑๓
๔. ฟ้องขอให้ชำระ “ค่าบริการ” e-Auction
อยู่ในอำนาจของศาลใด ? ๒๐
๕. คณะอนุญาโตตุลาการยังไม่ชี้ขาดข้อพิพาท
ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องศาลได้ ! ๒๗

ผลแห่งสัญญาและการเลิกสัญญา

• การจัดซื้อจัดจ้าง

๖. ตกลงซื้อขายสัญญาณไฟฟ้าจรด้วยวาจา
มีผลผูกพันหรือไม่ ? ๓๒

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๗.	“ค่าปรับจากการผิดสัญญา” ... เจตนารมณ์ กฎหมายที่คู่สัญญาต้องใส่ใจ	๓๙
๘.	ไม่แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงาน ล่าช้า : ปรับไม่ได้ !?	๔๕
๙.	สัญญาจ้างมุ่งผลสำเร็จของงานทั้งหมด ... เมื่องานไม่ถูกต้องตามสัญญา ผู้ว่าจ้างไม่ต้องชำระค่าจ้าง ?	๕๑
๑๐.	ผู้รับจ้างสร้างถนนไม่ตรงเงื่อนไข มีสิทธิรับค่าจ้างเพียงใด ?	๕๖
๑๑.	อ้างความผิดพลาดภายในหน่วยงาน ... เพื่อยังไม่ต้องชำระค่าจ้างได้หรือไม่ ?	๖๑
๑๒.	หน่วยงานจัดซื้อไม่ถูกระเบียบ ไม่เป็นเหตุปฏิเสธชำระเงิน !	๖๗
๑๓.	น้ำท่วมจากฝนตกตามฤดู ... ถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” ที่ขอขยายเวลาก่อสร้าง ได้หรือไม่ ?	๗๔
๑๔.	หน่วยงานบอกเลิกสัญญาจ้าง ... เอกชนฟ้อง ขอให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาไม่ได้ !	๘๑
๑๕.	ห่วยออนไลน์ : เอกชนฟ้อง ขอให้ศาลสั่งเลิกสัญญาจ้าง !	๘๗

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๖.	ถูกรัฐบอกเลิกสัญญา : ขอค่าใช้จ่าย ในการประกวดราคาคืนได้ไหม ?	๙๖
	• สัญญารับทุนการศึกษา	
๑๗.	ข้อกำหนดในสัญญารับทุนการศึกษา ... สำคัญต่อผู้รับทุน	๑๐๒
๑๘.	ขอยกเว้นค่าใช้จ่ายทุนการศึกษา ... เพราะเหตุมีปัญหาสุขภาพ	๑๐๙
๑๙.	ลาออกจาก อบต. ไป อบจ. : ขอลดเบี้ยปรับ ตามสัญญาทุนที่ทำกับ อบต.	๑๑๗
	• สัญญาจ้างพนักงาน	
๒๐.	สัญญาจ้างพนักงานสิ้นสุด ... หน่วยงานราชการไม่ต่อสัญญาก็ได้ ครับ !!!	๑๒๔
๒๑.	สัญญาจ้างสิ้นสุดตามกำหนดเวลา ... หน่วยงานมีดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้าง !	๑๓๕
๒๒.	ไม่ต่อสัญญาจ้าง ... เพราะเปลี่ยนเป็น จ้างเหมาบริการแทน	๑๔๑
๒๓.	ไม่ต่อสัญญาจ้างทั้งที่ผลงานดี ... เพื่อรับสมัครคนใหม่ได้หรือไม่ ?	๑๔๘

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
-----------	------------	------

**การโอนและการยกเลิก
การโอนสิทธิเรียกร้อง**

๒๔. การโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์ ...
เมื่อทำเป็นหนังสือและบอกกล่าวแก่ลูกหนี้ ๑๕๔
๒๕. ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องอย่างไร ?
ให้ถูกต้อง ! ๑๖๑

ข้อพิพาทในสัญญาก่อนสัญญา

๒๖. รถชน ไม่เป็นเหตุสุดวิสัย
ริบหลักประกันของได้ !? ๑๖๘
๒๗. ลงทะเบียนไม่ทันเพราะได้รับแจ้งล่าช้า ...
ยึดหลักประกันของได้หรือไม่ ? ๑๗๔

เรื่องที่ ๑

สัญญาทางแพ่ง ... สัญญาทางปกครอง ...

พิจารณาอย่างไร ? !!

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจัดซื้ออุปกรณ์ไฟฟ้าจากร้านค้าเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะเพื่อติดตั้งซ่อมแซมไฟฟ้าส่องสว่างในทางสาธารณะ ซึ่งเป็นเพียงสัญญาจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เท่านั้น แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่มิใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง จึงเป็นสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายสมัครใจเข้าร่วมบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจและหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้น อาจต้องมีการจัดซื้อหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งการจัดซื้อหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่ใช่เป็นการจัดทำ

บริการสาธารณะโดยตรง และไม่อาจถือเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญและจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ แต่ถือเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานบรรลุผล และคู่สัญญามุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค สัญญาลักษณะนี้ย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง ซึ่งหากมีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว คู่สัญญาต้องนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม

สัญญาทางแพ่ง ... สัญญาทางปกครอง ... พิจารณาอย่างไร ? !!

การทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอาจเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่งก็ได้ ซึ่งการเป็นสัญญาประเภทไหนสำคัญต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ถ้าเป็นสัญญาทางแพ่ง เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม และหากเป็นสัญญาทางปกครองต้องฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แน่นอนครับ !! อาจเป็นเรื่องยากพอสมควรที่จะบอกว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง ... วันนี้นายปกครองจะชวนท่านผู้อ่านมาทำความเข้าใจสาระสำคัญของ “สัญญาทางปกครอง”

สัญญาทางปกครองพิจารณาจากไหนครับ *จาก*นิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔

สรุปได้ดังนี้ครับ

ประการแรก **คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ (คู่สัญญา)**

ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญา ที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลง ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการ บริการสาธารณะโดยตรง (**วัตถุประสงค์ของสัญญา**) หรือเป็น สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึง เอกสิทธิ์ของรัฐ (**ข้อกำหนดในสัญญา**) ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะบรรลุผล

ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะ เช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นเรามาทำความเข้าใจลักษณะของ สัญญาทางปกครองจากข้อพิพาทในคดีปกครองกันดีกว่านะครับ

ข้อพิพาทในคดีนี้ **มูลเหตุของคดี**เป็นกรณีที่หน่วยงาน ของรัฐทำ “สัญญาซื้อขายวัสดุไฟฟ้า” จากเอกชนเพื่อนำไปใช้ ในงานปรับปรุงซ่อมแซมไฟฟ้าแสงสว่างทางสาธารณะ แต่หน่วยงาน ของรัฐค้างชำระค่าสินค้า เอกชนได้มีหนังสือทวงถาม หน่วยงาน ของรัฐกลับเพิกเฉย

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐชำระหนี้ตามสัญญา

ปัญหา คือ สัญญาซื้อขายวัสดุไฟฟ้า ... เป็นสัญญา
ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง
หรือไม่ ?

จากความหมายของสัญญาทางปกครองข้างต้นจะเห็นว่า
คู่สัญญา ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง **วัตถุประสงค์
ของสัญญา** คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอ้างว่าการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้า
ตามสัญญา มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตั้งซ่อมแซมไฟฟ้าส่องสว่าง
ทางสาธารณะ ...

คดีนี้ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาดังกล่าว
เป็นเพียงการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เท่านั้น มิใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์
เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง
ที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายสมัครใจเข้าร่วมบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค
จึงยังมีอาจรับฟังได้ว่าเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว
ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองจึง
ไม่อาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง
พระราชบัญญัติเดียวกัน (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๓/๒๕๖๐**)

นอกจากนี้ ยังมีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการ
วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญา
ซื้อขายระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนว่าไม่เป็นสัญญา

ทางปกครอง เช่น สัญญาซื้อขายเครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์
ประมวลผลพร้อมติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๑๓๒/๒๕๔๔) สัญญาซื้อขายเตาเผาขยะ (คำสั่งศาลปกครอง
สูงสุดที่ ๔๒๓/๒๕๔๖) สัญญาซื้อขายกล้องวงจรปิด (CCTV)
พร้อมอุปกรณ์และติดตั้ง (คำวินิจฉัยชี้ขาดฯ ที่ ๙๖/๒๕๕๘)

การจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน
ต้องมีการจัดซื้อสิ่งของหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งสิ่งของ
หรือวัสดุอุปกรณ์นั้นไม่ใช่การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง
แต่ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะ
ของหน่วยงานบรรลุผล สัญญาลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงสัญญา
ทางแพ่ง หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาต้องยื่นฟ้องใหม่ต่อ
ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจครับ !!



เรื่องที่ ๒

สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างของ อบต. เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างจากร้านค้าเอกชนเพื่อนำไปบำรุงรักษาและก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เมื่อ อบต. ชำระเงินไม่ครบถ้วน ร้านค้าเอกชนจึงนัดตีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั้น สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ เช่น ทราย หิน เหล็ก ซึ่งทำขึ้นระหว่าง อบต. กับร้านค้าเอกชน แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นเพียงการซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทั่วไปโดยไม่อาจถือว่าเป็นวัสดุก่อสร้างเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญและจำเป็นแก่การจัดทำบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภค และไม่อาจถือว่าเป็นสัญญาที่ให้ร้านค้าเอกชนร่วมจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อีกทั้งไม่ปรากฏข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของ อบต. ที่มีอยู่เหนือคู่สัญญา สัญญาซื้อขายที่พิพาทจึงมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองทำกับเอกชนนั้น แม้จะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ก็ไม่อาจถือเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป ซึ่งกรณีที่จะถือเป็นสัญญาทางปกครองได้ สัญญานั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (ตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) หรือเป็นสัญญาที่ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล (ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔) รวมทั้งสัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญ หรือจำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙/๒๕๕๑)

๒. สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ถือเป็นสัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด กรณีจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

**สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างของ อบต.
เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ?**

ในเบื้องต้นแล้ว... เราจะเข้าใจความหมายของ “สัญญาทางปกครอง” ว่า หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นค่านิยามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หากสังเกตค่านิยามข้างต้นจะพบว่า กฎหมายใช้คำว่า “หมายความว่า” ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในบทนิยามศัพท์อื่น ๆ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือพระราชบัญญัติอื่นก็ตาม มักจะใช้คำว่า “หมายความว่า” ในการอธิบายความ เช่น “กฎ” หมายความว่า...

ค่านิยามของสัญญาทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นเพียงการให้ความหมายอย่างกว้างของสัญญาทางปกครองเท่านั้น มิใช่การนิยามความหมายโดยเฉพาะเจาะจงเช่นเดียวกับค่านิยามอื่น ๆ ดังนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้จำกัดให้สัญญาทางปกครองมีเพียง ๔ ประเภท ที่เรียกได้ว่าเป็น “สัญญา

ทางปกครองโดยผลของกฎหมาย” เท่านั้น หากแต่ยังมี **สัญญาทางปกครองประเภทอื่น** อีกที่อาจกำหนดโดยกฎหมาย เฉพาะเรื่อง หรือในกรณีที่ต้องครฝ่ายตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาล หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ตาม เป็นผู้วินิจฉัยเนื้อหาสาระและองค์ประกอบของสัญญาแต่ละกรณี ไปว่า ถือเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้เรียกได้ว่าเป็น **“สัญญาทางปกครองโดยสภาพ”**

โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ได้อธิบายขยายความ สัญญาทางปกครองดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ นอกจาก นิยามตามกฎหมายข้างต้นแล้ว สัญญาทางปกครองยังหมายถึง **“...สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วม ดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มี ข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการ ทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล...”**

นอกจากนั้น... คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาลยังได้วินิจฉัยและอธิบายความเพิ่มเติมจาก มติที่ประชุมใหญ่ฯ ดังกล่าว ว่าสัญญาทางปกครองมีลักษณะ เป็น **“...สัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญ หรือจำเป็นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล...”**

เช่น สัญญาว่าจ้างเพื่อจัดหาและติดตั้งเครื่องช่วยเดินอากาศ ILS ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการควบคุมการบินเวลาสภาพอากาศไม่ปกติ อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้รับจ้างจะต้องจัดหาโดยเฉพาะสำหรับการช่วยการเดินอากาศ ไม่สามารถจัดหาได้ทั่วไปในท้องตลาด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดระบบการจราจรและการขนส่งทางอากาศดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น สัญญาว่าจ้างดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙/๒๕๕๑)

วันนี้... นายปกครองมีตัวอย่างอุทธรณ์จากคดีปกครองที่น่าสนใจในเรื่องดังกล่าวมานำเสนอ โดยเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง เช่น ทราย หิน เหล็ก วัสดุต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับร้านค้า

โดยคดีนี้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ทำสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างจากร้านค้าของนาย ก. หลายครั้ง เพื่อนำไปบำรุงรักษาและก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค แต่ อบต. ดังกล่าวชำระเงินค่าวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างไม่ครบถ้วน นาย ก. จึงยื่นฟ้อง อบต. ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชำระเงินค่าวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างที่ค้างชำระให้แก่นตน

ประเด็นปัญหาที่ศาลปกครองพิจารณาก็คือ สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างระหว่าง อบต. กับนาย ก. มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง เช่น ทราย หิน เหล็ก ที่ทำขึ้นระหว่างนาย ก. กับ อบต. ถือเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อสัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นเพียงการซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทั่วไป ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นวัสดุก่อสร้างดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญและจำเป็นแก่การจัดทำบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภค และไม่อาจถือได้ว่าเป็นสัญญาที่ให้นาย ก. จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อีกทั้งไม่ปรากฏข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของ อบต. ที่มีอยู่เหนือนาย ก. คู่สัญญา สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๓/๒๕๖๑)

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า... สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนไม่จำเป็นต้องเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป กรณีสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานของรัฐ ไม่ถือเป็นสัญญาจัดหาหรือจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง หากแต่เป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้นกับเอกชนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมนั่นเองครับ...



เรื่องที่ ๓

สัญญากู้ยืมเงินเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว ... เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๓/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่)

สาระสำคัญ

กรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำสัญญาให้สหกรณ์การเกษตรแห่งหนึ่งกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) โดยสัญญาให้กู้ยืมเงินดังกล่าวเป็นการสนับสนุนทุนให้สหกรณ์การเกษตรดำเนินการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว อันเป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การดำเนินการตามนโยบายนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองและทำให้สัญญากู้ยืมเงินมีลักษณะเป็นสัญญาเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ประกอบกับเมื่อมีข้อกำหนดในสัญญาว่าหากผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ผู้ให้กู้ยืม ผู้ให้กู้ยืมมีสิทธิเลิกสัญญาได้ทันที อันเป็นข้อกำหนดซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ดังนั้น ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ซึ่งเป็นสัญญาประชาชน และสัญญาจำประกันหนี้ในสัญญากู้ยืมเงินซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ จึงเป็น

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์กับสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐและเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองของรัฐบรรลุผล รวมทั้งยังมีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกำหนดเงื่อนไขและควบคุมการปฏิบัติตามข้อสัญญา และให้มีสิทธิเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้น ถือเป็นสัญญาที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครองที่แตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่มุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง

**สัญญากู้ยืมเงินเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว ...
เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ?**

วันนี้นายปกครองจะพาทุกท่านมารู้จักกับลักษณะของ “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งนอกจากจะมีลักษณะตามนิยามความหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ให้หมายรวมรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแล้ว

มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ยังเห็นชอบให้กำหนดคำอธิบายลักษณะของสัญญาทางปกครองว่า “เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล” อันเป็นการขยายความลักษณะของสัญญาทางปกครองตาม

มาตรา ๓ ข้างต้นให้ครอบคลุมและสามารถปรับเข้ากับข้อเท็จจริงได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

คดีที่จะคุยกันในวันนี้... มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับ **“สัญญาที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สหกรณ์การเกษตรกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าว”** ว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางแพ่ง ?

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า... กรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการมีภารกิจในการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร รวมทั้งสนับสนุนและพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ได้ทำสัญญาดกกลงให้สหกรณ์การเกษตร น. จำกัด กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ สำหรับเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินการของสหกรณ์เพื่อให้สมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกรกู้ยืมไปใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) ตามนโยบายของรัฐ แต่สหกรณ์การเกษตร น. จำกัด ชำระเงินกู้ยืมไม่ครบถ้วนตามสัญญา ทำให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับความเสียหาย

เมื่อสหกรณ์การเกษตร น. จำกัด ซึ่งมีหนี้ค้างชำระในต้นเงินดอกเบี้ยยและเบี้ยปรับได้ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจึงต้องร่วมรับผิดชอบชำระหนี้ดังกล่าว ต่อมา กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้กู้ยืมและผู้ค้ำประกันชำระหนี้

แต่บุคคลดังกล่าวเพิกเฉย กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้สหกรณ์การเกษตร น. จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ค้าประกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๑๖) ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายนับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ประเด็นสำคัญของคดี คือ สัญญากู้ยืมเงินระหว่าง กรมส่งเสริมสหกรณ์กับสหกรณ์การเกษตร น. จำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามนโยบายของรัฐ เป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์กับสหกรณ์การเกษตร น. จำกัด มีสาระสำคัญซึ่งกำหนดไว้ในข้อ ๒ ว่า ผู้กู้ยืมสัญญาว่าจะใช้เงินที่กู้ยืมเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) อันเป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้สนับสนุนเงินทุนให้สหกรณ์การเกษตร น. จำกัด กู้ยืมก็เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว สัญญากู้ยืมเงินพิพาทจึงมีลักษณะเป็นสัญญาเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล

นอกจากนั้น การที่ข้อสัญญาได้กำหนดห้ามมิให้ผู้กู้ยืม
 กู้ยืมเงินจากผู้อื่นหรือแหล่งเงินกู้อื่นในระหว่างที่ยังเป็นหนี้เงิน
 กู้ยืมตามสัญญานี้ (ข้อ ๕) หากผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามสัญญาและหรือ
 ตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของผู้ให้กู้ยืม ให้ถือว่าผู้กู้ยืมผิดสัญญา
 และผู้ให้กู้ยืมมีสิทธิเลิกสัญญาได้ทันที (ข้อ ๖) และในกรณีที่ผู้กู้ยืม
 นำเงินกู้ตามสัญญานี้ไปให้สมาชิกกู้ยืมต่อ ผู้กู้ยืมต้องควบคุมดูแล
 การใช้เงินของสมาชิกที่กู้ยืมให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และปฏิบัติ
 ตามสัญญาโดยเคร่งครัด (ข้อ ๑๒) ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะ
 พิเศษอันแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐอีกด้วย

ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ที่พิพาท
 จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา
 ดังกล่าวและสัญญาค้ำประกันซึ่งถือเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญา
 กู้ยืมเงินซึ่งเป็นสัญญาประธาน จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา
 ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง
 ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่ง
 ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๓/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่))

คำวินิจฉัยของศาลในคดีดังกล่าวได้พิจารณาความเป็น
 สัญญาทางปกครองตามการขยายความของมติที่ประชุมใหญ่
 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ โดยเห็นว่าสัญญา
 กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์กับ
 สหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ในการรวบรวม
 เมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐ ก็เพื่อให้การ

ดำเนินการทางปกครองของรัฐบรรลุผล รวมทั้งยังมีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐหรือฝ่ายปกครองในการกำหนดเงื่อนไขและควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา รวมถึงการยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่าย อันแสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครอง และแตกต่างจากสัญญาทางแพ่งที่คู่สัญญามุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค



เรื่องที่ ๔

ฟ้องขอให้ชำระ “ค่าบริการ” e-Auction อยู่ในอำนาจของศาลใด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๕/๒๕๖๒

สาระสำคัญ

ส่วนราชการประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ โดยมีข้อสัญญาว่าจะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยได้ทำสัญญา ๓ ฝ่าย ระหว่างส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง กับผู้ชนะการประกวดราคาเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง และมีบริษัทเอกชนเป็นผู้ให้บริการเป็นตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกรายได้แข่งขันกันเสนอราคาอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยกำหนดให้ผู้ชนะการประกวดราคาเป็นผู้ชำระค่าบริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ สัญญา ๓ ฝ่ายดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ หาใช่การให้บริการทั่วไปในภาคธุรกิจเอกชนตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานของ

บริษัทดังกล่าวโดยทั่วไปไม่ เมื่อผู้ชนะการประกวดราคาเพิกเฉย ไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลให้แก่บริษัทผู้ให้บริการ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สัญญา ๓ ฝ่ายที่ทำขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครอง บริษัทผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้มีสิทธิ เสนอราคาที่ชนะการประกวดราคา ซึ่งมีข้อกำหนดให้ผู้ชนะ การประกวดราคาเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการ ประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เป็นสัญญา ที่ทำขึ้นตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยวิธีการ ประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และถือว่าบริษัทผู้ให้บริการตลาดกลาง อิเล็กทรอนิกส์เป็นคู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐในการจัดประมูล อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญา ทางปกครองที่อยู่ในขั้นตอนก่อนการทำสัญญาจ้าง เมื่อผู้ชนะ การประกวดราคาไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดประมูลตามที่กำหนด ในสัญญา บริษัทดังกล่าวจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ฟองขอให้ชำระ “ค่าบริการ” e-Auction อยู่ในอำนาจของศาลใด ?

เมื่อพูดถึงการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ e-Auction เราก็มักจะนึกถึงการดำเนินโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐ ที่มีมูลค่าสูงตั้งแต่ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ซึ่งส่วนราชการจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดไว้ เพื่อให้การจัดหาพัสดุเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

ทั้งนี้ การประมูลด้วยวิธีการ e-Auction ดังกล่าว จำเป็นต้องมีผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่อาจจัดประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เองได้ ระเบียบดังกล่าวจึงมีข้อกำหนดให้คัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์จากทะเบียนที่มีอยู่ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการประมูลและกำหนดให้มีการทำสัญญา ๓ ฝ่าย โดยกำหนดให้ผู้ชนะการประมูลจะต้องเป็นผู้ชำระค่าบริการ e-Auction

มีปัญหาน่าสนใจต่อมาว่า... หากผู้มีสิทธิเสนอราคา ได้ทำสัญญาการซื้อและการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์กับส่วนราชการที่จะจัดหาพัสดุ และผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ (สัญญา ๓ ฝ่าย) โดยมีข้อตกลงว่าผู้ชนะการประกวดราคาจะชำระ

ค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลแก่ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ปรากฏว่าผู้มีสิทธิเสนอราคา ซึ่งต่อมาเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ไม่ยอมชำระค่าบริการตามสัญญา **ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ ? และสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาประเภทใด ?**

กรณีข้างต้นศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำพิพากษาที่ *อ. ๓๗/๕/๒๕๖๒* อธิบายและให้เหตุผลไว้อย่างน่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับการทำสัญญา ๓ ฝ่าย รวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

โดยคดีนี้มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ราคากลาง ๓,๑๘๔,๐๐๐ บาท ซึ่งบริษัทรวมช่างได้เข้าร่วมประกวดราคาในครั้งนี้ ต่อมา บริษัทรวมช่างในฐานะผู้มีสิทธิเสนอราคาได้ตกลงเข้าทำหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสำนักงานคลังจังหวัดในฐานะผู้รับบริการ และ**บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)** ในฐานะผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งข้อ ๒.๓ ของหนังสือดังกล่าวกำหนดว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกจากผู้รับบริการ (สำนักงานคลังจังหวัด) ให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลให้กับผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ (ผู้ฟ้องคดี) เป็นจำนวนเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท

ในการเปิดตลาดเสนอราคาผลปรากฏว่า บริษัทรวมช่าง ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีจึงส่งใบแจ้งค่าใช้บริการ e-Auction แต่บริษัทรวมช่างเพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้บริษัทรวมช่าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า สัญญาก่อสร้างบ้านพักข้าราชการมิใช่สัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ สัญญา ๓ ฝ่ายที่ทำขึ้นระหว่างบริษัทรวมช่าง สำนักงานคลังจังหวัด และผู้ฟ้องคดี ถือเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการได้ผ่านขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มาแล้ว กระทั่งล่วงพ้นมาถึงขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาและผ่านการคัดเลือกเป็นผู้มีคุณสมบัติในการจ้าง นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังได้ตกลงทำสัญญา ๓ ฝ่าย อันเป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบข้างต้นกำหนดไว้ และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งสรุปผลให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลทราบ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเพื่อให้สำนักงานคลังจังหวัดพิจารณาขั้นตอนการทำสัญญาจ้างต่อไป

อันแสดงให้เห็นถึงขั้นตอนที่สำคัญหลัก ๆ คือ **ขั้นตอนที่ ๑** ส่วนที่เป็นการกระทำทางปกครอง ตั้งแต่การดำเนินการของสำนักงานคลังจังหวัดที่มีความประสงค์จะก่อสร้างบ้านพักข้าราชการที่มีราคากลางเกินกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จึงต้องดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงกระบวนการจัดทำ TOR (Terms of Reference) การจัดหาผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติ การทำสัญญา ๓ ฝ่าย และการประกาศผลการประมูล ดังนั้น ไม่ว่าวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาที่จะมีขึ้นต่อไปจะเป็นสัญญาทางแพ่งทั่วไปหรือสัญญาทางปกครอง ต่างล้วนต้องผ่านกระบวนการตามขั้นตอนที่ ๑ นี้ก่อน และ**ขั้นตอนที่ ๒** คือ ส่วนที่เป็นการดำเนินการบริหารสัญญา ซึ่งย่อมเป็นไปตามสภาพและการใช้หลักกฎหมายตามลักษณะของสัญญาว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง

เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นในขั้นตอนที่ ๑ หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา จึงได้ทำสัญญา ๓ ฝ่าย โดยมีข้อสัญญาว่าจะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และตกลงชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น**คู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐ** สำนักงานคลังจังหวัดเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานให้บริการเป็นตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกรายได้แข่งขันกันเสนอราคาอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม อันถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

สัญญา ๓ ฝ่ายดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ จึงเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

คำพิพากษาในคดีดังกล่าว ศาลได้พิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของสัญญา ๓ ฝ่าย ตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยวิธีการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในกรณีตามที่พิพาท โดยถือว่าผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์เป็นคู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐในการจัดประมูลซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในส่วนชั้นตอนก่อนทำสัญญาจ้างก่อสร้าง เมื่อผู้ชนะการประกวดราคาไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลแก่ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ คู่สัญญาจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้



เรื่องที่ ๕

คณะอนุญาโตตุลาการยังไม่ชี้ขาดข้อพิพาท ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องศาลได้ !

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ส่วนราชการทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารโดยตกลงกับผู้รับจ้างว่าหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเกิดขึ้น ให้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาด เมื่อคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างใช้เงินค่าจ้างที่เบิกล่วงหน้าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในบันทึกแนบท้ายสัญญา ส่วนราชการจึงบอกเลิกสัญญาและให้คืนเงินค่าจ้างที่รับไปล่วงหน้าพร้อมดอกเบี้ย แต่ผู้รับจ้างและผู้ค้ำประกันไม่ชำระเงินตามสัญญา ส่วนราชการจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าว (ผู้รับจ้างได้เสนอข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดและอยู่ระหว่างการพิจารณา) เมื่อบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างพิพาท สัญญาค้ำประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าจึงมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ การที่ผู้รับจ้างได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามข้อตกลงของสัญญาจ้าง ส่วนราชการและผู้รับจ้างย่อมต้องผูกพันตามคำชี้ขาดด้วย เมื่อข้อพิพาทยังไม่มีคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จึงยังไม่มีที่ยุติว่าผู้รับจ้างเป็นผู้ผิดสัญญาและต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด

กรณีจึงยังไม่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่ส่วนราชการจะต้องใช้สิทธิทางศาล ส่วนราชการจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. บันทึกลงข้อตกลงแนบท้ายสัญญาจ้างซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง เมื่อบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างมีข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทโดยคณะอนุญาโตตุลาการย่อมมีผลไปถึงสัญญาคำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ที่เกิดขึ้นจากบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างดังกล่าวด้วย

๒. การที่ข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งตามสัญญาจ้างยังไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะอนุญาโตตุลาการ กรณีจึงยังไม่อาจบังคับตามสัญญาคำประกันโดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามสัญญาคำประกันได้ เนื่องจากยังไม่ถือว่าคู่สัญญาเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

**คณะอนุญาโตตุลาการยังไม่ชี้ขาดข้อพิพาท
ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องศาลได้ !**

กรณีที่คู่สัญญาตกลงกันว่า... หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเกิดขึ้นและคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ ให้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาด...

ข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลผูกพันถึงสัญญาคำประกันการปฏิบัติตามสัญญาที่คู่สัญญาสามารถบังคับได้ทันทีหรือจะต้องได้รับการชี้ขาดจากคณะอนุญาโตตุลาการด้วย หรือคู่สัญญามีสิทธิยื่นฟ้องขอให้ผู้คำประกันรับผิดชอบตามสัญญาคำประกันได้โดยไม่ต้องรอให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดก่อน

ทั้งนี้ เนื่องจากคู่สัญญาไม่ได้ตกลงให้หนี้ตามสัญญาคำประกันต้องระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ

นายปกครองมีคำตอบในเรื่องดังกล่าว ครับ !!

มูลเหตุของคดีนี้ ส่วนราชการทำสัญญาจ้างให้บริษัท จ. ก่อสร้างอาคาร และได้ทำบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพรับจ้างตามมติคณะรัฐมนตรี โดยการเบิกจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่บริษัท จ. และกำหนดให้บริษัท จ. จะต้องใช้เงินค่าจ้างล่วงหน้าให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนดไว้ **หากใช้เงินดังกล่าวผิดวัตถุประสงค์หรือมีการทำงานหลังจากรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าไปแล้ว ส่วนราชการ**

ในฐานะผู้ว่าจ้างสามารถยึดหลักประกันเงินค่าจ้างล่วงหน้าได้ทันที

หลังจากนั้น บริษัท จ. ได้ส่งหลักฐานและเอกสารการใช้เงินค่าจ้างล่วงหน้า... แต่ไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาและไม่ครบถ้วนตามแผนการใช้เงินล่วงหน้าที่ทำไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างและให้คืนเงินค่าจ้างที่ได้รับไปล่วงหน้า พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่บริษัท จ. ไม่นำเงินมาชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งยึดหลักประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าและขอให้ธนาคาร ก. ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันพร้อมดอกเบี้ย แต่ธนาคาร ก. เพิกเฉย

ส่วนราชการ (ผู้ฟ้องคดี) จึงฟ้องธนาคาร ก. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองขอให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันพร้อมดอกเบี้ย ส่วนบริษัท จ. ได้เสนอข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาด

ปัญหาว่า ถ้าคณะอนุญาโตตุลาการยังไม่ได้ชี้ขาดข้อพิพาท ส่วนราชการในฐานะคู่สัญญามีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับตามสัญญาค้ำประกันหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างเป็นข้อตกลงที่ผู้ฟ้องคดีตกลงจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่บริษัท จ. ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง ฉะนั้น สัญญาค้ำประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าจึงมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ เมื่อบริษัท จ. ได้เสนอข้อพิพาทต่อคณะอนุญาโตตุลาการตามข้อตกลงในข้อ ๑๙.๑ ของสัญญาจ้าง ซึ่งหากคณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาด

เป็นเช่นไร ผู้ฟ้องคดีและบริษัท จ. ย่อมต้องผูกพันตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ รวมถึงข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างตามคำฟ้องในคดีนี้ด้วย

เมื่อข้อพิพาทยังไม่มีคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ จึงยังไม่ใช่คดีที่ยุติว่าบริษัท จ. เป็นผู้ผิดสัญญาและต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน จึงเป็นกรณีที่ยังไม่มีข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๖๐)

กล่าวโดยสรุป การที่คู่สัญญาทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาและเมื่อบันทึกแนบท้ายสัญญาตกลงให้ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ย่อมมีผลไปถึงสัญญาอุปกรณ์ที่เกิดขึ้นจากบันทึกแนบท้ายสัญญาด้วย โดยเมื่อข้อพิพาทยังไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยอนุญาโตตุลาการ ก็ยังไม่อาจบังคับตามสัญญาอุปกรณ์และไม่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสัญญาอุปกรณ์ได้... ครับ !!



เรื่องที่ ๖
ตกลงซื้อขายสัญญาไฟฟราจรด้วยวาจา
มีผลผูกพันหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๖/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) ขณะนั้น ได้ตกลงซื้อขายสัญญาไฟฟราจรพร้อมติดตั้งด้วยวาจา กับ ผู้จำหน่ายอุปกรณ์จราจร ต่อมา อบต. ไม่ยอมชำระเงินให้แก่ ผู้จำหน่ายตามสัญญา โดยอ้างว่าไม่เคยมีการตั้งงบประมาณ รายจ่ายและไม่เคยมีคำสั่งให้จัดหาครุภัณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด การสั่งซื้อสัญญาไฟฟราจรด้วยวาจาถือเป็นการกระทำโดย ปราศจากอำนาจนั้น เมื่อการตกลงซื้อขายดังกล่าวเป็นการ ซื้อขายสังหาริมทรัพย์ที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องทำตามแบบ แม้จะตกลงด้วยวาจาก็มีผลบังคับตามกฎหมาย และเมื่อเป็นการ ซื้อขายที่มีราคาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งข้อ ๓๒ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จะได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุเป็น ผู้ติดต่อตกลงราคากับผู้ขายโดยตรงก็ตาม แต่อำนาจสั่งซื้อ เป็นของนายก อบต. ขณะนั้น ผู้จำหน่ายจึงเข้าใจว่าเป็นการตกลง ซื้อขายในฐานะที่นายก อบต. เป็นตัวแทนของ อบต. ประกอบกับ ได้มีการใช้สัญญาไฟฟราจรในชุมชนเรื่อยมาโดยมิได้บอกกล่าว ให้ผู้จำหน่ายหรือถอนคืนกลับไป ทั้งไม่ปรากฏว่าสัญญานี้ทำขึ้น

โดยไม่สุจริต การที่นายก อบต. ตกลงซื้อขายสัญญาไฟฟจาจร ด้วยวาจา จึงเป็นการกระทำโดยมีอำนาจและมีผลผูกพัน อบต. ที่จะต้องชำระราคาตามสัญญาให้กับผู้จำหน่าย พร้อมดอกเบี้ย ตามกฎหมาย โดยไม่อาจอ้างปัญหาการบริหารงานภายใน มาเพื่อปฏิเสธความผูกพันที่มีต่อบุคคลภายนอกได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งมีอำนาจกระทำการแทน ได้แสดงเจตนาเพื่อทำสัญญาไม่ว่าจะได้ทำเป็นหนังสือหรือ ด้วยวาจาก็ตามกับบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ภายใต้ข้อบวตฤประสงค์ของหน่วยงานและมีการใช้ประโยชน์ จากพัสดุดุรกิจที่ตกลงทำสัญญาแล้ว กรณีย่อมมีผลผูกพัน หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามกฎหมาย

๒. การดำเนินการเพื่อจัดซื้อหรือจัดหาพัสดุซึ่งไม่ถูกต้อง ตามระเบียบข้อบังคับหรือขั้นตอนที่ทางราชการกำหนดไว้ ถือเป็นเรื่องการบริหารงานภายในของหน่วยงานที่ไม่อาจยกขึ้น กล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธความผูกพันหรือความรับผิดชอบเกิดขึ้นต่อ บุคคลภายนอกซึ่งดำเนินการมาโดยสุจริตได้ และหากปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับหรือ มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานก็มีอำนาจดำเนินการสอบสวนและลงโทษเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นได้ทั้งในทางละเมิดและในทางวินัย

ตกลงซื้อขายสัญญาไฟจราจรด้วยวาจา มีผลผูกพันหรือไม่ ?

การซื้อขาย ... นับเป็นนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของบุคคลอย่างเรา ๆ ท่าน ๆ อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายเครื่องอุปโภคบริโภคเล็ก ๆ น้อย ๆ เรื่อยไปจนถึงเครื่องจักรกลขนาดใหญ่ ที่ดิน หรือสินค้าที่มีมูลค่าสูง ซึ่งต้องมีการทำ “สัญญาซื้อขาย” กล่าวคือ สัญญาที่ผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ผู้ซื้อและผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขายตามมาตรา ๔๕๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง มาตรา ๔๕๖ บัญญัติว่า ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นโมฆะ

พูดถึงสัญญา ... หลาย ๆ ท่านคงนึกถึงเพลง “สัญญาต้องเป็นสัญญา สัญญาว่ามาต้องมา” ของพีเบิร์ด ธงไชย ซึ่งถ้าผู้ซื้อและผู้ขายต่างปฏิบัติตามสัญญาก็คงไม่มีปัญหาอะไร แต่หากมีฝ่ายใดผิดสัญญา ก็อาจต้องเป็นคดีความฟ้องเรียกเงินหรือบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาต่อศาล

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กรณีที่มีการตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ด้วยวาจา (ทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้) โดยมิได้ทำสัญญาเป็นหนังสือ เมื่อผู้ซื้อไม่ยอมชำระราคาแก่ผู้ขายหลังจากที่ผู้ขายส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อแล้ว ข้อตกลง

หรือสัญญาด้วยวาจาตั้งกล่าวจะมีผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด ?

วันนี้นายปกครองมีตัวอย่างคดีปกครองใกล้ตัวในเรื่องดังกล่าวมาเสนอท่านผู้อ่านครับ

คดีนี้... เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จำหน่ายอุปกรณ์จราจรฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงซื้อขายสัญญาณไฟจราจรพร้อมติดตั้งกับนาย ป. ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนาย ป. อ้างว่าจะจ่ายเงินให้เมื่อข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการติดตั้งสัญญาณไฟจราจรและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์สัญญาณไฟจราจรเรื่อยมา เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเรียกเก็บเงินต่อผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมให้หมายส่งหนังสือทวงถามอีกครั้ง แต่องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธโดยอ้างว่า ผู้ที่ตกลงซื้อขาย คือ นาย ป. ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้น โดยที่มิเคยมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายหรือจัดทำรายงานการขอซื้อสัญญาณไฟจราจรดังกล่าว และไม่เคยมีคำสั่งให้จัดหาครุภัณฑ์หรือแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุแต่อย่างใด การสั่งซื้อไฟจราจรของนาย ป. จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาซื้อขายสัญญาณไฟจราจรที่พิพาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การตกลงซื้อขายสัญญาณไฟจราจรระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการซื้อขายสังหาริมทรัพย์ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องทำตามแบบ แม้ตกลงด้วยวาจาก็มีผลบังคับตามกฎหมาย และเมื่อเป็นการซื้อขายที่มีราคาไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งแม้ข้อ ๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุเป็นผู้ติดต่อตกลงราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างโดยตรงก็ตาม แต่เมื่ออำนาจในการสั่งซื้อเป็นของนาย ป. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นการตกลงซื้อขายในฐานะที่นาย ป. เป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้สัญญาณไฟจราจรดังกล่าวในชุมชนเรื่อยมา โดยมีได้บอกกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีรู้ถอนคืนกลับไปแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ปรากฏว่าสัญญาซื้อขายที่พิพาทไม่สุจริต การที่นาย ป. ตกลงซื้อขายกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยมีอำนาจและมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี

ส่วนข้ออ้างที่ว่า นาย ป. ได้จัดซื้อสัญญาณไฟจราจรโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารภายในของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างเพื่อปฏิเสธความผูกพันที่มีต่อบุคคลภายนอกได้ หากเห็นว่าการกระทำของนาย ป. ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมต้องดำเนินการว่ากล่าวตามกฎหมายในกรณีดังกล่าวกับนาย ป. เอง ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีติดตั้งสัญญาณไฟจราจรให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียบร้อยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องชำระราคาสัญญาณไฟจราจรให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา และผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดได้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๖/๒๕๖๑)

เรื่องนี้... ถือเป็นอุทธรณ์สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ผู้แทนของตนได้แสดงเจตนาหรือทำสัญญา (หนังสือหรือวาจา) กับบุคคลภายนอกเพื่อดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานโดยผู้มี

อำนาจเป็นตัวแทน ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานนั้นตามกฎหมาย ส่วนกรณีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือขั้นตอน ถือเป็นเรื่องการบริหารภายในของหน่วยงานที่ไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความผูกพันที่มีต่อบุคคลภายนอกได้ อย่างไรก็ตาม หากมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบจริง หรือมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ก็สามารถดำเนินการ สอบความรับผิดชอบละเมิดหรือทางวินัยต่อไปได้



เรื่องที่ ๗

“คำปรับจากการผิดสัญญา” ... เจตนารมณ์กฎหมาย ที่คู่สัญญาต้องใส่ใจ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖๙/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ส่วนราชการทำสัญญาจ้างเอกชนผลิตสารคดี แต่เอกชนผู้รับจ้างไม่ส่งมอบงานให้ครบถ้วนตามสัญญา ส่วนราชการจึงแจ้งบอกเลิกสัญญาและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับในอัตราวันละ ๑,๗๐๐ บาทเป็นเวลา ๑๖๔ วัน นับแต่วันบอกเลิกสัญญา และเมื่อรวมค่าปรับทั้งหมดแล้วคิดได้เป็นร้อยละ ๑๖.๔๐ ของวงเงินค่าจ้าง ซึ่งการที่ส่วนราชการไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญาจ้างจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างนั้น ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ ที่ให้สิทธิแก่ส่วนราชการในการบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว หากเห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้และคู่สัญญาไม่ยินยอมเสียค่าปรับ และมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมิให้ต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง โดยกรณีดังกล่าวศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับได้ถ้าเห็นว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการที่ส่วนราชการแจ้งบอกเลิกสัญญากับเอกชน

ผู้รับจ้างล่าช้า ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ค่าปรับสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ศาลจึงเห็นควรลดค่าปรับให้เหลือร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีค่าปรับจากการผิดสัญญา มีจำนวนเกินกว่า ร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ ถือเป็นดุลพินิจของคู่สัญญา ฝ่ายราชการที่จะบอกเลิกสัญญาหรือไม่ก็ได้ โดยพิจารณาดำเนินการ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำ บริการสาธารณะให้บรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญา ฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ ทั้งนี้ เว้นแต่ คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไข

๒. ค่าปรับที่กำหนดไว้ในสัญญานั้นถือเป็นมาตรการเร่งรัด ในตัว มิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินงานตามสัญญาล่าช้า เกินสมควร อันจะเป็นผลเสียต่อทางราชการที่มีหน้าที่ต้อง ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะ

๓. กรณีค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง และ ส่วนราชการใช้ดุลพินิจบอกเลิกสัญญากับเอกชนคู่สัญญาล่าช้า ศาลมีอำนาจพิจารณาลดค่าปรับให้เหลือร้อยละ ๑๐ ของวงเงิน ค่าจ้างได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

“ค่าปรับจากการผิดสัญญา” ... เจตนารมณ์กฎหมาย ที่คู่สัญญาต้องใส่ใจ

ตามปกติการทำสัญญาระหว่างส่วนราชการ (ผู้ว่าจ้าง) กับเอกชน (ผู้รับจ้าง) จะมีการกำหนดเงื่อนไขเรื่อง “ค่าปรับ” กรณีผิดสัญญาไว้ และข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา และจะต้องมีการปรับ หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

ปัญหาว่า ระเบียบข้อนี้มีเจตนารมณ์และมีความสำคัญต่อสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาอย่างไร ?

อุทาหรณ์จากคดีปกครองวันนี้ ... มีคำตอบจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖๗/๒๕๖๐ กรณีส่วนราชการทำสัญญาจ้างเอกชนผลิตสารคดี แต่เอกชนผู้รับจ้างผิดสัญญาไม่ส่งมอบงานให้ครบถ้วนตามสัญญา ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงแจ้งบอกเลิกสัญญาและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาในอัตราวันละ ๑,๗๐๐ บาทเป็นเวลา ๑๖๔ วัน (นับแต่วันบอกเลิกสัญญา ซึ่งเมื่อรวมค่าปรับทั้งหมดแล้วเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง คือ ร้อยละ ๑๖.๔๐)

แต่เอกชนคู่สัญญาไม่ขัดใจ ส่วนราชการจึงใช้สิทธิเป็นหลักประกัน สัญญาและมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เอกชนคู่สัญญา ขัดใจค่าปรับตามสัญญาดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายหลักการสำคัญในเรื่อง “ค่าปรับจากการผิดสัญญา” ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

- การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือไม่ เป็นดุลพินิจของ คู่สัญญาฝ่ายราชการที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิด คุลยภาพระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้บรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้อง แบกรับภาระจากเงินค่าปรับ เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับ ให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของ คู่สัญญาโดยแท้ เช่น ไม่ตกเป็นผู้ทำงานของทางราชการ เป็นต้น

- เป็นการให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายราชการ “มีสิทธิ บอกเลิกสัญญา” ได้ฝ่ายเดียว ในกรณี que เห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของรัฐ ถ้าเงินค่าปรับ จะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างและคู่สัญญาจะต้องไม่ได้ยินยอม เสียค่าปรับ

- เป็นมาตรการเร่งรัดในตัว มิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ดำเนินการตามสัญญาล่าช้าเกินสมควร อันจะเป็นผลเสียต่อ ทางราชการที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะตามหลัก

ว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การบริการสาธารณะ (ซึ่งเป็นหลักประกันความต้องการของ ประชาชนในสังคม รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำบริการ สาธารณะอย่างต่อเนื่อง มิใช่เป็นครั้งคราวหรือขัดขวางความต่อเนื่อง เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนที่มีอยู่ตลอดเวลา อีกทั้ง การบริการสาธารณะจะต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้อง กับพัฒนาการของความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ อยู่เสมอ)

● มุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติ ตามสัญญาได้ มิให้ต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวน ที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง

ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติ ผิดสัญญา จึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าปรับตามที่สัญญากำหนดไว้ และเมื่อไม่ปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้มีหนังสือยินยอม เสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข และถึงแม้ไม่ได้โต้แย้งคัดค้าน ก็ไม่อาจ ถือได้ว่าเอกชนผู้รับจ้างยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น แต่การที่คู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานราชการไม่ดำเนินการ บอกเลิกสัญญาจ้างจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบ ของวงเงินค่าจ้าง ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ ข้อ ๑๓๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับได้ ถ้าเห็นว่า เบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ส่วนราชการ

แจ้งบอกเลิกสัญญากับเอกชนผู้รับจ้างล่าช้าก็เป็นสาเหตุที่ทำให้
ค่าปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบ ส่วนราชการจึงมีส่วนทำให้เอกชน
ผู้รับจ้างถูกปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา
จึงเห็นควรลดค่าปรับให้เหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ
ให้กับหน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจบอกเลิกสัญญาและ
เรียกค่าปรับในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญา
และอธิบายถึงเจตนารมณ์ในเรื่อง “ค่าปรับจากการผิดสัญญา”
ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ
พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของส่วนราชการและ
คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดดุลยภาพ
ระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำบริการสาธารณะกับ
ความเสียหายของเอกชนจากการชดใช้เงินค่าปรับ ซึ่งผู้สนใจ
สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดตามที่
ยกมาเป็นอุทาหรณ์ข้างต้น ... ครับ



เรื่องที่ ๘

**ไม่แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้า :
ปรับไม่ได้ !?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘/๒๕๖๔

สาระสำคัญ

เทศบาลทำสัญญาจ้างเอกชนให้วางท่อระบายน้ำ คสล. แต่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา โดยที่เทศบาลยังไม่ได้บอกเลิกสัญญาจ้าง เมื่อต่อมาผู้รับจ้างมีหนังสือขอส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานแล้วมีความเห็นว่าปริมาณและคุณภาพถูกต้องครบถ้วน และควรเบิกจ่ายค่าจ้างให้โดยหักค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้า แต่การที่เทศบาลไม่ได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับแก่ผู้รับจ้างในขณะที่รับมอบพัสดุ อันเป็นเวลารับชำระหนี้ตามที่กำหนดในข้อ ๑๒๗ วรรคห้า ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๓๘๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เทศบาลจึงไม่อาจเรียกเอาค่าปรับตามสัญญาอันเป็นเบี้ยปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าได้ ดังนั้น เทศบาลโดยนายกเทศมนตรีจึงต้องชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างเต็มจำนวนและไม่อาจหักค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้าได้ รวมทั้งไม่อาจอ้างการดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างที่ไม่ชอบด้วยระเบียบที่เกี่ยวข้อง

อันเป็นขั้นตอนภายในของหน่วยงานผู้ว่าจ้างมาเป็นข้ออ้างเพื่อชำระเงินค่าจ้างล่าช้าได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีที่ครบกำหนดส่งมอบพัสดุหรือส่งมอบงานจ้างแล้ว แต่ผู้รับจ้างยังทำงานที่จ้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโดยที่หน่วยงานผู้ว่าจ้างยังไม่ได้บอกเลิกสัญญา เมื่อต่อมาผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จ และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานผู้ว่าจ้างซึ่งยอมรับชำระหนี้แล้วจึงมีข้อผูกพันตามกฎหมาย และมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างที่ได้ดำเนินการโดยสุจริต

๒. หน่วยงานผู้ว่าจ้างจะเรียกเอาค่าปรับจากผู้รับจ้างที่ส่งมอบงานล่าช้าได้ก็ต่อเมื่อได้บอกสงวนสิทธิไว้เช่นนั้นในเวลา รับชำระหนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น หากหน่วยงานผู้ว่าจ้างมิได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิในการเรียกค่าปรับแก่ผู้รับจ้างไว้ในขณะที่รับมอบพัสดุหรืองานจ้าง ย่อมไม่สามารถเรียกเอาค่าปรับหรือหักเงินค่าปรับไว้จากจำนวนเงินค่าจ้างที่จะต้องชำระตามสัญญาได้

**ไม่แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้า :
ปรับไม่ได้ !?**

วันนี้... นายปกครองได้นำคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างมาพูดคุยกัน โดยสัญญาจ้างที่ว่านี้... เป็นสัญญาที่เทศบาลจ้างเอกชนให้ดำเนินการวางท่อระบายน้ำ อันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งถือเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวเกิดขึ้น จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

โดยคดีดังกล่าวมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าครับ

เรื่องมีอยู่ว่า... เทศบาลแห่งหนึ่งได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ให้วางท่อระบายน้ำโครงสร้างเหล็ก (คสล.) ในราคา ๒๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ไม่สามารถทำงานเสร็จตามเวลาได้ โดยต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงประธานกรรมการตรวจการจ้างเพื่อขอส่งมอบงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ปริมาณและคุณภาพถูกต้องครบถ้วน ควรเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เป็นเงินจำนวน ๒๑๔,๗๒๐ บาท โดยหักค่าปรับจากการผิดสัญญาเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้าออกแล้ว

แต่เทศบาลยังไม่ชำระค่าจ้าง โดยให้เหตุผลว่าอยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาเบิกจ่ายเงินเพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เทศบาลชำระเงินค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ตน

คดีมีประเด็นที่ชวนคิดว่า... หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ ซึ่งผู้ว่าจ้างไม่ได้บอกเลิกสัญญา เมื่อต่อมาผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบงานแล้ว โดยผู้ว่าจ้างไม่ได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับต่อผู้รับจ้าง ในกรณีเช่นนี้... ๑. ผู้ว่าจ้างจะมีสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาจากผู้รับจ้างได้หรือไม่ ? และ ๒. ผู้ว่าจ้างจะยังไม่จ่ายเงินค่าจ้างโดยอ้างเหตุขัดข้องเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อครบกำหนดส่งมอบงาน ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างยังทำงานไม่แล้วเสร็จ และเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ยังไม่บอกเลิกสัญญาจ้าง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการตรวจการจ้างเพื่อขอส่งมอบงานตามสัญญา ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ามีปริมาณและคุณภาพถูกต้องครบถ้วนและควรเบิกจ่ายค่าจ้างจำนวน ๒๑๕,๗๒๐ บาท โดยหักค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเงินจำนวน ๕,๒๘๐ บาท ตามข้อ ๕ ข และ

ข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้าง เทศบาลจึงมีข้อผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้ดำเนินการโดยสุจริต

ในส่วนคำปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้านั้น เมื่อมาตรา ๓๘๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า “ถ้าเจ้าหนี้ยอมรับชำระหนี้แล้ว จะเรียกเอาเบี้ยปรับได้ต่อเมื่อได้บอกสงวนสิทธิไว้เช่นนั้นในเวลารับชำระหนี้” และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๒๗ วรรคห้า กำหนดว่า “เมื่อครบกำหนดส่งมอบพัสดุตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรีบแจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงจากคู่สัญญา และเมื่อคู่สัญญาได้ส่งมอบพัสดุ ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบอกสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับในขณะที่รับมอบพัสดุนั้นด้วย” เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า เทศบาลไม่ได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจเรียกเอาค่าปรับตามสัญญาอันเป็นเบี้ยปรับในกรณีที่ส่งมอบงานล่าช้าได้

ดังนั้น เทศบาลโดยนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงต้องชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างจำนวน ๒๒๐,๐๐๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่อาจหักค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้าได้ รวมทั้งไม่อาจอ้างการดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างที่ไม่ชอบด้วยระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันเป็นขั้นตอนภายในของ

หน่วยงานผู้ว่าจ้างมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้การปฏิบัติตามข้อกำหนด
ในสัญญาจ้างต้องล่าช้าออกไปได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๑๘/๒๕๖๔)

สรุปได้ว่า... เมื่อครบกำหนดส่งมอบงานแล้ว แต่ผู้รับจ้าง
ยังทำงานไม่แล้วเสร็จและผู้ว่าจ้างยังไม่บอกเลิกสัญญาจ้าง
ซึ่งต่อมาผู้รับจ้างได้ทำงานจนแล้วเสร็จและมีหนังสือส่งมอบงาน
โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างแล้ว ผู้ว่าจ้าง
ย่อมมีข้อผูกพันตามกฎหมายและมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้อง
จ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างที่ได้ดำเนินการโดยสุจริต และผู้ว่าจ้าง
จะเรียกเอาค่าปรับตามสัญญากับผู้รับจ้างจากการส่งมอบงานล่าช้า
ได้ก็ต่อเมื่อได้แจ้งหรือบอกสงวนสิทธิที่จะเรียกเอาค่าปรับต่อ
ผู้รับจ้างเมื่อครบกำหนดส่งมอบงานและในขณะที่ได้รับมอบ
งานจ้างจากผู้รับจ้าง หากไม่มีการแจ้งดังกล่าวก็จะไม่สามารถ
เรียกเอาค่าปรับตามสัญญาจากผู้รับจ้างได้นะครับ



เรื่องที่ ๙

สัญญาจ้างมุ่งผลสำเร็จของงานทั้งหมด ...

เมืองงานไม่ถูกต้องตามสัญญา

ผู้ว่าจ้างไม่ต้องชำระค่าจ้าง ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐทำสัญญาจ้างเอกชนปรับปรุงสนามกีฬา กลางแจ้งพร้อมอุปกรณ์ แต่ปรากฏว่าแผ่นยางสังเคราะห์ที่นำมา ติดตั้งบนพื้นคอนกรีตเสริมเหล็กเพื่อประกอบเข้าเป็นพื้นสนามกีฬามีได้เป็นแผ่นยางสำหรับใช้งานกลางแจ้ง แผ่นยางจึงบวม โกงงอ ไม่เรียบ ลานคอนกรีตเสริมเหล็กเกิดการแตกร้าวหลายจุด เหล็กตะแกรงมีความลึกและขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและไม่ได้มาตรฐาน ประกอบกับ รูปแบบลานคอนกรีตเสริมเหล็กนั้นได้ออกแบบให้ใช้เฉพาะ การก่อสร้างสนามฟุตบอล สนามวอลเลย์บอล และสนามตะกร้อ เท่านั้น ไม่ได้ออกแบบเพื่อรองรับสำหรับกิจกรรมอื่น การที่ สัญญาจ้างมิได้กำหนดให้ส่งมอบงานเป็นงวด ๆ แต่มุ่งประสงค์ ในผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน เมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงาน ที่ไม่แล้วเสร็จ และหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์จาก การงานได้ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐจึงไม่จำต้องชำระค่าการงาน

และไม่ต้องคืนหนังสือคำประกันให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญา แต่ต้องคืนแผ่นยางสังเคราะห์ อุปกรณ์กีฬา และวัสดุครุภัณฑ์กีฬา ทั้งหมดให้แก่ผู้รับจ้าง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สัญญาจ้างที่มุ่งประสงค์ในผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน เป็นสำคัญ เอกชนผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องส่งมอบงานที่ดำเนินการ แล้วเสร็จและเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด รวมถึงข้อกำหนด ในสัญญา โดยที่หน่วยงานผู้ว่าจ้างสามารถใช้ประโยชน์จากงานจ้าง ได้อย่างเหมาะสมและตามวัตถุประสงค์ของการจ้าง หากเอกชน ผู้รับจ้างมิได้ส่งมอบงานให้ถูกต้องครบถ้วน หรือหน่วยงาน ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากงานจ้างได้แล้ว หน่วยงานผู้ว่าจ้าง มีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ โดยไม่ต้องคืนหลักประกันการปฏิบัติ ตามสัญญาให้แก่เอกชนผู้รับจ้าง และไม่ต้องชำระค่าจ้างในส่วน ที่เป็นการงานอันได้กระทำไปแล้วนั้นด้วย

สัญญาจ้างมุ่งผลสำเร็จของงานทั้งหมด ...

เมืองงานไม่ถูกต้องตามสัญญา

ผู้ว่าจ้างไม่ต้องชำระค่าจ้าง ?

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๙๑ วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะเป็นที่เสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ส่วนที่เป็นการทำงานอันได้กระทำไว้ และเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สิน การที่จะชดใช้คืน ท่านให้ทำได้ ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่า ให้ใช้เงินตอบแทน ก็ให้ใช้ตามนั้น”

ถ้าสัญญาจ้างระหว่างส่วนราชการ (ผู้ว่าจ้าง) กับเอกชน (ผู้รับจ้าง) มุ่งที่ผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันเป็นสำคัญ และเฉพาะเพื่อการใช้งานตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างเท่านั้น ไม่ได้รองรับการใช้งานสำหรับกิจกรรมอื่น

หากผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานตามสัญญา แต่วัสดุที่ใช้ไม่ถูกต้องตามสัญญาและไม่สามารถใช้ประโยชน์จากงานที่ว่าจ้างตามสัญญาได้ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้กับเอกชนผู้รับจ้างตามส่วนของงานที่ทำไปแล้วตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ? เช่น ส่วนราชการ (โรงเรียน) ได้ทำสัญญาจ้างเหมาจ้างหุ่นส่วนจำกัด ก. ปรับปรุง

สนามกีฬาพร้อมอุปกรณ์ โดยมีหนังสือคำประกันของธนาคารเป็นประกัน แต่เมื่อส่งมอบงานและได้มีการตรวจสอบงานจ้างปรากฏว่างานจ้างไม่ครบถ้วนถูกต้องตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา วัสดุไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์เป็นสนามกีฬากลางแจ้ง

ส่วนราชการจึงแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างและไม่จ่ายค่าจ้าง พร้อมทั้งลอกแผ่นยางสังเคราะห์ (EVA) และเก็บอุปกรณ์กีฬาวัสดุครุภัณฑ์กีฬาทั้งหมดไว้เพื่อรอส่งคืนให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก.

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. อุทธรณ์คำสั่งการบอกเลิกสัญญาจ้างและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องให้ส่วนราชการชำระค่าจ้างและให้คืนหนังสือคำประกัน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสัญญาจ้างเป็นการจ้างเหมาปรับปรุงสนามกีฬาตามแบบกำหนดรายการก่อสร้างงานโดยสัญญามีได้กำหนดให้ส่งมอบงานเป็นงวด ๆ สัญญานี้จึงมุ่งที่ผลสำเร็จของงานทั้งหมดเป็นสำคัญ เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. ผู้รับจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) ส่งมอบงาน โดยปรากฏว่าแผ่นยางสังเคราะห์ที่นำมาติดตั้งบนพื้นคอนกรีตเสริมเหล็กเพื่อประกอบเข้าเป็นพื้นสนามกีฬา มิได้เป็นแผ่นยางสังเคราะห์สำหรับใช้งานกลางแจ้ง แต่เหมาะสำหรับใช้งานในที่ร่ม แผ่นยางจึงบวม โกงงอ ไม่เรียบ อันไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างและไม่ได้มาตรฐานงานก่อสร้างลานคอนกรีตเสริมเหล็ก เกิดการแตกร้าวหลายจุด เหล็กตะแกรงมีความลึกลงและมีขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางไม่ได้ตามแบบรูปรายการ เมื่อส่วนราชการผู้ว่าจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มุ่งประสงค์

ในผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน แต่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานที่ไม่แล้วเสร็จพร้อมกัน จึงไม่สามารถตรวจรับมอบงานทั้งหมดรวมถึงพื้นคอนกรีตเสริมเหล็กด้วย ประกอบกับรูปแบบลานคอนกรีตเสริมเหล็กนั้นได้ออกแบบให้ใช้เฉพาะการก่อสร้างสนามฟุตบอล สนามวอลเลย์บอล และสนามตะกร้อเท่านั้น ไม่ได้ออกแบบเพื่อรองรับการใช้งานสำหรับกิจกรรมอื่น จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการงานได้ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อลานคอนกรีตเสริมเหล็กไม่เป็นการงานที่เป็นประโยชน์ และผู้ฟ้องคดียังต้องรับผิดชอบในการไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานจ้างที่ไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องชำระค่าการงานและไม่จำเป็นต้องคืนหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแผ่นยางสังเคราะห์ (EVA) อุปกรณ์กีฬา และวัสดุอุปกรณ์กีฬาทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๖๑)

คดีนี้จึงถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับผู้รับจ้างตามสัญญาที่มุ่งผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันเป็นสำคัญและประสงค์ในผลสำเร็จของงานเฉพาะเพื่อการใช้งานตามสัญญาจ้างเท่านั้น ไม่ได้รองรับการใช้งานสำหรับกิจกรรมอื่นว่า หากผู้รับจ้างส่งมอบงานไม่เป็นไปตามสัญญา หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครอง มีสิทธิบอกเลิกสัญญา ไม่คืนหลักประกันสัญญา และไม่จ่ายค่าจ้างในส่วนที่เป็นการงานอันได้กระทำไปแล้วนั้นได้



เรื่องที่ ๑๐
ผู้รับจ้างสร้างถนนไม่ตรงเงื่อนไข
มีสิทธิรับค่าจ้างเพียงใด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔/๒๕๖๓
สาระสำคัญ

เทศบาลตำบลทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยระหว่างการก่อสร้าง เทศบาลตำบลมีคำสั่งอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้าง (ตะแกรงเหล็ก) จากขนาด ๔ มิลลิเมตร เป็น ๓.๒ มิลลิเมตร ตามที่บริษัทผู้รับจ้างมีหนังสือขออนุญาตและให้ปรับลดราคาวัสดุลง ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจงานจ้างแล้วและเทศบาลตำบลได้มีหนังสือขอให้สำนักงานทางหลวงชนบททำการเจาะทดสอบผิวถนนคอนกรีตเสริมเหล็กจำนวน ๗ จุด โดยปรากฏว่ามีบางจุดที่ใช้เหล็กขนาด ๓ มิลลิเมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามขนาดที่ได้รับอนุมัติ เมื่อเทศบาลตำบลมีหนังสือแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง แต่บริษัทผู้รับจ้างเพิกเฉย กรณีจึงถือว่าบริษัทผู้รับจ้างผิดสัญญา การที่เทศบาลตำบลบอกเลิกสัญญาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อประชาชนได้มีการใช้ประโยชน์ถนนที่ก่อสร้างแล้ว จึงเห็นควรกำหนดค่าแห่งการงาน

ที่บริษัทผู้รับจ้างได้ทำไว้และใช้ประโยชน์ได้บ้างในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าจ้างตามสัญญา

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เอกชนผู้รับจ้างซึ่งเข้าทำสัญญาจ้างกับหน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญาจ้าง และหากเอกชนผู้รับจ้างขอเปลี่ยนแปลงรายละเอียดหรือข้อสัญญาโดยฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงแล้ว เอกชนผู้รับจ้างยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานที่รับจ้างให้ถูกต้องครบถ้วนและเป็นไปตามรายละเอียดที่มีการขอเปลี่ยนแปลงนั้นทุกประการ มิฉะนั้น จะถือว่าเอกชนผู้รับจ้างเป็นฝ่ายประพฤติดิฉินสัญญาจ้าง ซึ่งฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามกฎหมาย

๒. เมื่อสัญญาจ้างเลิกกันดังกล่าว คู่สัญญาต้องกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมโดยต้องไม่ให้มีผลกระทบหรือเสื่อมเสียต่อสิทธิของบุคคลภายนอก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าแห่งการงานตามส่วนของงานที่ได้ทำแล้วเสร็จและสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง

ผู้รับจ้างสร้างถนนไม่ตรงเงื่อนไข มีสิทธิรับค่าจ้างเพียงใด ?

ที่ผ่านมา... มีคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการผิดสัญญา หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง เช่น การก่อสร้างไม่ตรงตามแบบหรือเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา การส่งมอบงานล่าช้า การไม่ชำระค่าจ้าง การถูกเรียกค่าปรับ การริบหลักประกัน ฯลฯ ที่คู่สัญญาเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อขอความเป็นธรรมจำนวนไม่น้อย

เช่นเดียวกับข้อพิพาทในคดีนี้... เทศบาลได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ทำการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการสัญจรซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง แต่เมื่อสร้างถนนเสร็จแล้ว กลับพบว่าถนนที่ก่อสร้างบางจุดได้ใช้วัสดุไม่ตรงตามขนาดที่ได้รับอนุมัติ เทศบาลจึงบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันสัญญา รวมทั้งไม่ชำระค่าจ้าง ผู้รับจ้างจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชำระค่าจ้างดังกล่าว

ผู้รับจ้างจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ เพียงใด มาติดตามรายละเอียดของคดีกัน

มูลเหตุคดีนี้เกิดจาก... เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยในการก่อสร้างดังกล่าวคณะกรรมการตรวจการจ้างพบว่า มีการใช้เหล็กไม่เป็นไปตามขนาดหรือสเปกที่กำหนด

ซึ่งผู้รับจ้างได้มีหนังสือขออนุญาตเปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้าง (เหล็กตะแกรง) จากขนาด ๔ มิลลิเมตร เป็น ๓.๒ มิลลิเมตร จำนวน ๘๐๐ ตารางเมตร เนื่องจากเหล็กขาดตลาด โดยวิศวกร มีหนังสือรับรองว่า ในการก่อสร้างงานดังกล่าวใช้เหล็กขนาด ๓ มิลลิเมตรได้

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งอนุมัติเปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้าง (เหล็กตะแกรง) จากขนาด ๔ มิลลิเมตร เป็น ๓.๒ มิลลิเมตร จำนวน ๘๐๐ ตารางเมตร โดยให้ผู้รับจ้างปรับลดราคาวัสดุลง ในส่วนที่ใช้เหล็กขนาด ๓.๒ มิลลิเมตร

หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจงานจ้าง ครั้งที่ ๒ และเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงาน โดยมีปริมาณและคุณภาพถูกต้องครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือขอให้สำนักงานทางหลวงชนบททำการเจาะทดสอบ ผิวถนนคอนกรีตเสริมเหล็กโครงการดังกล่าวจำนวน ๗ จุด ปรากฏว่ามีบางจุดที่ใช้เหล็กไม่เป็นไปตามขนาดที่ได้รับอนุมัติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขงานจ้าง ให้เป็นไปตามสัญญาหลายครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย จึงได้มีหนังสือ บอกละเมิดสัญญาจ้าง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจพบว่ามีการใช้เหล็กขนาด ๓ มิลลิเมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามคำสั่งอนุมัติ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไข ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ผิดสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกละเมิดสัญญานั้นจึงชอบแล้ว

เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว มาตรา ๓๙๑
วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า
คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่
เป็นอยู่เดิม แต่จะเสื่อมเสียแก่สิทธิของบุคคลภายนอกไม่ได้
และให้ใช้ค่าการงานอันได้กระทำไปแล้วด้วยใช้เงินตามควรค่า
แห่งการนั้น ๆ

ฉะนั้น เมื่อถนนที่ก่อสร้างประชาชนได้ใช้ประโยชน์
จึงเห็นควรกำหนดค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไว้แล้วและ
ใช้ประโยชน์ได้บ้างในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าจ้างตามสัญญา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔/๒๕๖๓)

คดีนี้... นับว่าเป็นอุทธรณ์สำหรับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย
โดยเฉพาะในสัญญาทางปกครอง ซึ่งเอกชนผู้รับจ้างจะต้อง
ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญาจ้าง
และหากฝ่ายปกครองมีคำสั่งอนุมัติเปลี่ยนแปลงรายละเอียด
ของงานที่รับจ้าง ผู้รับจ้างยังคงต้องทำงานที่รับจ้างให้ถูกต้อง
ครบถ้วน

เพราะมิฉะนั้น จะถือว่าเป็นการผิดสัญญาจ้างซึ่งฝ่ายปกครอง
มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่ถึงแม้จะมีการเลิกสัญญาก็ตาม
ฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่จ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้างตามส่วนของ
งานที่ทำแล้วเสร็จ หากงานที่แล้วเสร็จสามารถใช้ประโยชน์ได้
ตามวัตถุประสงค์ของสัญญา



เรื่องที่ ๑๑

อ้างความผิดพลาดภายในหน่วยงาน ...

เพื่อยังไม่ต้องชำระค่าจ้างได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๒/๒๕๖๓

สาระสำคัญ

เทศบาลทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) แบบโดมและกล้องประจำที่ในวงเงินค่าจ้าง ๙๙๐,๐๐๐ บาท เมื่อติดตั้งแล้วเสร็จพร้อมส่งมอบงานแล้ว แต่เทศบาลไม่ชำระเงิน โดยอ้างว่าส่วนราชการไม่อนุมัติการเบิกจ่าย เนื่องจากนายกเทศมนตรี ในขณะนั้นได้เปลี่ยนแปลงชนิดของกล้องวงจรปิดที่ได้รับการ จัดสรรงบประมาณไว้ให้จัดซื้อชนิด TVL เป็นชนิด IP CAMERA โดยไม่มีอำนาจนั้น เมื่อบริษัทเอกชนทำงานตามสัญญาจ้างโดยติดตั้ง กล้องวงจรปิดชนิด IP CAMERA ตามรายละเอียดแนบท้ายประกาศ สอบราคาโดยถูกต้องครบถ้วนและไม่ปรากฏว่าบริษัทดังกล่าวใช้สิทธิ โดยไม่สุจริต แม้เทศบาลจะอ้างว่ามีการเปลี่ยนแปลงชนิดของกล้อง โดยไม่ชอบ ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายค่าจ้างให้ได้ก็ตาม แต่ก็ เป็น การดำเนินการภายในของฝ่ายปกครองที่จะต้องไปว่ากล่าวกันเอง หากเห็นว่าเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ของเทศบาลปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามขั้นตอนหรือวิธีการอย่างไร เมื่อบริษัทเอกชนทำงานตาม สัญญาจ้างถูกต้องครบถ้วน โดยเทศบาลได้ตรวจรับงานและ ใช้ประโยชน์จากกล้องวงจรปิดแล้ว เทศบาลย่อมไม่อาจอ้างเหตุ

ความผิดพลาดของตนและเหตุที่ต้องรอการอนุมัติเปลี่ยนแปลงชนิดของกล้องมากล่าวอ้างเพื่อายังไม่ต้องชำระเงินค่าจ้างได้ ดังนั้น เทศบาลจึงต้องชำระเงินค่าติดตั้งกล้องวงจรปิดให้แก่บริษัทเอกชนตามสัญญา

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีนี้ที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างเอกชนเพื่อกระทำการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะเมื่อเอกชนได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างจนแล้วเสร็จ โดยส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเรียบร้อยแล้ว ได้มีการใช้ประโยชน์จากงานจ้างตามสัญญาแล้ว ถือว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ปฏิบัติงานตามสัญญาโดยถูกต้องครบถ้วน และหน่วยงานผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องชำระค่าจ้างตามสัญญา โดยไม่อาจอ้างหรือยกเอาความผิดพลาดหรือความบกพร่องของการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อายังไม่ต้องชำระค่าจ้างได้

อ้างความผิดพลาดภายในหน่วยงาน ... เพื่อยังไม่ต้องชำระค่าจ้างได้หรือไม่ ?

ปัจจุบันกล้องวงจรปิดหรือกล้อง CCTV (Closed circuit television) ถือเป็นอุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งในชีวิตประจำวันสำหรับหลายท่านและแทบทุกหน่วยงาน เนื่องจากกล้องวงจรปิดถูกใช้งานเพื่อบันทึกภาพหรือพฤติกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ในการเฝ้าระวังความปลอดภัยสำหรับบุคคลและทรัพย์สิน รวมถึงในการตรวจสอบสถานที่และการปฏิบัติงานของบุคลากร หรือใช้สอดส่องดูแลพื้นที่ที่ต้องการความปลอดภัยเป็นพิเศษหรือพื้นที่สาธารณะ อีกทั้งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นได้อีกด้วย เนื่องจากภาพและเสียงที่ได้จากการบันทึกของกล้องวงจรปิดนั้น ถือเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงานและของศาล ซึ่งมีน้ำหนักน่าเชื่อถือหากได้มีการจัดเก็บ บันทึกวิเคราะห์ และได้มาตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายครับ

คดีปกครอง ... ที่หยิบยกมาเป็นอุทาหรณ์ในฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำสัญญาติดตั้งกล้องวงจรปิดของส่วนราชการ และมีประเด็นโต้แย้งกันว่าหากผู้รับจ้างได้ทำการติดตั้งกล้องวงจรปิดเสร็จเรียบร้อยและใช้งานได้ตามสัญญาแล้ว **ผู้ว่าจ้างจะยังไม่ชำระค่าจ้างโดยอ้างความผิดพลาดภายในหน่วยงานเกี่ยวกับการอนุมัติจ้าง เนื่องจากชนิด**

ของกล้องวงจรปิดไม่เป็นไปตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ได้หรือไม่ ?

เหตุของคดีเกิดจากการที่เทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างให้บริษัท M จำกัด ติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) แบบโดมและกล้องประจำที่ในวงเงินค่าจ้าง ๙๙๐,๐๐๐ บาท เมื่อบริษัท M จำกัด ติดตั้งกล้องวงจรปิดแล้วเสร็จและคณะกรรมการตรวจการจ้างของเทศบาลได้ตรวจรับมอบงานเรียบร้อยแล้ว แต่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแจ้งว่า ชนิดกล้องวงจรปิดที่เทศบาลดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและติดตั้งนั้นไม่ตรงกับคุณลักษณะที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรวงเงินงบประมาณให้ เทศบาลจึงไม่สามารถเบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่บริษัท M จำกัด ได้

เทศบาลจึงมีหนังสือแจ้งบริษัท M จำกัด ว่ายังไม่ได้รับอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงชนิดของกล้องวงจรปิด ซึ่งบริษัท M จำกัด เห็นว่าตนได้ติดตั้งกล้องแล้วเสร็จพร้อมส่งมอบงาน และเทศบาลก็ได้ใช้ประโยชน์จากระบบกล้องวงจรปิดอย่างต่อเนื่อง การที่เทศบาลไม่ชำระเงินให้ตามสัญญาจ้างเป็นเหตุให้ตนได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างเป็นเงิน ๙๙๐,๐๐๐ บาท

คดีมีประเด็นน่าสนใจว่า ... เทศบาลต้องชำระเงินค่าจ้างติดตั้งกล้องวงจรปิดให้แก่บริษัท M จำกัด หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ข้อ ๔ ของสัญญาจ้างฉบับดังกล่าว กำหนดให้เทศบาลจ่ายเงินค่าจ้าง

เพียงงวดเดียวเป็นเงิน ๙๙๐,๐๐๐ บาท เมื่อบริษัท M จำกัด ได้ดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) แบบโดมและกล้องประจำที่แล้วเสร็จ ซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จ ๔๕ วัน นับจากวันลงนามในสัญญาจ้าง

เมื่อปรากฏว่าภายหลังตกลงทำสัญญาจ้างที่พิพาท บริษัท M จำกัด ได้เข้าทำงานติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) แบบโดมและกล้องประจำที่ตามคุณลักษณะทางเทคนิคที่เทศบาลกำหนดแนบท้ายสัญญาจนแล้วเสร็จ โดยมีหนังสือส่งมอบงานและเบิกเงินค่าจ้าง และคณะกรรมการตรวจการจ้างของเทศบาลได้ตรวจรับงานเรียบร้อยแล้ว กรณีจึงถือว่าบริษัท M จำกัด ได้ปฏิบัติหน้าที่อันสอดคล้องกับรายละเอียดแนบท้ายสัญญาโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว เทศบาลจึงต้องจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้างข้อ ๔ ให้แก่บริษัท M จำกัด

แม้เทศบาลจะอ้างว่าได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้จัดซื้อจัดจ้างกล้องวงจรปิดชนิด TVL และนายกเทศมนตรีในขณะนั้นได้เปลี่ยนแปลงชนิดของกล้องเป็นชนิด IP CAMERA ซึ่งทำให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดไม่อนุมัติการเบิกจ่ายค่าติดตั้งกล้องวงจรปิดให้ก็ตาม แต่เมื่อบริษัท M จำกัด ได้ทำงานตามสัญญาจ้างโดยติดตั้งกล้องวงจรปิดชนิด IP CAMERA ตามที่กำหนดในรายละเอียดแนบท้ายประกาศสอบราคาโดยถูกต้องครบถ้วน และไม่ปรากฏว่าบริษัท M จำกัด ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต แม้นายกเทศมนตรีในขณะนั้นจะเปลี่ยนแปลงชนิดกล้องวงจรปิด

โดยไม่มีอำนาจ ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าจ้างได้ก็ตาม แต่ถือเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง หากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าเทศบาลหรือเจ้าหน้าที่ของเทศบาลปฏิบัติไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอย่างไร ก็เป็นเรื่องภายในส่วนราชการที่จะต้องไปว่ากล่าวกันเอง

เทศบาลจึงไม่อาจอ้างเหตุความผิดพลาดของตนหรือเจ้าหน้าที่ของตนที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามขั้นตอน และเหตุที่ต้องรอการอนุมัติเปลี่ยนแปลงชนิดของกล้องวงจรปิดจากอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อ ยังไม่ต้องชำระเงินค่าจ้างให้แก่บริษัท M จำกัด ได้ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลชำระเงินตามสัญญาจ้าง ติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) ให้แก่บริษัท M จำกัด เป็นเงิน ๙๙๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๒/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าวถือเป็นบรรทัดฐานว่า ... เมื่อเอกชนคู่สัญญาได้ปฏิบัติตามสัญญาจนแล้วเสร็จ โดยส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเรียบร้อยแล้ว รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์แล้ว กรณีจึงถือว่าคู่สัญญาได้ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว หน่วยงานผู้ว่าจ้างจึงต้องจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้าง โดยไม่อาจอ้างหรือยกเอาความผิดพลาดหรือความบกพร่องของการดำเนินงานภายในของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการขึ้นมากล่าวอ้าง เพื่อ ยังไม่ต้องชำระค่าจ้างได้นะครับ !



เรื่องที่ ๑๒
หน่วยงานจัดซื้อไม่ถูกระเบียบ
ไม่เป็นเหตุปฏิเสธชำระเงิน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๙/๒๕๖๓

สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยนายก อบต. ได้สั่งซื้อผ้าห่มกันหนาวด้วยวาจาจากร้านค้าเอกชน เพื่อนำไปแจกจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยในตำบลตามโครงการที่ส่วนสวัสดิการสังคมเสนอมา ซึ่งเอกชนผู้ขายได้ส่งมอบผ้าห่มและเจ้าหน้าที่ของ อบต. ได้ตรวจสอบและรับมอบผ้าห่มเรียบร้อยแล้ว อันเป็นกรณีที่นายก อบต. อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการเข้าทำสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาดกับเอกชน แม้จะไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานสัญญาซื้อขาย แต่เมื่อเอกชนได้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ขายโดยสุจริต โดยส่งมอบผ้าห่มกันหนาวอันเป็นการชำระหนี้ตามสัญญาครบถ้วน และเจ้าหน้าที่ของ อบต. เป็นผู้ตรวจรับและลงลายมือชื่อประทับตรา อบต. ในใบส่งของหรือใบแจ้งหนี้แล้ว จึงถือว่ามี การตกลงทำสัญญาซื้อขายกันจริง เมื่อไม่ปรากฏเหตุที่จะทำให้สัญญาตกเป็นโมฆะ สัญญาซื้อขายผ้าห่มกันหนาวจึงย่อมมีผลผูกพันให้ อบต. ในฐานะผู้ซื้อต้องใช้ราคาตามสัญญาให้แก่เอกชนผู้ขายตามมาตรา ๔๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนประเด็นที่นายก อบต. ได้ทำสัญญาจัดซื้อโดยไม่ถูกต้อง

ตามระเบียบของทางราชการนั้น หากทำให้ อบต. เสียหาย ก็เป็นเรื่องที่จะต้องไปว่ากล่าวหรือไล่เบี้ยกันเองต่อไป อบต. ไม่อาจอ้างเป็นเหตุเพื่อปฏิเสธไม่ชำระเงินค่าซื้อผ้าหมักกันหนาวตามสัญญาได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายพัสดุด้วยวาจา เมื่อเอกชนผู้ขายได้ดำเนินการชำระหนี้โดยส่งมอบพัสดุถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาและหน่วยงานของรัฐได้ตรวจรับแล้ว ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ซื้อที่จะต้องชำระหรือใช้ราคาตามที่กำหนดในสัญญาให้แก่ผู้ขาย

๒. การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ ถือเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐจะต้องไปว่ากล่าวหรือไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่เอง หน่วยงานของรัฐไม่อาจอ้างเป็นเหตุเพื่อปฏิเสธไม่ชำระเงินตามสัญญาให้แก่เอกชนผู้ขายซึ่งกระทำการโดยสุจริตได้

หน่วยงานจัดซื้อไม่ถูกระเบียบ ไม่เป็นเหตุปฏิเสธชำระเงิน !



เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีเริ่มมาจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยนายก อบต. ได้สั่งซื้อผ้าห่มกันหนาวจากผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปแจกจ่ายให้กับประชาชนผู้เดือดร้อน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของ อบต. ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบผ้าห่มโดยเจ้าหน้าที่ของ อบต. เป็นผู้ตรวจสอบและรับมอบผ้าห่มดังกล่าวไว้ในสภาพเรียบร้อยถูกต้องครบถ้วน และ อบต. ได้นำไปแจกจ่ายให้กับประชาชนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาชำระค่าผ้าห่มกันหนาว อบต. กลับไม่ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีและขอผิดผ่อนเรื่อยมาจนเป็นเวลากว่าสองปี และมีการเปลี่ยนแปลงนายก อบต. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ อบต. ไม่ชำระค่าผ้าห่มกันหนาวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญา

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชำระเงินค่าผ้าห่มกันหนาวและดอกเบี้ยตามกฎหมาย



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตกลงซื้อผ้าห่มกันหนาวจากผู้ฟ้องคดีด้วยวาจา โดยไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการนั้น มีผลผูกพันให้ต้องชำระหนี้ค่าผ้าห่มกันหนาวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ข้อกฎหมายที่สำคัญ : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๕๓ บัญญัติว่า อันว่าซื้อขายนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย มาตรา ๔๕๖ วรรคสอง บัญญัติว่า สัญญาจะขายหรือจะซื้อ หรือค้ำประกันในการซื้อขายทรัพย์สินตามที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อฝ่ายผู้ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้วจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ วรรคสาม บัญญัติว่า บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนี้ให้ใช้บังคับถึงสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกลงกันเป็นราคาสองหมื่นบาท หรือกว่านั้นขึ้นไปด้วย มาตรา ๔๕๘ บัญญัติว่า กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ขายนั้น ย่อมโอนไปยังผู้ซื้อตั้งแต่วันที่เมื่อได้ทำสัญญาซื้อขายกัน มาตรา ๔๖๑ บัญญัติว่า ผู้ขายจำต้องส่งมอบทรัพย์สินซึ่งขายนั้นให้แก่ผู้ซื้อ มาตรา ๔๘๖ บัญญัติว่า ผู้ซื้อจำต้องรับมอบทรัพย์สินที่ตนได้รับซื้อและใช้ราคาตามข้อสัญญาซื้อขาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งนายก อบต. ในขณะนั้นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับงานราชการของ อบต. ได้อนุมัติโครงการจัดซื้อเครื่องนุ่งห่มกันหนาวให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วย ในตำบลตามโครงการที่ส่วนสวัสดิการสังคมเสนอมา จากนั้นได้ดำเนินการสั่งซื้อผ้าห่มกันหนาวจากผู้ฟองคดียจำนวน ๗๕๐ ผืน รวมเป็นเงิน ๑๙๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟองคดีได้ตอบตกลงจะส่งมอบผ้าห่มกันหนาวจำนวนดังกล่าวให้แก่ อบต. จึงเป็นกรณีที่นายก อบต. อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการเข้าทำสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาดกับผู้ฟองคดี

แม้จะไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานสัญญาซื้อขาย แต่ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟองคดีได้ปฏิบัติตามสัญญาตามหน้าที่ของผู้ขายโดยสุจริต โดยได้ส่งมอบผ้าห่มกันหนาวครบถ้วน โดยมีเจ้าหน้าที่ของ อบต. เป็นผู้ตรวจรับและลงลายมือชื่อประทับตรา อบต. ในใบส่งของ/ใบแจ้งหนี้

เมื่อได้มีการตกลงทำสัญญาซื้อขายผ้าห่มกันหนาวระหว่าง อบต. กับผู้ฟองคดีจริง โดยไม่ปรากฏเหตุอันจะทำให้สัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะ และผู้ฟองคดีได้ส่งมอบผ้าห่มกันหนาวตามสัญญา อันเป็นการชำระหนี้ทั้งหมดตามสัญญาจนครบถ้วนแล้ว สัญญาซื้อขายดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้ อบต. ในฐานะผู้ซื้อต้องใช้ราคาผ้าห่มกันหนาวตามสัญญาให้แก่ผู้ฟองคดีตามมาตรา ๔๙๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับประเด็นที่อ้างว่า นายก อบต. ในขณะนั้นได้ดำเนินการจัดซื้อโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบราชการ หากทำให้ อบต. เสียหายอย่างไร ก็เป็นเรื่องที่จะต้องไปว่ากล่าวหรือไล่เบี้ยกันเองต่อไป อันไม่อาจอ้างเป็นเหตุในการปฏิเสธไม่ชำระเงินค่าซื้อผ้าห่มกันหนาวตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีผู้กระทำการโดยสุจริตได้

และเมื่อสัญญาซื้อขายดังกล่าวเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไว้ หนึ่งในส่วนของการชำระราคาจึงถึงกำหนดชำระแล้วตั้งแต่วันที่ทำสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ในส่วนของตน คือ การส่งมอบผ้าห่มกันหนาวครบถ้วนแล้ว อบต. จึงมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ตอบแทนโดยการชำระราคาค่าผ้าห่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามให้ชำระหนี้เมื่อใด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลย่อมถือได้ว่าเป็นการบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้แล้ว และถือว่า อบต. ผิดนัดชำระหนี้นับแต่วันฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอดอกเบี้ยของต้นเงินดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปีของต้นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลชำระหนี้ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย

(ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๘/๒๕๖๓)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการ

คำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้ ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ทำสัญญาซื้อขายกับเอกชนว่า กรณีที่มีการตกลงทำสัญญาด้วยวาจากัน เมื่อเอกชนซึ่งเป็นผู้ขายได้ดำเนินการชำระหนี้ครบถ้วนตามสัญญาแล้ว สัญญาย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ซื้อจำต้องใช้ราคาตามสัญญาดังกล่าว กรณีหากมีการดำเนินการจัดซื้อโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบราชการ ถือเป็นเรื่องที่หน่วยงานจะต้องไปไล่เบี้ยกันเอง ไม่อาจอ้างเป็นเหตุในการปฏิเสธไม่ชำระเงินตามสัญญาให้แก่เอกชนผู้ขายซึ่งเป็นผู้กระทำการโดยสุจริตได้ ทั้งนี้ ศาลได้นำ “หลักสุจริต” มาใช้ในการให้ความเป็นธรรมกับเอกชนซึ่งได้ปฏิบัติตามสัญญาโดยสุจริต



เรื่องที่ ๑๓

**น้ำท่วมจากฝนตกตามฤดู ... ถือเป็น “เหตุสุดวิสัย”
ที่ขอขยายเวลาก่อสร้างได้หรือไม่ ?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓๖/๒๕๖๓

สาระสำคัญ

เทศบาลทำสัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยม (Box culvert) ซึ่งเอกชนผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาทำงาน โดยอ้างว่าระหว่างการก่อสร้างได้เกิดพายุฝนทำให้น้ำท่วมพื้นที่ก่อสร้าง แต่เทศบาลไม่อนุมัตินั้น แม้ว่าจะได้เกิดเหตุน้ำท่วมตามที่กล่าวอ้างจริง แต่ภัยดังกล่าวได้สิ้นสุดลงในวันถัดมา อันถือเป็นเพียง เหตุการณ์ปกติตามฤดูกาล มิใช่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบข้อ ๑๓๒ ของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่เทศบาลไม่ขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อผู้รับจ้างเป็นฝ่าย ประพฤติผิดสัญญาโดยส่งมอบงานล่าช้า เทศบาลจึงมีสิทธิปรับได้ตามข้อสัญญา ซึ่งหากเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน ศาลย่อมมีอำนาจ ลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่เอกชนผู้รับจ้าง ไม่เข้าทำงานโดยไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ประกอบกับ เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของเทศบาลที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จาก ท่อลอดเหลี่ยมภายในกำหนดเวลา อันจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้สอย

ของประชาชนตามโครงการที่ขอบประมาณไว้ การที่เทศบาล
คิดค่าปรับนับแต่วันสิ้นสุดสัญญาจนถึงวันที่มีการส่งมอบงาน
แล้วเสร็จนั้น จึงชอบด้วยข้อสัญญาและกฎหมายแล้ว และไม่มีเหตุ
ที่ศาลจะลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้าง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การที่ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาจ้าง
เพราะเหตุสุดวิสัยตามข้อ ๑๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
ถือเป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาได้ตามวันที่
มีเหตุเกิดขึ้นจริง

๒. มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ได้บัญญัติ “เหตุสุดวิสัย” ว่าเป็นเหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้
ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบ
หรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร
อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น ซึ่งในกรณี
ฝนตกอันจะถือเป็นเหตุสุดวิสัยจนไม่สามารถจะปฏิบัติตาม
สัญญาจ้างก่อสร้างได้นั้น เช่น ฝนตกหนักจนถนนบางส่วน
ถูกตัดขาด หรือเกิดอุทกภัย ซึ่งมีใช้กรณีที่ฝนตกตามฤดูกาล
เพียงไม่กี่วันและน้ำท่วมขังไม่นาน อันถือเป็นภาวะปกติในฤดูฝน
ที่สามารถคาดหมายได้อยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อหน่วยงานผู้ว่าจ้าง
ไม่ขยายระยะเวลาการทำงานให้ และผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้า
หน่วยงานจึงมีสิทธิปรับผู้รับจ้างได้ตามข้อสัญญาและตามกฎหมาย

น้ำท่วมจากฝนตกตามฤดู ... ถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” ที่ขอขยายเวลาก่อสร้างได้หรือไม่ ?

อุปสรรคอย่างหนึ่ง ... ที่มักเกิดกับการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในช่วงฤดูฝน คงหนีไม่พ้นการที่มีน้ำท่วมขังบริเวณพื้นที่ก่อสร้าง และอาจส่งผลให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงักลง หรือต้องล่าช้าไปบ้างไม่มากก็น้อยตามแต่ปริมาณน้ำฝนหรือระยะเวลาที่ฝนได้ตกลงมา ซึ่งแน่นอนว่าหากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ว่าจ้างก็มีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับ แต่อย่างไรก็ตามในสัญญาก็มักจะมีข้อกำหนดในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยขึ้น ผู้รับจ้างสามารถยื่นขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้ โดยเป็นดุลพินิจของผู้ว่าจ้าง

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กรณีอุปสรรคที่เกิดจากฝนตกตามฤดูกาลจนน้ำท่วมขัง ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้รับจ้างจะขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้หรือไม่ ?

นายปกครองมีอุทาหรณ์ที่เป็นข้อควรระวังสำหรับผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐมาแล้วสู่กันฟังครับ ...

คดีนี้เกิดจาก ... เทศบาลได้ตกลงว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ให้ทำงานโครงการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยม (Box culvert) ตามสัญญาลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ วงเงินค่าจ้าง ๙๒๔,๐๐๐ บาท โดยมีเงื่อนไขให้ผู้รับจ้างต้องเริ่มงานภายในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖

หากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดและเทศบาลยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับวันละ ๙๒๔ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง

ต่อมา ประมาณเดือนกันยายนปีเดียวกัน ... ได้เกิดน้ำท่วมในเขตพื้นที่ก่อสร้าง ซึ่งห่างหุ้นส่วนจำกัด ป. อ้างว่าไม่สามารถทำงานได้ จึงมีหนังสือแจ้งเหตุขัดข้องให้นายกเทศมนตรีทราบ และขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา แต่เทศบาลมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ แจ้งไม่ขยายระยะเวลาการทำงาน และให้เร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้รับจ้างจึงเข้าดำเนินการจนแล้วเสร็จและมีหนังสือขอความเป็นธรรมในการเบิกจ่ายเงินตามสัญญา **โดยอ้างเหตุ**มีอุปสรรคจากพายุฝนตกและบริเวณก่อสร้างมีน้ำไหลมาบรรจบกัน ๒ สาย ซึ่งเป็นเหตุอุปัทมาหาทำให้ไม่สามารถเบี่ยงทางน้ำไหลได้ ประกอบกับงานฐานรากต้องก่อสร้างให้แข็งแรง จึงต้องใช้ระยะเวลามากกว่าของคอนกรีต ซึ่งไม่สามารถเร่งรัดในฤดูน้ำหลากได้

หลังจากนั้น เทศบาลได้มีหนังสือแจ้งให้ห่างหุ้นส่วนจำกัด ป. ชำระค่าปรับตามสัญญาเป็นเงิน ๑๔๖,๙๑๖ บาท เมื่อมีการชำระค่าปรับแล้ว ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปรับ โดยให้เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) คืนเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวแก่ตน

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าโดยอ้างเหตุ น้ำท่วมพื้นที่ก่อสร้างจากฝนตก

ตามฤดูกาล ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อมิให้ตนเป็นฝ่ายผิดสัญญาได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาจ้างเป็นอำนาจของเทศบาลที่จะพิจารณาได้ตามวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ ...
(๒) เหตุสุดวิสัย ... ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้างที่พิพาท

เมื่อปรากฏว่าวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ได้เกิดพายุฝนทำให้น้ำท่วมบ้านเรือนและทรัพย์สินของราษฎร รวมถึงพื้นที่บริเวณก่อสร้างจริงตามประกาศของทางจังหวัด แต่ภัยดังกล่าวสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๖ ปริมาณน้ำก็มิได้มีจำนวนมากจนถึงขนาดล้นฝายมายังคลองน้ำด้านล่างโดยภายหลังมีเหตุฝนตก ปริมาณน้ำได้ล้นฝายมาเพียง ๓-๔ วันก็สามารถดำเนินงานได้ตามปกติ จึงเห็นว่าเป็นเพียงเหตุการณ์ปกติตามฤดูกาล มิใช่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อ ๑๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ และข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง

การที่เทศบาลไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา จึงเป็นฝ่ายประพาศผิดสัญญาจ้าง

ประเด็นต่อมา คือ การคิดค่าปรับจากผู้ฟ้องคดี กรณีส่งมอบงานล่าช้าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เทศบาล มีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีนับแต่วันสิ้นสุดสัญญาจนถึงวันที่มีการส่งมอบงานแล้วเสร็จ รวม ๑๕๙ วัน คิดเป็นเงิน ๑๔๖,๙๑๖ บาท หรือร้อยละ ๑๕.๙ ของวงเงินค่าจ้าง และแม้ว่าค่าปรับจะเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในกรณีมีการผิดสัญญา แต่หากเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน ศาลย่อมมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ (มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เข้าทำงานโดยไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความสำคัญกับข้อสัญญา และการบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา โดยหากตั้งใจปฏิบัติตามสัญญาก็มีความสามารถที่จะกระทำได้ เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของเทศบาลที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากท่อลอดเหลี่ยมภายในกำหนดเวลา อันจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้สอยของประชาชนตามโครงการที่ของบประมาณไว้ จึงเห็นว่าการปรับผู้ฟ้องคดีที่ส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๕๙ วัน ชอบด้วยสัญญาและกฎหมายแล้ว โดยไม่มีเหตุที่ศาลจะลดค่าปรับให้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓๖/๒๕๖๓)

คดีข้างต้น ... ศาลได้พิจารณาในกรณีฝนตกที่จะถือเป็นเหตุสุดวิสัยนั้น มิใช่กรณีฝนตกตามฤดูกาลเพียงไม่กี่วันและน้ำท่วมขังไม่นาน ซึ่งเป็นภาวะปกติในฤดูฝนที่คาดหมายได้ ทั้งนี้

มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติคำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า “เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น” โดยกรณี ที่ศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าถือเป็นเหตุสุดวิสัยตามคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๗ คือ กรณีเกิดฝนตกหนัก รุนแรงหรือผิดปกติในลักษณะอุทกภัย มีถนนบางส่วนถูกตัดขาด โดยจังหวัดประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งมีเหตุสมควร ที่จะต้องขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้



เรื่องที่ ๑๔

หน่วยงานบอกเลิกสัญญาจ้าง ... เอกชนฟ้องขอให้ เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาไม่ได้ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะกับเอกชนคู่สัญญา (ผู้รับจ้าง) และแจ้งริบหลักประกัน เนื่องจากผู้รับจ้างใช้เสาเข็มผิดจากรูปแบบรายการในสัญญา ผู้รับจ้างเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาพิพาท โดยที่การบอกเลิกสัญญาพิพาทเป็นการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญา เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาโดยทำเป็นหนังสือแล้ว กรณีไม่อาจถอนการแสดงเจตนาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งหากเอกชนเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน การที่เอกชนมีคำขอให้ศาลเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาโดยมิได้มีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหาย จึงถือเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ผู้รับจ้างจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา เนื่องจากเอกชนคู่สัญญากระทำผิดสัญญา และแสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญาแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจำต้องกลับคืนสู่สถานะดังที่เป็นอยู่เดิมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกบอกเลิกสัญญามีสิทธิเพียงเรียกให้หน่วยงานผู้บอกเลิกสัญญาชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น

๒. การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการบอกเลิกสัญญา เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหากคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกบอกเลิกสัญญาไม่ได้มีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายจากการเลิกสัญญา ศาลปกครองก็ไม่อาจมีคำพิพากษาเกินไปกว่าคำขอของคู่สัญญาฝ่ายที่ถูกบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

หน่วยงานบอกเลิกสัญญาจ้าง ... เอกชนฟ้องขอให้ เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาไม่ได้ !

“สัญญาต้องเป็นสัญญา” ถ้าท่านผู้อ่านอยู่ในวัยเดียวกับผู้เขียนจะต้องคุ้นเคยกับบทเพลงนี้อย่างแน่นอน เมื่อพูดถึงเรื่องสัญญา เชื่อว่าส่วนใหญ่ต้องเคยเป็นคู่สัญญา โดยสัญญาจะแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทหลัก ๆ คือ สัญญาทางปกครอง กับสัญญาทางแพ่ง กรณีสัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารของหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นอาคารที่ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น อาคารเรียน อาคารโรงพยาบาล ถือเป็นสัญญาที่เป็นการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย เช่น เงื่อนไขเรื่องความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยจะต้องเป็นคู่สัญญาและมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่กระทบสิทธิ

ของตน เงื่อนไขเรื่องคำขอต้ายคำฟ้องที่ขอให้ศาลออกคำบังคับ
ต้องเป็นคำขอที่สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้
เงื่อนไขเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๕ ปี
นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี
นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในวันนี้
เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีหนังสือแจ้ง
บอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ใช้ในการจัดทำบริการ
สาธารณะกับเอกชนคู่สัญญาและแจ้งรับหลักประกันสัญญา
เนื่องจากเอกชนใช้เสาเข็มผิดจากรูปแบบรายการในสัญญาจ้าง

เอกชนคู่สัญญา (ผู้ฟ้องคดี) เห็นว่าการบอกเลิกสัญญา
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอน
การบอกเลิกสัญญา

มีปัญหที่น่าสนใจว่า คำขอให้ศาลมีคำพิพากษา
เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นคำขอที่เข้า
เงื่อนไขที่ศาลจะออกคำบังคับได้หรือไม่ ? คดีนี้เป็นการฟ้องคดี
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)
กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ใช้เงินหรือ
ให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ
โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาว่า การบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาของหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญา เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเลิกสัญญาและได้แสดงเจตนาแก่เอกชนคู่สัญญาโดยการทำเป็นหนังสือบอกเลิกสัญญาแจ้งแล้ว กรณีไม่อาจถอนการแสดงเจตนาดังกล่าวได้ตามมาตรา ๓๘๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม หากเอกชนคู่สัญญาเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาได้ตามมาตรา ๓๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แต่เมื่อมิได้มีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายหรือมีคำขออื่นใดนอกเหนือไปจากคำขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เอกชนคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๑)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับคู่สัญญาของหน่วยงาน
ของรัฐกรณีที่หน่วยงานใช้สิทธิตามสัญญาในการบอกเลิกสัญญา
ซึ่งเมื่อมีการบอกเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม
โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ถูกบอกเลิกสัญญามีสิทธิเพียงเรียกให้
ผู้บอกเลิกสัญญาชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเพิกถอน
การบอกเลิกสัญญาได้ และหากไม่มีคำขอต่อศาลให้ชดใช้ค่าเสียหาย
จากการเลิกสัญญา ศาลก็ไม่อาจพิพากษาเกินคำขอให้ชดใช้
ค่าเสียหายได้



เรื่องที่ ๑๕

ห่วยออนไลน์ : เอกชนฟ้องขอให้ศาล สั่งเลิกสัญญาจ้าง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๑/๒๕๖๔

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนเพื่อให้บริการระบบเกมสลากออนไลน์ ซึ่งมีข้อกำหนดให้หน่วยงานผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาได้ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายหรือมีความจำเป็นต้องล้มเลิกโครงการ โดยหน่วยงานจะชดเชยการลงทุนบางส่วนให้และบริษัทคู่สัญญาไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้อีก อันถือเป็นข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อบริษัทผู้รับจ้างได้ปฏิบัติตามสัญญาและมีการตรวจรับการส่งมอบงานแล้ว แต่หน่วยงานผู้ว่าจ้างไม่แจ้งให้บริษัทให้บริการตามสัญญา โดยอ้างปัญหาว่าการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ แต่โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม จึงไม่สามารถ

ดำเนินการต่อไปได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากรณีจึงเป็นพฤติการณ์ที่มีเหตุอันสมควรที่ศาลจะพิพากษาให้สัญญาเลิกกันนับแต่วันฟ้องคดีต่อศาล โดยให้บริษัทผู้รับจ้างกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้หน่วยงานผู้ว่าจ้างชดใช้ค่าการงาน รวมถึงค่าเสียหายให้แก่บริษัทผู้รับจ้าง พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้อพิพาทตามสัญญาที่หน่วยงานของรัฐจ้างบริษัทเอกชนให้บริการระบบเกมสลากหรือจำหน่ายสลากออนไลน์ที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐ ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งสัญญาทางปกครองนี้อาจเลิกกันได้หลายกรณี อาทิ (๑) โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (๒) โดยปริยาย เช่น มีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาสิ้นไป (๓) ศาลมีคำพิพากษาให้สัญญาเลิกกัน หรือ (๔) คู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียว

๒. แม้สัญญาทางปกครองจะมีข้อกำหนดที่ให้เอกลักษณ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐในการบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุผลหรือเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ก็ตาม แต่ฝ่ายเอกชนก็ยังคงมีสิทธิโต้แย้ง

ฝ่ายรัฐเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาต่อศาลได้ โดยยื่นฟ้อง และขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้สัญญาดังกล่าวเลิกกัน ซึ่งผลของการเลิกสัญญาจะเป็นไปตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้คู่สัญญากลับคืนสู่ฐานะเดิม และหากฝ่ายเอกชนได้มีการปฏิบัติตามสัญญาไปแล้วเพียงใด ฝ่ายรัฐก็มีหน้าที่ต้องชดเชยค่าการงาน รวมถึงค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ฝ่ายรัฐผิดสัญญานั้นให้แก่ฝ่ายเอกชน

หอยออนไลน์ : เอกชนฟ้องขอให้ศาล สั่งเลิกสัญญาจ้าง !

ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ... ปัญหาหอยใต้ดินและการขาย
สลากเกินราคานั้นเกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและยังไม่อาจจัดการ
กับปัญหาได้ ... สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ
ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังได้ตระหนักถึงปัญหา
ดังกล่าว จึงมีการเสนอทางออกและสนับสนุนแนวคิดเรื่อง
หอยออนไลน์หรือการออกสลากในรูปแบบใหม่ โดยการ
ออกสลากออนไลน์แบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว นั่นเอง !

โครงการสลากออนไลน์นี้ ... เริ่มจากคณะกรรมการ
สลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเตรียม
ดำเนินโครงการออกสลากแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ต่อมา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ
จึงมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอโครงการออกสลาก
พิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม
โดยแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ การจำหน่ายด้วยระบบพิมพ์
สลากใบ (หอยบนดิน) และระยะที่ ๒ การจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่าย
สลากอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ
อันนำไปสู่การดำเนินโครงการและทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชน
เพื่อดำเนินการให้บริการ แต่ต่อมาคู่สัญญาฝ่ายรัฐได้กระทำผิด
สัญญา เนื่องจากติดปัญหาข้อบังคับทางกฎหมาย ทำให้ไม่อาจ

จำหน่ายสลากออนไลน์ได้ อันเป็นที่มาของข้อพิพาทที่จะคุยกันวันนี้ครับ ...

โดยเรื่องมีอยู่ว่า ... เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ล็อกซเลย์ จีเทค เทคโนโลยี จำกัด หรือ LOXLEY เพื่อให้บริการระบบเกมสลากตามโครงการดังกล่าว ซึ่งบริษัทได้ทำการติดตั้งเครื่องจำหน่ายสลากออนไลน์ นำร่องจากพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลก่อนขยายออกไปทั่วประเทศ ควบคู่ไปกับการฝึกอบรมบุคลากร ทดสอบระบบการทำงาน และทดลองจำหน่ายสลาก (Soft Launch) จนมีความพร้อมและสามารถส่งมอบงานได้ครบตามสัญญา

แต่ถึงกระนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังไม่ยอมอนุมัติให้บริษัท ล็อกซเลย์ฯ เริ่มจำหน่ายสลาก ด้วยเหตุผลว่าการอนุมัติให้จำหน่ายสลากขัดกับข้อบังคับทางกฎหมายบางประการ ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในหนังสือตอบข้อหารือกฎหมายว่า การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว นั้น ไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงไม่สามารถดำเนินการตามโครงการได้ และต่อมาโครงการดังกล่าวได้ถูกสั่งให้หยุดดำเนินการ จนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

เมื่อบริษัท ลีอกซเลย์ฯ ได้ลงทุนและดำเนินการตามสัญญาแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐกลับไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ เป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ปฏิบัติตามสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากโดยให้เริ่มจำหน่ายสลากจริง หากไม่อาจบังคับได้ ขอให้เพิกถอนหรือให้เลิกสัญญาจ้างนับแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่นำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยขอถือเอาการฟ้องคดีนี้เป็นการแสดงเจตนาในการเลิกสัญญา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ติดตั้งระบบเกมสลากและเครื่องจำหน่ายสลาก ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีสิทธิบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาได้ในกรณีที่รัฐบาล มีนโยบายหรือมีความจำเป็นต้องล้มเลิกโครงการออกสลากพิเศษ ดังกล่าว โดยสำนักงานสลากฯ จะชดเชยการลงทุนบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายหรือค่าชดเชยอย่างใดอีก สัญญาดังกล่าวจึงมีข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป กรณีจึงเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

โดยที่สัญญาทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานของรัฐในการบอกเลิกสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถดำเนินไปได้ อย่างต่อเนื่องและบรรลุผล หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ส่วนรวม คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวเหมือนกับสัญญาทางแพ่งได้ อย่างไรก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ยังคงมีสิทธิที่จะโต้แย้ง คู่สัญญาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องปฏิบัติ ต่อกันต่อศาลได้ โดยอาจมีคำขอให้สัญญาทางปกครองนั้น เป็นอันเลิกกัน เนื่องจากการผิดสัญญาได้

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามสัญญาและมีการตรวจรับส่งมอบงานแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มบริการตามสัญญา โดยอ้างปัญหาทางกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะปฏิบัติตามสัญญาต่อไป และเมื่อโครงการพิพาทไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้ให้แก่รัฐ แต่โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์บริการระบบเกมสลากเพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม จึงไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นพฤติการณ์ที่มีเหตุอันสมควรที่ศาลจะพิพากษา

ให้สัญญาเลิกกันตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลนับแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ผลของการเลิกสัญญาตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง มีผลให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิม และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าการงาน รวมตลอดถึงค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑,๖๕๔,๖๐๔,๖๒๗.๕๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

คดีข้างต้น ... ถือเป็นกรณีศึกษาหนึ่งของการเลิกสัญญาทางปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้วสัญญาทางปกครองอาจเลิกกันได้หลายกรณี เช่น การเลิกสัญญาโดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย สัญญาเลิกกันโดยปริยาย (มีเหตุสุดวิสัยทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาหมดไป) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สัญญาเลิกกัน และคู่สัญญาฝ่ายปกครองหรือฝ่ายรัฐเลิกสัญญาฝ่ายเดียว แม้ว่าสัญญาทางปกครองจะมีข้อสัญญาในลักษณะให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐที่จะเลิกสัญญาเพียงฝ่ายเดียวได้ก็ตาม แต่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ยังคงมีสิทธิที่จะโต้แย้งคู่สัญญาฝ่ายรัฐเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องปฏิบัติต่อกันต่อศาลได้ โดยอาจมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้สัญญาทางปกครองนั้นเป็นอันเลิกกัน เนื่องจากการผิดสัญญาเช่นกรณีตามพิพาทที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นฝ่ายผิดสัญญา

โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนยอมมีสิทธิได้รับชำระค่าเสียหายจาก
การผิดสัญญาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
อ. ๔๙๑/๒๕๖๔)



เรื่องที่ ๑๖

ถูกรัฐบอกเลิกสัญญา :

ขอค่าใช้จ่ายในการประกวดราคาคืนได้ไหม ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๖๒

สาระสำคัญ

เทศบาลทำสัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพัง โดยผู้รับจ้างได้มอบหนังสือคำประกันของธนาคารเพื่อเป็นประกันการปฏิบัติตามสัญญา ต่อมาเทศบาลมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างด้วยเหตุว่าผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามสัญญา ผู้รับจ้างจึงฟ้องขอให้เทศบาลชำระค่ารั่วถอนและปรับพื้นที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และให้คืนค่าใช้จ่ายในการประกวดราคาด้วยนั้น แม้การก่อสร้างจะอยู่ในขั้นเตรียมการหล่อเสาเข็ม โดยเทศบาลปฏิเสธไม่ชำระค่าใช้จ่ายในการหล่อเสาเข็มที่เพิ่มขึ้น เพราะเห็นว่ามีรายละเอียดไม่ตรงกับรูปแบบในสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างก็ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามสัญญา ในส่วนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นซึ่งหากคาดว่าเป็นสิทธิโดยชอบก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องได้ การที่ผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก่อสร้างต่อไป จึงถือเป็นฝ่ายประพฤติผิดสัญญาที่เทศบาลมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยชอบ และมีสิทธิรับหลักประกันตามสัญญา ส่วนค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา และค่าขอหนังสือคำประกันนั้น แม้จะเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปจริงก็ตาม แต่ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้าประกวดราคาทุกรายต้องเสียเป็นปกติอยู่แล้วในการเข้าร่วม

ประกวดราคา ไม่ว่าในท้ายที่สุดจะเป็นผู้ชนะการประกวดราคาหรือไม่ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จึงมิใช่ค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงอันเกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญาที่เอกชนจะนำมาฟ้องเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชำระคืนได้ เว้นแต่เป็นกรณีหน่วยงานของรัฐยกเลิกการประกวดราคาโดยที่เอกชนไม่มีความผิด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. คู่สัญญาทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งไม่อาจอ้างว่าฝ่ายรัฐปฏิเสธค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นตามที่ฝ่ายเอกชนเสนอจึงไม่ปฏิบัติตามสัญญา เพราะหากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้ อย่างไรก็ตาม หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้

๒. เมื่อฝ่ายเอกชนเป็นผู้ผิดสัญญาและมีการเลิกสัญญากันโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการประกวดราคา เช่น ค่าซื้อซองประมูล ค่าธรรมเนียม และค่าขอหนังสือคำประกันจากธนาคาร เนื่องจากถือเป็นค่าใช้จ่ายที่โดยปกติย่อมเกิดขึ้นอยู่แล้วในการเข้าร่วมประกวดราคา

ถูกรัฐบอกเลิกสัญญา : ขอค่าใช้จ่ายในการประกวดราคาคืนได้ไหม ?

สัญญาจ้างก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังและปรับปรุงภูมิทัศน์ระหว่างเทศบาลกับเอกชนผู้ชนะการประกวดราคา มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ คือ การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันตลิ่งพัง

หากต่อมาหน่วยงานของรัฐได้บอกเลิกสัญญากับเอกชนดังกล่าว เนื่องจากเอกชนไม่ก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาโดยอ้างว่ามีค่าใช้จ่ายเพิ่ม

เช่นนี้... มีประเด็นน่าสนใจว่า เอกชนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้... ค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา รวมทั้งค่าขอหนังสือคำประกันจากธนาคาร ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เอกชนได้เสียไปในการประกวดราคาได้หรือไม่ ? วันนี้นายปกครองมีคำตอบครับ...

เรื่องมีอยู่ว่า... เทศบาลได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟุ้งคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งพังและปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนเลียบริมแม่น้ำ โดยผู้ฟุ้งคดีได้มอบหนังสือคำประกันของธนาคารเพื่อประกันการปฏิบัติตามสัญญา ต่อมาแบบเสาเข็มที่ผู้ฟุ้งคดีขออนุมัตินั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่ามียาวละเอียดไม่ตรงกับรูปแบบในสัญญาจ้าง ส่วนเสาเข็มตามแบบที่เทศบาลอนุมัติให้ใช้ได้ นั้น มีค่าใช้จ่ายต้นทุนในการ

หล่อเสาเข็มที่สูงขึ้น และเทศบาลปฏิเสธที่จะชำระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ดำเนินการก่อสร้าง

เทศบาลโดยนายกเทศมนตรีจึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง ด้วยเหตุว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามสัญญาและแผนการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแบบก่อสร้างของตนเป็นไปตามที่กำหนดในแบบเสนอราคาก่อสร้างแล้ว การบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งบอกเลิกสัญญาจ้าง และให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างต่อไปตามสัญญาจ้างโดยเพิ่มค่าเสาเข็ม หรือมิฉะนั้นให้เทศบาลชำระค่าดำเนินการรื้อถอนและปรับพื้นที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และให้คืนค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการประกวดราคา ค่าของหนังสือค้ำประกัน รวมทั้งคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคาร

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เทศบาลชดเชยค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการรื้อถอนและปรับสภาพพื้นที่บริเวณก่อสร้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ส่วนค่าขออื่น ๆ ให้ยก ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เทศบาลชำระค่าใช้จ่ายในส่วนอื่น ๆ ตามคำขอ

คดีจึงมีประเด็นปัญหาที่พิจารณา คือ การที่เทศบาล
บอกเลิกสัญญาจ้างที่ทำกับผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยชอบ
ด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี
เข้าปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างโดยการเตรียมพื้นที่เพียง ๑ วัน
ส่วนงานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๖ เป็นงานหล่อเสาเข็ม ผู้ฟ้องคดี
อยู่ในขั้นเตรียมการหล่อเสาเข็ม แต่ยังไม่ลงมือดำเนินการใด ๆ
แม้จะอ้างว่าเทศบาลปฏิเสธไม่จ่ายค่าใช้จ่ายในการหล่อเสาเข็ม
ที่เพิ่มขึ้นก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ตามสัญญาที่ต้องปฏิบัติงาน
จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายประพฤติดิตสัญญา เทศบาล
จึงใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้โดยชอบแล้ว และมีสิทธิ
รับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ ๑๘
ของสัญญาจ้าง ส่วนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีต้องไปใช้สิทธิ
ทางศาลในการเรียกให้เทศบาลเพิ่มค่างานในส่วนนี้ได้หากคาดว่า
เป็นสิทธิโดยชอบ โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญา
โดยอ้างว่าเทศบาลไม่ชำระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

ในส่วน... ค่าซื้อของประมูล ค่าธรรมเนียมในการ
ประกวดราคา ค่าขอหนังสือคำประกัน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการ
ประกวดราคานั้น ศาลเห็นว่าแม้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวผู้ฟ้องคดี
จะได้เสียไปจริงก็ตาม แต่ก็เป็ค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้าประกวดราคา
ทุกรายจะต้องเสียเป็นปกติอยู่แล้วในการที่จะเข้าร่วมประกวดราคา
ไม่ว่าในท้ายที่สุดจะเป็นผู้ชนะการประกวดราคาหรือไม่ ก็จะต้อง
เสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวเช่นเดียวกันทุกราย ดังนั้น ค่าใช้จ่าย

ในส่วนนี้จึงมิใช่ค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงอันเกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเรียกร้องได้ **ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายในส่วนดังกล่าว** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๓/๒๕๖๒)

อุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเลิกสัญญาทางปกครองว่า (๑) ในสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ปฏิบัติตามสัญญา หากไม่ปฏิบัติตามสัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสิทธิบอกเลิกสัญญา และริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้ ซึ่งหากเอกชนคู่สัญญาเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหายได้ (๒) การเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่มีสิทธิที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่เกิดขึ้นในชั้นของการประกวดราคา เพราะถือเป็นค่าใช้จ่ายที่โดยปกติย่อมเกิดอยู่แล้วในการเข้าประกวดราคา อย่างไรก็ตาม กรณีที่เอกชนผู้ชนะการประกวดราคามีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการประกวดราคาคืน คือ กรณีหน่วยงานของรัฐยกเลิกการประกวดราคา โดยที่เอกชนไม่มีความผิดครับ ! (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๓)



เรื่องที่ ๑๗

ข้อกำหนดในสัญญาการรับทุนการศึกษา ...

สำคัญต่อผู้รับทุน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔/๒๕๖๒

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำสัญญาการรับทุนการศึกษาในประเทศจาก องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตร และกลับมารับราชการชดใช้ทุนในสังกัด อบต. แต่ไม่ครบกำหนด ระยะเวลาตามที่สัญญาได้ระบุไว้ โดยได้ลาออกจากราชการเพื่อไป ประกอบอาชีพอื่น อบต. จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกัน ชำระเงินคืนพร้อมเบี้ยปรับ ๒ เท่า ของจำนวนเงินทุนที่ได้รับ แต่บุคคลดังกล่าวไม่ชำระ โดยอ้างว่าเบี้ยปรับตามสัญญานั้น สูงเกินส่วน ผู้รับทุนจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญาและต้องชดใช้เงิน พร้อมเบี้ยปรับให้แก่ อบต. ซึ่งค่าปรับนี้เป็นมาตรการป้องกัน ความเสียหายที่จะเกิดแก่ อบต. ในกรณีผู้รับทุนนำวิชาความรู้ ที่ได้ศึกษาจนจบแล้วลาออกไปประกอบอาชีพอื่นที่ให้ค่าตอบแทน สูงกว่าในระหว่างที่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนยังไม่ครบถ้วน และ ยังเป็นการตอบโต้ที่ผู้รับทุนไม่เคารพสัญญาการรับทุน โดยความเสียหายที่ อบต. ได้รับ คือ สูญเสียงบประมาณ บุคลากร และเวลา ปฏิบัติงานในระหว่างที่ผู้รับทุนเข้าศึกษาเพิ่มเติม ทั้งยังกระทบต่อ แผนการสรรหาและพัฒนาบุคคลที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง การที่ผู้รับทุนสมัครใจและยินยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญา

แต่ลาออกไปประกอบอาชีพอื่นทั้งที่ได้รู้ถึงข้อกำหนดเรื่องค่าปรับอยู่แล้ว จึงเห็นว่าเบี้ยปรับจำนวน ๒ เท่า มิได้สูงเกินส่วนแต่อย่างใด กรณีไม่มีเหตุที่ศาลจะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับทุน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐจะต้องเคารพต่อข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาการรับทุนโดยเคร่งครัด ต้องตั้งใจศึกษาและเฝ้าหาความรู้เพื่อให้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรภายในกำหนดเวลา ตลอดจนประพฤติตนให้เป็นไปตามกรอบข้อกำหนดในสัญญา และต้องเข้ารับราชการหรือปฏิบัติงานเพื่อชดใช้ทุนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

๒. หากผู้รับทุนผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่งหรือหลายข้อ หน่วยงานผู้ให้ทุนย่อมมีสิทธิที่จะบังคับตามข้อกำหนดในสัญญา โดยให้ชดใช้ทุนที่เจ้าหน้าที่ได้รับไปแล้ว พร้อมเบี้ยปรับตามที่กำหนดในสัญญา

๓. ศาลมีอำนาจพิจารณาลดเบี้ยปรับลงได้ตามสมควร หากเห็นว่าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีตามข้อกำหนด เงื่อนไข และวัตถุประสงค์ของการทำสัญญารับทุนการศึกษา รวมทั้งความเสียหายของหน่วยงานทางปกครองและพฤติการณ์ของผู้รับทุนแต่ละราย ประกอบกัน โดยกรณีการลาออกไปประกอบอาชีพอื่น ศาลเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้รับทุน

ข้อกำหนดในสัญญาับทุนการศึกษา ... สำคัญต่อผู้รับทุน

“สัญญาับทุนการศึกษา” ระหว่างหน่วยงานทางปกครอง กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับทุนเพื่อไปศึกษาร่ำเรียน ไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศนั้นได้นำความรู้ความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ ที่ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่และพัฒนาศักยภาพในสายงานที่รับผิดชอบ อันถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งหากผู้รับทุน **ผิดสัญญาก็จะต้องชดใช้ทุนคืนและยังต้องชำระเบี้ยปรับ** ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาอีกด้วย

คดีที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในวันนี้ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับทุนการศึกษาในประเทศ แต่ผิดสัญญาโดยลาออกจากราชการ ไปประกอบอาชีพอื่นก่อนครบกำหนดตามสัญญาับทุน หน่วยงานต้นสังกัดจึงเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ทุนที่ได้รับไปแล้วคืน พร้อมกับเรียกเบี้ยปรับตามสัญญา แต่ผู้รับทุนเพิกเฉย หน่วยงานผู้ให้ทุน จึงฟ้องบังคับตามสัญญาโดยให้ผู้รับทุน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ค้ำประกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับทุนโต้แย้งว่าเบี้ยปรับสูงเกินส่วน

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้รับทุนชดใช้เงินทุนที่ได้รับไปแล้วและเงินเบี่ยงปรับ พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินดังกล่าว และให้ผู้คำประกันรับผิดชอบหนี้ในฐานะผู้ค้ำประกัน

เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเฉพาะประเด็นเรื่อง “เบี่ยงปรับ” โดยเห็นว่าสูงเกินไป เป็นการสร้างภาระเกินสมควร และสูงเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสอง ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดค่าปรับกรณีข้าราชการไปศึกษาแล้วไม่กลับมารับราชการตามสัญญาว่าต้องจ่ายค่าปรับเพียง ๑ เท่า เท่านั้น

ปัญหาว่า เบี่ยงปรับตามสัญญารับทุนการศึกษาในกรณีนี้ลดได้หรือไม่ ?

โดยสัญญาดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า นางสาวฉลาดตกลงรับเงินค่าใช้จ่ายในการไปศึกษาวิชาในประเทศ (ข้อ ๑) และสัญญาว่าจะเข้ารับราชการอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ เท่า ของระยะเวลาที่ได้รับทุน (ข้อ ๘) ถ้าไม่ยอมเข้ารับราชการในสังกัด หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญานี้ ประการหนึ่งประการใด หรือรับราชการไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญา นางสาวฉลาดยินยอมรับผิดชอบชดใช้ทุนที่ได้รับไป กับใช้เงินอีก ๒ เท่า ของจำนวนทุนดังกล่าวให้เป็นเบี่ยงปรับ ซึ่งจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ให้ลดลงตามส่วนจำนวนเวลาที่ได้รับราชการชดใช้

ไปบ้างแล้ว แต่ถ้านีระหว่าง ๓ ปี นับแต่วันที่ได้กำหนดให้เข้ารับราชการหรือวันที่ได้ออกจากราชการ นางสาวฉลาดไปทำงานในหน่วยงานแห่งอื่นซึ่งได้รับเงินเดือนสูงกว่า นางสาวฉลาดยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและเบี้ยปรับตามสัญญา (ข้อ ๙) โดยมีนางโอบอ้อมเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ผู้รับทุนได้ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไปแล้ว ๙๑๓ วัน จึงคงเหลือที่ต้องปฏิบัติราชการอีก ๑,๒๒๓ วัน (๒,๑๓๖ - ๙๑๓) ดังนั้น ผู้รับทุนจะต้องรับผิดชอบชดใช้ทุนในส่วนที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาและตกเป็นผู้ผิดสัญญาซึ่งต้องชดใช้เบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยค่าปรับในสัญญารับทุนการศึกษานั้นถือเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ผู้รับทุนนำวิชาความรู้ที่ได้รับทุนไปศึกษาจนจบแล้วลาออกไปประกอบอาชีพอื่นที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่าในระหว่างที่ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนยังไม่ครบถ้วน และยังเป็น การตอบโต้การไม่เคารพสัญญาหากมีการผิดสัญญาอีกด้วย ซึ่งความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ให้ทุนได้รับ คือ การสูญเสียทั้งงบประมาณ บุคลากร และเวลาในการปฏิบัติงาน ในระหว่างส่งผู้รับทุนไปเข้ารับการศึกษาเพิ่มเติม ทั้งยังกระทบต่อแผนการสรรหาและพัฒนาบุคคลที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องด้วย

แม้ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๐

วรรคสอง จะกำหนดค่าปรับกรณีข้าราชการไปศึกษาแล้ว ไม่กลับมารับราชการตามสัญญาต้องจ่ายค่าปรับเพียง ๑ เท่า เท่านั้น แต่ระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้นำมาชดเชยกับ สัญญาที่พิพาทในคดีนี้แต่อย่างใด

ฉะนั้น เมื่อผู้รับทุนสมัครใจเข้าทำสัญญารับทุน และการลาออกจากราชการไปประกอบอาชีพอื่นก็เป็นการใช้เสรีภาพ ในการเลือกอาชีพ ทั้งที่ได้อำนาจข้อกำหนดเรื่องค่าปรับตามสัญญา พิพาทอยู่แล้ว จึงเห็นว่าเบี้ยปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้ เป็นจำนวน ๒ เท่า ของเงินทุนตามที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายไป มิได้ เป็นเบี้ยปรับที่สูงเกินส่วนแต่อย่างใด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินตามฟ้อง พร้อมดอกเบี้ย ตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔/๒๕๖๒)

คดีนี้จึงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับทุน การศึกษาจากหน่วยงานทางปกครองว่า จะต้องเคารพต่อข้อกำหนด และเงื่อนไขของสัญญาตามที่ได้ตกลงกันไว้โดยเคร่งครัด ต้องตั้งใจ ศึกษาและเฝ้าหาความรู้เพื่อให้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรภายใน กำหนดเวลา ประพฤติตนให้เป็นไปตามกรอบข้อกำหนดในสัญญา และต้องเข้ารับราชการชดใช้ทุนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากมีการผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง หน่วยงานผู้ให้ทุนย่อมมีสิทธิ ที่จะบังคับตามข้อกำหนดในสัญญาได้ ถึงแม้ว่าศาลจะมีอำนาจ พิจารณาลดเบี้ยปรับลงได้ตามสมควร หากเห็นว่าเบี้ยปรับนั้น สูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ก็ตาม แต่ถือเป็นอำนาจของศาลที่จะพิจารณาเป็นรายกรณี
ตามข้อกำหนด เงื่อนไข และวัตถุประสงค์ของการทำสัญญา
รับทุนการศึกษา รวมทั้งความเสียหายของหน่วยงานทางปกครอง
และพฤติการณ์ของผู้รับทุนการศึกษาประกอบกัน



เรื่องที่ ๑๘
ขอยกเว้นขอใช้ทุนการศึกษา ...
เพราะเหตุมีปัญหาสุขภาพ
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๒/๒๕๖๒
สาระสำคัญ

พนักงานจ้างตามภารกิจได้รับทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีจากเทศบาล แต่ไม่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรและได้ลาออกจากราชการโดยที่เทศบาลไม่ได้เห็นชอบให้ยุติการศึกษา ก่อนสำเร็จการศึกษา ถือเป็นการประพฤติดิตสัญญาและพนักงานจ้างต้องรับผิดชอบตามข้อกำหนดในสัญญาการรับทุน แม้จะให้เหตุผลในการลาออกว่ามีปัญหาด้านสุขภาพเกี่ยวกับสายตา ก็หาได้เป็นเหตุให้พนักงานจ้างรายนี้ไม่ต้องรับผิดชอบใช้เงินทุนคืนแต่อย่างใด เนื่องจากอาการป่วยไม่ร้ายแรงถึงขนาดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการศึกษาหรือการทำงานจนต้องยุติการศึกษาและลาออกจากราชการ อันเป็นกรณีที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้เบี้ยปรับให้แก่เทศบาล ดังนั้น พนักงานจ้างและผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจึงต้องร่วมกันหรือแทนกันในการรับผิดชอบใช้เงินทุน พร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด ตามมาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่ามิเหตุอันสมควรที่จะพิจารณาลดเบี้ยปรับให้ได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด แต่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือประพฤติดัดข้อกำหนดในสัญญา เช่น การยุติหรือเลิกสัญญาก่อนสำเร็จการศึกษาโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานผู้ให้ทุน หรือการไม่ยอมเข้ารับราชการหรือทำงานชดใช้ทุนอยู่ในสังกัดของหน่วยงานผู้ให้ทุนก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้รับทุน รวมทั้งผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา จะต้องรับผิดชอบชดใช้ทุนโดยมีหน้าที่ต้องชำระคืนเงินทุนตามจำนวนที่ได้รับไปแล้ว พร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทั้งนี้ หากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสูงเกินส่วนหรือมีเหตุอันสมควรลดเบี้ยปรับให้ ศาลก็มีอำนาจพิจารณาลดให้ได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. การผิดสัญญารับทุนการศึกษา กรณียุติการศึกษา ก่อนสำเร็จการศึกษา หรือการไม่เข้ารับราชการในหน่วยงานต้นสังกัด เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนอ้างว่ามีปัญหาด้านสุขภาพ หากอาการเจ็บป่วยดังกล่าวไม่ร้ายแรงถึงขนาดจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการศึกษาหรือการทำงาน ก็ไม่ถือเป็นเหตุที่จะทำให้เจ้าหน้าที่พ้นจากความรับผิดชอบในการต้องชดใช้เงินทุน พร้อมเบี้ยปรับตามข้อกำหนดในสัญญาให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดผู้ให้ทุนการศึกษา

**ขอยกเว้นชดใช้ทุนการศึกษา ...
เพราะเหตุมีปัญหาสุขภาพ**

เปิดปมคิด : เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐทำสัญญาและได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานทางปกครองแล้ว แต่ไม่สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรและได้ลาออกรากราชการ **เนื่องจากมีปัญหาด้านสุขภาพ** มีประเด็นน่าสนใจว่า

(๑) เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ... จะต้องรับผิดชอบชดใช้ทุนที่ได้เบิกหรือได้รับไปแล้วคืนแก่หน่วยงานทางปกครองผู้ให้ทุนการศึกษาหรือไม่ ?

(๒) ศาลมีอำนาจปรับลดเบี้ยปรับให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทุนและผู้ค้ำประกันที่ผิดสัญญาการรับทุนหรือไม่ ? เพียงใด ?

มูลเหตุของคดีเกิดจาก ขณะนายเก่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานดับเพลิง ได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรี หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตกับเทศบาลแห่งหนึ่ง ต่อมา นายเก่งได้ยุติการศึกษาก่อนที่จะสำเร็จการศึกษาและได้ยื่นหนังสือขอลาออกรากราชการ เพราะมีปัญหาสุขภาพเกี่ยวกับสายตา เทศบาลจึงมีคำสั่งให้นายเก่งพ้นจากตำแหน่ง

หลังจากนั้น เทศบาลได้มีหนังสือแจ้งให้นายเก่งชดใช้เงินทุนที่เบิกไปแล้วพร้อมเบี้ยปรับ แต่นายเก่งเพิกเฉย เทศบาล

จึงมีหนังสือถึงนายกันต์ในฐานะผู้ค้ำประกันให้รับผิดชอบร่วมกับนายเก่ง แต่นายกันต์เห็นว่ากรณีที่นายเก่งไม่สามารถเรียนต่อและทำงาน ชดใช้ทุนได้เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ โดยเทศบาลได้อนุญาต ให้นายเก่งลาออกแล้ว นายเก่งจึงมิได้ผิดสัญญาการรับทุน ดังนั้น ตนเองจึงไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน

เทศบาลได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา ให้นายเก่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกันต์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินทุนที่เบิกไปแล้วจำนวน ๖๖,๐๐๐ บาท พร้อมเบี้ยปรับอีก ๒ เท่า จำนวน ๑๓๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ทั้งสิ้น ๑๙๘,๐๐๐ บาท

ประเด็นปัญหา คือ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำผิด สัญญาการรับทุนและการค้ำประกันตามสัญญาดังกล่าว หรือไม่ ? และหากเป็นการผิดสัญญา จะต้องชดใช้เงินคืน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? เพียงใด ?

รัฐกฎหมายได้ประโยชน์

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควร ก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่ แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน”

มาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อันว่าค้ำประกันนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ค้ำประกันผูกพัน ตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้” และมาตรา ๖๘๓ ที่บัญญัติว่า “อันค้ำประกันอย่างไม่มีจำกัณฑ์ ย่อมคุ้มถึงดอกเบี้ยและค่าสินไหมทดแทนซึ่งลูกหนี้ค้างชำระ ตลอดจนค่าภาระติดพันอันเป็นอุปสรรคแห่งหนี้รายนั้นด้วย”

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ดังนี้

“เปิดปมคดี” ข้อ (๑) นายเก่งจะต้องรับผิดชอบใช้ทุน ที่ได้เบิกหรือได้รับไปแล้วคืนแก่เทศบาลผู้ให้ทุนการศึกษา หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาการรับทุนทำขึ้น เนื่องจากเทศบาลมีเจตจำนงที่จะส่งบุคคลไปศึกษาในประเทศ เพื่อให้เกิดความรู้ความชำนาญแล้วให้กลับมารับราชการ เพื่อประโยชน์แก่เทศบาล เมื่อนายเก่งได้เบิกทุนการศึกษาไปแล้ว ๒ ปีงบประมาณ รวมเป็นเงิน ๖๖,๐๐๐ บาท แต่ไม่สำเร็จการศึกษา ตามหลักสูตรและได้ลาออกจากราชการโดยที่เทศบาลไม่ได้ เห็นชอบให้ยุติการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา จึงเป็นการ ประพฤติผิดสัญญาซึ่งต้องรับผิดชอบตามข้อกำหนดในสัญญา การรับทุนทันที แม้การลาออกจากราชการ นายเก่งจะได้ให้ เหตุผลว่าเนื่องจากมีปัญหาสุขภาพเกี่ยวกับสายตา ก็หาใช่ เหตุผลที่จะทำให้นายเก่งไม่ต้องรับผิดชอบใช้เงินทุนดังกล่าว

ดังนั้น นายเก่งจึงต้องรับผิดชอบใช้ทุนที่ได้เบิกไปแล้ว
เป็นเงิน ๖๖,๐๐๐ บาท คืนแก่เทศบาล

**“เปิดปมคิด” ข้อ (๒) ศาลมีอำนาจปรับลดเบี้ยปรับ
ให้แก่นายเก่งผู้ได้รับทุนและนายกันต์ผู้ค้ำประกันที่ผิดสัญญา
การรับทุนหรือไม่ ? เพียงใด ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เบี้ยปรับมีลักษณะเป็น
ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนซึ่งคู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้า
ให้เจ้าหนี้มีสิทธิรับหรือเรียกเอาจากลูกหนี้ได้หากไม่ชำระหนี้
หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้อง เมื่อสัญญาการรับทุนกำหนดให้นายเก่ง
ผู้รับทุนต้องชดใช้เบี้ยปรับให้แก่เทศบาลผู้ให้ทุนเป็นจำนวนเงิน
๒ เท่าของเงินทุน แต่พฤติการณ์การกระทำผิดสัญญาของนายเก่ง
ที่ได้เข้าศึกษาตามสัญญาการรับทุนตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๕๐
โดยในภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๒ ได้ลงทะเบียน ๖ รายวิชา
ไม่ผ่านการประเมิน ๔ รายวิชา และในภาคเรียนที่ ๑ ปีการศึกษา
๒๕๕๓ ลงทะเบียน ๒ รายวิชา ไม่ผ่านการประเมินทั้ง ๒ รายวิชา
เนื่องจากมีปัญหาสุขภาพเกี่ยวกับสายตา ประกอบกับการที่
แพทย์ซึ่งนายเก่งเคยตรวจรักษาทางสายตาไม่อาจชี้แจง
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาการป่วยของนายเก่งได้ว่าอยู่ในระดับใด
เนื่องจากไม่ได้มารับการรักษาต่อเนื่อง สถานพยาบาลจึงทำลาย
เวชระเบียนของนายเก่งนั้น

แสดงให้เห็นว่าอาการป่วยของนายเก่งไม่ร้ายแรง
ถึงขนาดเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการศึกษาหรือการทำงานจนต้อง

ยุติการศึกษาและลาออกจากราชการ อันเป็นกรณีที่จะต้อง
รับผิดชอบใช้เบี้ยปรับให้แก่เทศบาล แต่กรณีดังกล่าวก็มีเหตุ
อันสมควรที่ศาลจะพิจารณาลดเบี้ยปรับให้นายเก่งได้ตาม
มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
โดยให้คิดเบี้ยปรับเพียง ๑ เท่า ของเงินทุนที่ต้องชดใช้คืน
แก่เทศบาล รวมเป็นเงิน ๑๓๒,๐๐๐ บาท (ชดใช้เงินทุนคืน
๖๖,๐๐๐ บาท + เบี้ยปรับ ๑ เท่า ๖๖,๐๐๐ บาท)

ส่วนความรับผิดชอบของนายกันต์ผู้ค้ำประกันซึ่งได้ทำสัญญา
ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาไว้ จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับนายเก่ง
ในการชดใช้เงินทุน เบี้ยปรับ และดอกเบี้ยนับแต่วันผิดนัดให้แก่
เทศบาลตามสัญญาค้ำประกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง
และมาตรา ๖๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษา
ให้นายเก่งและนายกันต์ร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบใช้เงินทุน
และเบี้ยปรับจำนวน ๑๓๒,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ
๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ
แก่เทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๒/๒๕๖๒)

รู้ไว้บอกต่อ

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำสัญญารับทุนการศึกษา
และได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด
แต่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือประพฤติดิตสัญญา ไม่ว่าจะเป็นเพราะ
หลีกเลี่ยงไม่เข้าหรือไม่อยู่ศึกษาในสถานศึกษาที่กำหนด การยุติ

หรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษาโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานผู้ให้ทุน หรือการไม่ยอมเข้ารับราชการอยู่ในสังกัดของหน่วยงานผู้ให้ทุนก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนการศึกษารวมถึงผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจะต้องรับผิดชอบใช้ทุนโดยต้องคืนเงินทุนตามจำนวนที่ได้รับไปแล้ว พร้อมเบี้ยปรับและดอกเบี้ยตามกฎหมายของต้นเงินดังกล่าวด้วย ซึ่งเบี้ยปรับตามที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาการรับทุนการศึกษานั้น หากศาลเห็นว่าเป็นจำนวนที่สูงเกินส่วนหรือมีเหตุอันสมควรลดให้ ศาลก็มีอำนาจพิจารณาลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. การยุติหรือเลิกการศึกษาก่อนสำเร็จการศึกษา หรือการไม่เข้ารับราชการในหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นผู้ให้ทุนการศึกษา เพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทุนอ้างว่ามีปัญหาด้านสุขภาพนั้น หากอาการเจ็บป่วยดังกล่าวไม่ร้ายแรงถึงขนาดจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการศึกษาหรือการทำงาน ก็ไม่ถือเป็นเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ต้องรับผิดชอบใช้เงินทุนคืนพร้อมเบี้ยปรับตามสัญญาให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดที่ให้ทุนการศึกษาแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๑๙

ลาออกจาก อบต. ไป อบจ. : ขอลดเบี้ยปรับ
ตามสัญญาทุนที่ทำกับ อบต.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๕/๒๕๖๓

สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำสัญญาให้ทุนการศึกษา แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด แต่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานขอใช้ทุนไม่ครบ กำหนดระยะเวลาตามสัญญา ถือว่าเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายผิดสัญญา และต้องรับผิดชอบใช้เงินทุนที่ อบต. จ่ายไป พร้อมเบี้ยปรับตาม สัญญา ซึ่งการไม่ได้ปฏิบัติงานตามสัญญานั้น อบต. ย่อมสูญเสีย บุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติราชการที่เป็น ประโยชน์ไป โดยขณะทำสัญญาเจ้าหน้าที่ก็ได้ทราบและเข้าใจ ข้อกำหนดในสัญญาเป็นอย่างดีแล้ว เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสีย ของ อบต. ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสีย ในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น ประกอบกับเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ลาออกจาก อบต. ก็เพื่อไปปฏิบัติงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน ศาลจึงเห็นว่าเบี้ยปรับจำนวน ๒ เท่า ตามที่กำหนดในสัญญานั้น สูงเกินส่วน เห็นควรลดเบี้ยปรับให้เหลือ ๑ เท่า ของจำนวนเงินทุน ที่จะต้องขอใช้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกันจึงต้อง

ร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบใช้เงินทุนที่ได้รับไปแล้วคืน โดยให้ลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานชดใช้ทุนไปบ้างแล้ว พร้อมเบี่ยงปรับจำนวน ๑ เท่า

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับทุนการศึกษาปฏิบัติงานชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญา เจ้าหน้าที่และผู้ค้ำประกันจึงมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินทุนที่ได้รับไปแล้วคืน พร้อมเบี่ยงปรับตามสัญญา

๒. ในส่วนของจำนวนเบี่ยงปรับนั้น ศาลจะพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของหน่วยงานผู้ให้ทุนทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับเหตุผลของผู้รับทุน ซึ่งกรณีที่ผู้รับทุนลาออกไปปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกันกับหน่วยงานผู้ให้ทุน ศาลจึงอาจเห็นสมควรลดเบี่ยงปรับให้ได้ โดยจะแตกต่างจากกรณีของเจ้าหน้าที่ผู้รับทุนที่ได้ลาออกจากราชการเพื่อไปประกอบอาชีพอื่นที่ศาลมักจะไม่พิจารณาลดเบี่ยงปรับให้ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้รับทุนจะได้รับการลดเบี่ยงปรับหรือไม่ เพียงใด ถือเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาเป็นรายกรณีไป

**ลาออกจาก อบต. ไป อบจ. : ขอลดเบี้ยปรับ
ตามสัญญาทุนที่ทำกับ อบต.**

เป็นที่ทราบดีว่า ... การให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานผู้ให้ทุนย่อมต้องการพัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้รับทุน เพื่อให้กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการอันจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานผู้ให้ทุน โดยปกติสัญญาให้หรือรับทุนการศึกษาจึงมีข้อกำหนดให้ผู้รับทุนต้องปฏิบัติงานหรือรับราชการชดใช้ทุนติดต่อกัน ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาตามที่ได้ใช้เวลาไปศึกษาหรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในข้อสัญญา หากผู้รับทุนผิดสัญญาก็จะมีข้อกำหนดเรื่องเบี้ยปรับเอาไว้ด้วย

“สัญญาทุนการศึกษา” จึงมีลักษณะเป็น **“สัญญาทางปกครอง”** เพราะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นบรรลุผล เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว เช่น หน่วยงานผู้ให้ทุนฟ้องเพื่อขอให้ผู้รับทุนที่ผิดสัญญาและผู้ค้ำประกันชำระเงินตามสัญญา จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

กรณีหน่วยงานฟ้องขอให้ผู้รับทุนที่ผิดสัญญาชดใช้เงินและผู้รับทุนอุทธรณ์เพื่อ **“ขอลดเบี้ยปรับตามสัญญาทุนการศึกษา”** นั้น นายปกครองได้เคยนำมาพูดคุยกันแล้ว ซึ่งคดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงว่า ผู้รับทุนลาออกจากพนักงานจ้างตามภารกิจ

ของ อบต. เพื่อไปประกอบอาชีพอื่น โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วไม่ลดเบี้ยปรับให้ เนื่องจากเห็นว่าผู้รับทุนสมัครใจเข้าทำสัญญารับทุน และการลาออกไปประกอบอาชีพอื่นเป็นเสรีภาพในการเลือกอาชีพที่ผู้รับทุนได้รู้ถึงข้อกำหนดเรื่องจำนวนค่าปรับตามสัญญาทุนการศึกษาที่ได้ทำไว้อยู่แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔/๒๕๖๒)

สำหรับวันนี้ ... นายปกครองก็ได้นำคดีที่หน่วยงานฟ้องขอให้ผู้รับทุนที่ผิดสัญญาชดใช้เงินมานำเสนอเช่นเดียวกัน แต่กรณีนี้ต่างกันตรงที่ผู้รับทุนลาออกจาก อบต. เพื่อไปปฏิบัติงานที่ อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเหมือนกัน

มาดูกันว่าคดีดังกล่าว ... ผู้รับทุนจะได้ลดเบี้ยปรับหรือไม่ ? และเพราะเหตุใด ?

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ทำสัญญาให้ทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีแก่นางสาวเดือน ซึ่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ โดยมีนางดาวเป็นผู้ค้ำประกัน การปฏิบัติตามสัญญา ต่อมา นางสาวเดือนก็ได้สำเร็จการศึกษา ตั้งตั้งใจ โดยใช้เวลารวม ๒ ปี ๙ เดือน ๑๗ วัน (๙๙๗ วัน) และได้รับทุนการศึกษารวมเป็นเงิน ๙๙,๐๐๐ บาท

ในระหว่างที่นางสาวเดือนได้กลับมาปฏิบัติงานชดใช้ทุนที่ อบต. นั้น ยังไม่ทันครบตามกำหนดเวลา ก็ได้ขอลาออกจาก อบต. เสียก่อน โดยให้เหตุผลว่าจะไปเป็นพนักงานจ้างของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งนายก อบต. ได้มีคำสั่งอนุญาตให้นางสาวเดือนลาออกได้

เมื่อนางสาวเดือนยังชดใช้ทุนไม่ครบตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญา อันถือเป็นการผิดสัญญารับการศึกษ อบรม. จึงมีหนังสือทวงถามให้นางสาวเดือนและนางดาวชำระเงินทุนที่ได้รับไปแล้วคืน **พร้อมเบี้ยปรับ ๒ เท่าของจำนวนเงินทุนที่ได้รับ** แต่บุคคลทั้งสองเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้

อบต. จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้นางสาวเดือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนางดาว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิנדังกล่าว พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ได้ออกจาก อบต. จนถึงวันฟ้อง และดอกเบี้ยนับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

ประเด็นของคดี คือ ผู้รับทุนผิดสัญญารับการหรือไม่ ? และจะต้องชำระค่าปรับเพียงใด ?

ข้อกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง** กำหนดว่า “ถ้าเบี้ยปรับสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน และเมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป”

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านางสาวเดือนได้กลับเข้าปฏิบัติราชการชดใช้ทุนภายหลังสำเร็จการศึกษาไม่ครบตามข้อกำหนดในสัญญา จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาการรับทุน และต้องรับผิดชดใช้ทุนที่ อบต. จ่ายไปแล้วทั้งสิ้น กับใช้เงินอีก ๒ เท่าของจำนวนทุนดังกล่าวให้เป็น

เบี้ยปรับแก่ อบต. ด้วยทันที โดยลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติงานชดใช้ทุนไปบ้างแล้วตามข้อสัญญา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเบี้ยปรับจะเป็นข้อตกลงระหว่าง **คู่สัญญา** แต่หากศาลเห็นว่าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาลดลงได้ตามสมควร แต่ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาดeductเบี้ยปรับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเจตจำนงของการให้ทุนการศึกษาก็เพื่อให้นางสาวเดือนนำความรู้ความชำนาญที่ได้รับจากการศึกษานั้นมาใช้ปฏิบัติงานให้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ อบต. การที่นางสาวเดือนไม่ได้ปฏิบัติงานตามสัญญา อบต. ย่อมสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญไป ประกอบกับนางสาวเดือนก็ได้ทราบและเข้าใจข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญาเป็นอย่างดีแล้วตั้งแต่ขณะเข้าทำสัญญา

เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของ อบต. ทุกอย่าง ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น อีกทั้งเหตุผลที่นางสาวเดือนลาออกจาก อบต. ก็เพื่อไปปฏิบัติงานที่ อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน เงินเบี้ยปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้ ๒ เท่า จึงสูงเกินส่วนและเห็นสมควรลดเบี้ยปรับให้เหลือเพียง ๑ เท่า ของจำนวนเงินทุนที่จะต้องชดใช้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๕/๒๕๖๓)

จะเห็นได้ว่าคดีดังกล่าว ... ศาลได้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของหน่วยงานผู้ให้ทุน ประกอบกับเหตุผลของผู้รับทุนที่ลาออก

ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการ
สาธารณะเช่นเดียวกัน จึงเห็นสมควรลดเบี้ยปรับให้ ซึ่งต่างจาก
คดีแรกที่ผู้รับทุนได้ลาออกไปประกอบอาชีพอื่นและศาลไม่ลด
เบี้ยปรับให้ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้รับทุนจะได้รับการลดเบี้ยปรับ
หรือไม่นั้น ถือเป็นดุลพินิจของศาล ฉะนั้น เมื่อทำสัญญารับทุน
การศึกษาแล้วจึงต้องตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบที่
กำหนดไว้ในสัญญา ก่อนตัดสินใจรับทุนการศึกษาจึงควรพิจารณา
ให้ถี่ถ้วนก่อนนะครับ



เรื่องที่ ๒๐

สัญญาจ้างพนักงานสิ้นสุด ...

หน่วยงานราชการไม่ต่อสัญญาก็ได้ ครับ !!!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๗/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย มีกำหนดระยะเวลาจ้าง ๑ ปี เมื่อครบกำหนดเวลาจ้างแล้ว อบต. ไม่ต่อสัญญาจ้าง พนักงานจ้างจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ อบต. ต่อสัญญาจ้างและเรียกค่าเสียหาย ซึ่งการเลิกจ้างดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการใช้สิทธิตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน และ อบต. ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเมื่อสัญญาจ้างได้สิ้นสุดลง กรณีนี้ อบต. จะทำสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ ถือเป็นดุลพินิจของ อบต. โดยนายก อบต. จะพิจารณาตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองจึงไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจและไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ อบต. ต่อสัญญาจ้างได้ ประกอบกับสัญญาจ้างนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ้างพนักงานจ้างทั่วไปที่ไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านการไม่ต่อสัญญาจ้างไม่ทำให้การปฏิบัติงานต้องสะดุดหยุดลงและไม่ทำให้การปฏิบัติภารกิจของ อบต. เสียหาย เนื่องจากมีข้าราชการและพนักงานจ้างรายอื่นที่สามารถปฏิบัติงานแทนได้

และแม้ว่าผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างรายพิพาทจะไม่ต่ำกว่าระดับดีก็ตาม ก็ไม่ผูกพันให้ อบต. ต้องต่อสัญญาจ้างแต่อย่างใด ดังนั้น การไม่ต่อสัญญาจ้างจึงไม่ใช่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ อบต. ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่พนักงานจ้าง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. อำนาจในการตัดสินใจว่าจะต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างหรือไม่ ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์แก่ทางราชการ โดยคำนึงถึงความสมเหตุสมผลและความคุ้มค่ากับเงินงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด

๒. การเลิกจ้างตามสัญญาจ้างบุคลากรของหน่วยงานภาครัฐมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงตามที่กำหนดไว้ หน่วยงานมีดุลพินิจที่จะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ก็ได้ โดยพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นในการจ้างงานต่อไป ประกอบกับระเบียบข้อบังคับและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจ

ดังกล่าวแทนหน่วยงานในการที่จะบังคับให้ต่อสัญญาจ้างได้
อย่างไรก็ตาม หากเป็นการเลิกจ้างโดยมิชอบ คู่สัญญามีสิทธิฟ้อง
เรียกค่าเสียหายได้

**สัญญาจ้างพนักงานสิ้นสุด ...
หน่วยงานราชการไม่ต่อสัญญาก็ได้ ครับ !!!**

**ส่วนที่ ๑ สิ้นสุดสัญญาจ้าง ... ฟ้องศาลปกครองขอให้
ต่อสัญญาจ้างไม่ได้**

“งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” คำขวัญของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีที่คุ้นหูคนไทยจากอดีตจนถึงวันนี้ก็ร่วม ๖๐ ปี แล้ว แน่นนอนครับ ... การดำรงชีพของคนในสังคมไม่ว่ายุคใดสมัยใด “งาน” และ “เงิน” เป็นปัจจัยสำคัญที่อาจแยกกันไม่ออก โดยเฉพาะคนที่อยู่ในภาวะต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้มีชีวิตรอดในภาวะเศรษฐกิจที่ต้องใช้เงินในการดำรงอยู่ในชีวิตประจำวัน การแสวงหางานหรือการทำงานที่มั่นคง ... จึงเป็นตัวแปรสำคัญเพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงให้กับครอบครัว

“งานราชการ” ถือเป็นหนึ่งในงานที่มั่นคงที่หลาย ๆ คนแสวงหาคับ และเมื่อโชคดีได้ทำงานราชการ แต่ถูก “เลิกจ้าง” ย่อมทำให้เกิดปัญหาและความเดือดร้อนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังเช่นอุทาหรณ์ที่จะมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลิกจ้างพนักงานของส่วนราชการ เพราะสัญญาจ้างสิ้นสุด พนักงานของส่วนราชการท่านนี้จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

มูลเหตุของข้อพิพาทในคดีนี้ เกิดขึ้นเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่ง ได้ทำสัญญาจ้างนางสาวสุดสวายเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย โดยสัญญาจ้างกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้ ๑ ปี แต่เมื่อสิ้นสุดสัญญา อบต. ได้มีการต่อสัญญาจ้างมาแล้ว ๔ ครั้ง จนกระทั่งถึงสัญญาจ้างที่กำหนดเวลาจ้างตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้าง อบต. ไม่ได้ต่อสัญญา ทั้งที่การประเมินผลการทำงานของนางสาวสุดสววยอยู่ในเกณฑ์ดี มีความตั้งใจในการทำงาน

นางสาวสุดสววยเห็นว่า การที่ อบต. ไม่ต่อสัญญาจ้างทำให้ตนเองได้รับความเสียหาย จึงฟ้องต่อศาลปกครองโดยฟ้อง อบต. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายก อบต. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา ๒ เรื่อง คือ (๑) ให้ส่วนราชการทำสัญญาจ้างต่อไป และ (๒) ให้ส่วนราชการชดเชยค่าเสียหาย

ส่วน อบต. ได้แย้งว่า นางสาวสุดสววยไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ อบต. ต่อสัญญาจ้าง คือ ไม่มีสิทธิฟ้องศาลปกครองในคำขอที่ ๑ นั้นเองครับ **ซึ่งตามหลักการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง** (๑) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และ (๒) คำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับได้ (มาตรา ๔๒ วรรคสอง และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒)

ประเด็นเรื่องอำนาจฟ้องนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ อบต. เลิกจ้างนางสาวสุดสวย (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) แต่เป็นการใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว นายก อบต. จะทำสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของนายก อบต. ที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจได้ ศาลจึงไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ อบต. ต่อสัญญาจ้างได้ นางสาวสุดสวยจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ อบต. ต่อสัญญาจ้างครับ ...

ส่วนที่ ๒ อบต. ไม่ต่อสัญญาจ้าง ... ต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ ?

แม้คำขอให้ อบต. ต่อสัญญาจ้าง ศาลปกครองจะไม่รับไว้พิจารณา แต่สำหรับคำขอเรื่องที่สองซึ่งขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ อบต. ชดใช้ค่าเสียหายนั้น ศาลปกครองมีคำสั่งได้ ... จึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาคำพิพากษา !

โดยศาลปกครองสูงสุดตั้งประเด็นวินิจฉัยไว้ว่า การที่ อบต. ไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นการกระทำที่ผิดสัญญาหรือไม่ ? หากผิดสัญญา อบต. ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ ?

สัญญาจ้างฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างแรงงานทั่วไปที่ไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้าน

จึงอาจต่อสัญญาจ้างได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละ อบต. และเมื่อสัญญาจ้างเป็นสัญญาที่มีระยะเวลาการจ้างที่แน่นอนได้สิ้นสุดลงแล้ว จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญาจ้างโดย อบต. ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าและไม่มีผลผูกพันว่าเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงจะต้องต่อสัญญาจ้าง **การที่ อบต. จะต่อสัญญาจ้างอีกหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของ อบต. โดยนายก อบต. พิจารณาตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในของหน่วยงาน มิใช้อำนาจผูกพัน**

เมื่อการกระทำของ อบต. และนายก อบต. เป็นเพียงการเลิกสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างแน่นอน ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับไม่มีข้อกฎหมายหรือข้อกำหนดในสัญญาให้ อบต. ต้องต่อสัญญาจ้าง อบต. จึงไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา

การไม่ต่อสัญญาจ้างจึงไม่ใช่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในเรื่องความเสียหายครับ ... ศาลท่านวินิจฉัยว่า ลักษณะงานของนางสาวสุดสวยตามสัญญาจ้างเป็นการจ้างพนักงานจ้างทั่วไปที่ไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน การไม่ต่อสัญญาจ้างกับนางสาวสุดสวยไม่ทำให้การปฏิบัติงานต้องสะดุดหยุดลง และการไม่ต่อสัญญาจ้างไม่ทำให้การปฏิบัติภารกิจของ อบต. เสียหาย เนื่องจากมีข้าราชการและพนักงานจ้างทั่วไปสามารถปฏิบัติงานแทนได้ ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

เป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารงานภายในฝ่ายปกครอง แม้ผลการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่าระดับดีและคณะกรรมการ กลั่นกรองประเมินผลการปฏิบัติงานมีมติให้ต่อสัญญาจ้าง ก็ไม่ได้ ผูกพันให้ อบต. ต้องต่อสัญญาจ้าง อบต. จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าเสียหาย ... ครับ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๗/๒๕๕๙)

กล่าวโดยสรุปครับ คดีนี้ศาลท่านเห็นว่าอำนาจในการ ตัดสินใจว่าจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ เป็นดุลพินิจของ อบต. ที่จะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นว่าจะประโยชน์ต่อทาง ราชการ และคุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่จะต้องจ่ายไปหรือไม่ อีกทั้ง อบต. ในฐานะที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐก็มีสิทธิที่จะพิจารณา เลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยไม่จำเป็น จะต้องถูกผูกพันให้ต้องต่อสัญญากับคู่สัญญารายเดิมเสมอไป โดยต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผลและความจำเป็น เพื่อให้ ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของ อบต. บรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

การเลิกจ้างตามสัญญามิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่คำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว การที่ หน่วยงานราชการจะทำสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของ หน่วยงานราชการที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมแก่การบริหาร ภายในของหน่วยงานราชการ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงาน

ของหน่วยงานราชการนั้นได้ ดังนั้น หากผู้ถูกเลิกจ้างจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานราชการทำสัญญาจ้างต่อไป ศาลปกครองจะไม่รับคำขอนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ ลุงเป็นธรรมได้ศึกษาข้อมูลเพื่อเป็นความรู้แก่ผู้อ่านเพิ่มเติมด้วยครับ ... โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๙๓/๒๕๖๐ ที่ อ. ๑๖๐๐/๒๕๕๙ และที่ อ. ๑๕๙๖/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า โดยทั่วไปสัญญาจ้างพนักงานของหน่วยงานราชการที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและล่วงหน้า แม้ว่าในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างหน่วยงานอาจจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยก็ตาม แต่ผลการประเมินก็ไม่ได้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับการต่อสัญญาจ้างหรือไม่ อีกทั้งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อสัญญาใดที่กำหนดว่า เมื่อครบกำหนดตามสัญญาแล้วหน่วยงานจะต้องถูกผูกพันโดยผลของกฎหมายให้ต้องต่อสัญญาจ้างกับบุคคลนั้น ประกอบกับการจ้างพนักงานเข้ามาปฏิบัติงานก็เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงาน ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจว่าจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานราชการที่จะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการ

ปฏิบัติงานและค้ำค้ำกับเงินงบประมาณที่จะต้องจ่ายไปหรือไม่ อีกทั้งหน่วยงานราชการในฐานะที่เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ก็มีสิทธิที่จะเลือกผู้ที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องถูกผูกพันให้ต้องต่อสัญญากับคู่สัญญารายเดิมเสมอไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ครับ !!!

ส่วนที่ ๓ รู้ทัน ... การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองใช้
กระทำการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) **อำนาจผูกพัน** หมายถึง กรณีที่กฎหมายได้กำหนดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดย**ไม่ให้โอกาสกับฝ่ายปกครองในการเลือกวินิจฉัยและตัดสินใจไปในทางอื่นได้** เช่น การจดทะเบียนสมรส การออกบัตรประจำตัวประชาชน การออกไปสูติบัตร หรือการออกไปมรณบัตร เป็นต้น

๒) **อำนาจดุลพินิจ** หมายถึง กรณีที่กฎหมายได้กำหนดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ โดย**ให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในขอบเขตของกฎหมาย** และขอบเขตนี้อาจมีการเลือกตัดสินใจได้ในหลายแนวทาง และไม่ว่าฝ่ายปกครองจะเลือกตัดสินใจในแนวทางใด การตัดสินใจนั้นก็ย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เช่น การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ หรือการพิจารณา

กำหนดค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองก็ต้องคำนึงถึง
การปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงอย่างสมเหตุสมผล
และเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมไปถึงประโยชน์
สาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะต้องปกป้องคุ้มครองด้วย



เรื่องที่ ๒๑

สัญญาจ้างสั้นลงตามกำหนดเวลา ...

หน่วยงานมีดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้าง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๓/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีหนังสือแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม เพราะเหตุที่ครบกำหนดระยะเวลาการจ้าง ๑ ปี ตามสัญญา พนักงานจ้างจึงฟ้องคดีเพื่อขอให้ อบต. ต่อสัญญาจ้างและเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย แต่เมื่อสัญญาจ้างดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนและได้สิ้นสุดลงตามข้อกำหนดในสัญญา อบต. จึงเลิกจ้างได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และการจะต่อสัญญาจ้างอีกหรือไม่ ถือเป็นอำนาจดุลพินิจ มิใช่อำนาจผูกพัน แม้ผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างรายนี้จะอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับดี ก็ไม่ผูกพันให้ อบต. ต้องต่อสัญญาจ้างแต่อย่างใด อีกทั้งการไม่ต่อสัญญาจ้างก็ไม่ทำให้การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานต้องสะดุดหยุดลงและไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น เนื่องจากมีข้าราชการและพนักงานจ้างทั่วไปที่สามารถปฏิบัติงานแทนได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น การไม่ต่อสัญญาจ้างจึงไม่ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถือเป็นการผิดสัญญา อบต. จึงไม่จำเป็นต้องต่อสัญญาจ้างและไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่พนักงานจ้างดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. สัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปที่มีลักษณะเป็นการให้รวมจัดทำบริการสาธารณะ ถือเป็น “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งหากมีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเมื่อสิ้นสุดระยะเวลานั้นแล้ว หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างมีอำนาจดุลพินิจในการจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ก็ได้ตามความจำเป็น หากไม่กระทบกับภารกิจของหน่วยงานและสามารถมอบหมายเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ หรือไม่มีความจำเป็นต้องจ้างอีกต่อไป แม้พนักงานจ้างจะมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดี หรือไม่มีความผิดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ก็ไม่ผูกพันให้หน่วยงานต้องต่อสัญญาจ้างต่อไป และหน่วยงานสามารถเลิกจ้างได้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างตามสัญญา โดยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าและไม่ถือเป็นการผิดสัญญาแต่อย่างใด

๒. การใช้อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในการเลิกจ้างตามสัญญา หรือการไม่ต่อสัญญาจ้างเมื่อครบกำหนดระยะเวลานั้น ไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**สัญญาจ้างสิ้นสุดตามกำหนดเวลา ...
หน่วยงานมีดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้าง !**

กรณีที่ส่วนราชการ (หรือหน่วยงานของรัฐ) ทำสัญญาจ้างพนักงานให้ทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งของส่วนราชการและสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง”

คือ สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒) หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะบรรลุผล (มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔)

หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการ

สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนยื่นฟ้องคดี (มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒)

กรณีสัญญาทางปกครองได้กำหนดระยะเวลาจ้างไว้แน่นอน และพนักงานจ้างตามสัญญาได้รับการต่อสัญญาจ้างมาโดยตลอด หากส่วนราชการไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างอีก จะบอกเลิกจ้าง หรือไม่ต่อสัญญาจ้างได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๔๙๓/๒๕๖๐

โดยคดีนี้องค์การบริหารส่วนตำบลทำสัญญาจ้างนาย ก. เป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม มีระยะเวลาการจ้าง ๑ ปี แต่ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้าง ทั้งที่พนักงานจ้างมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดีและมีได้ กระทำผิดข้อสัญญาใด ๆ

นาย ก. เห็นว่าการใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

จึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอน หนังสือแจ้งการไม่ต่อสัญญาจ้างและให้ชดใช้ค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยสถานที่ อาคาร ทรัพย์สิน ของทางราชการมิให้สูญหายหรือเสียหาย ตรวจตราสอดส่อง ป้องกันอัคคีภัย การโจรกรรมทรัพย์สิน ดูแลสอดส่องคนและ รถที่เข้าออกภายในบริเวณ และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

โดยอาจมีการต่อสัญญาจ้างได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อสัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลาจ้างแน่นอนและได้สิ้นสุดลงตามที่ได้ทำสัญญาจ้างต่อกันไว้ จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญาโดยส่วนราชการไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า

การจะทำสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ (นายก อบต.) มิใช่อำนาจผูกพันซึ่งสามารถดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารภายในของหน่วยงาน แม้ผลการปฏิบัติงานจะอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับดี ก็ไม่ได้ผูกพันให้ส่วนราชการต้องต่อสัญญา ประกอบกับลักษณะงานไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านและเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามระยะเวลาในสัญญาจ้าง

ทั้งการไม่ต่อสัญญาจ้างก็ไม่ทำให้การปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสะดุดหยุดลง และไม่ปรากฏว่าได้เกิดความเสียหายขึ้นต่อหน่วยงาน เนื่องจากมีข้าราชการและพนักงานจ้างทั่วไปที่สามารถปฏิบัติงานแทนได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการคำนึงถึงหลักความประหยัดงบประมาณ และไม่อาจถือว่าลักษณะการจ้างมีความจำเป็นและเป็นการกิจที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติอยู่ตลอด

เมื่อไม่มีกฎหมายหรือสัญญาข้อใดที่กำหนดให้ต้องต่อสัญญา ส่วนราชการจึงไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาและไม่ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง

โดยสรุปคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่า (๑) ในเรื่องสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปที่มีลักษณะเป็นการให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ถือเป็น “สัญญาทางปกครอง” หากมีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเมื่อสิ้นสุดระยะเวลานั้นแล้วหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจดุลพินิจในการจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ก็ได้ แม้พนักงานจ้างจะมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดีหรือไม่มีความผิดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ก็ไม่ผูกพันให้หน่วยงานทางปกครองต้องต่อสัญญาจ้างต่อไป และหน่วยงานทางปกครองสามารถเลิกจ้างได้ โดยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าและไม่ถือเป็นการผิดสัญญาแต่อย่างใด และ (๒) การใช้อำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในการเลิกจ้างตามสัญญา ไม่ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



เรื่องที่ ๒๒

ไม่ต่อสัญญาจ้าง ... เพราะเปลี่ยนเป็น จ้างเหมาบริการแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๐๖/๒๕๖๓

สาระสำคัญ

เทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับพนักงานจ้างตามภารกิจ (พนักงานเก็บขยะ) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้าง ๒ ปี และเปลี่ยนเป็นการจ้างเหมาในภารกิจนี้แทน ซึ่งจะทำให้ได้รับเงินเดือนน้อยลงและไม่ได้เงินโบนัส พนักงานจ้างดังกล่าวจึงฟ้องคดีเพื่อขอให้เทศบาลต่อสัญญาจ้าง หากไม่อาจกระทำได้ ให้ชดเชยค่าเสียหาย พร้อมทั้งจ่ายเงินโบนัสให้ตามสิทธิ ซึ่งสัญญาจ้างพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน เมื่อสัญญาสิ้นสุดลงตามข้อกำหนดในสัญญา อีกทั้งไม่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดใดในสัญญาให้ต้องทำการต่อสัญญาจ้าง การจะทำสัญญาจ้างต่อไปหรือไม่ ถือเป็นดุลพินิจของเทศบาลที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคลภายในของเทศบาล และได้มีการสอบถามพนักงานจ้างว่าประสงค์จะทำสัญญาจ้างเหมาบริการหรือไม่ แต่พนักงานจ้างไม่ยินยอม เทศบาลจึงได้ดำเนินการจ้างเหมาบริการในภารกิจดังกล่าว แทนการทำสัญญาจ้างพนักงานจ้าง เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ดังนั้น การไม่ต่อสัญญาจ้างจึงมิใช่การใช้ดุลพินิจ

โดยมิชอบ พนักงานจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหาย ประกอบกับ การที่พนักงานจ้างรายนี้ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หลายครั้ง ทำให้การประเมินครั้งสุดท้ายอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่พนักงานจะได้รับเงินโบนัสตามคำขอ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. สัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นได้ตกลงทำสัญญาจ้างพนักงานเก็บขยะ ถือเป็นสัญญาที่ให้พนักงานดังกล่าวเข้าร่วมหรือสนับสนุน การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานโดยตรง จึงมี ลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๒. สัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน หน่วยงาน ทางปกครองมีดุลพินิจที่จะพิจารณาต่อสัญญาหรือไม่ก็ได้โดย คำนี้ถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคล ภายใน รวมถึงงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ แม้พนักงานจ้าง จะมีผลการประเมินในระดับดีมาโดยตลอด แต่การประเมินผล การปฏิบัติงานเป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารงานภายใน ฝ่ายปกครอง เพื่อตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตาม วัตถุประสงค์หรือไม่ มิได้ผูกพันหน่วยงานให้ต้องต่อสัญญาจ้าง

ดังนั้น เมื่อหน่วยงานไม่ได้มีการจ้างพนักงานจ้างคนใหม่มาทำหน้าที่แทนในตำแหน่งที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง หากแต่ได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นการจ้างเหมาบริการแทน เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร โดยมีได้ทำให้ภารกิจของหน่วยงานต้องหยุดชะงัก จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดด้วยกฎหมาย

ไม่ต่อสัญญาจ้าง ... เพราะเปลี่ยนเป็น จ้างเหมาบริการแทน

คดีที่น่าสนใจในคอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง” วันนี้ ... เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำงานเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานเก็บขยะ สังกัดเทศบาลแห่งหนึ่ง ซึ่งได้มีการต่อสัญญาจ้างเรื่อยมา กระทั่งสิ้นสุดสัญญาจ้างฉบับล่าสุด เทศบาลดังกล่าวแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี และได้ประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีในระดับต่ำ ทำให้ไม่ได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินโบนัส) อันเป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดข้อพิพาทในคดีนี้ขึ้นครับ ...

รายละเอียดของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีได้รับการต่อสัญญาจ้างมีกำหนด ๒ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ แต่เมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างแล้ว เทศบาลไม่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดี แต่ได้เปลี่ยนเป็นการจ้างเหมาในการกิจดังกล่าวแทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองมีผลการประเมินผลการปฏิบัติงานไม่ต่ำกว่าระดับดีมาโดยตลอด จนกระทั่งการประเมินระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ นายกเทศมนตรีได้ประเมินให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในระดับต้องปรับปรุงและไม่ต่อสัญญาจ้าง อันมีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี และหากผู้ฟ้องคดีตกลงเป็นลูกจ้างแบบจ้างเหมาบริการ ก็จะได้รับเงินเดือนน้อยลง การไม่ต่อสัญญาจ้างย่อมไม่เป็นธรรม

กับผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เทศบาล
ต่อสัญญาจ้าง หากไม่สามารถต่อสัญญาได้ ให้ชดใช้ค่าเสียหาย
พร้อมทั้งจ่ายเงินโบนัสตามสิทธิของตนด้วย

**คดีจึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า ... การที่เทศบาล
โดยนายกเทศมนตรีไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี
ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาหรือไม่ ? และเทศบาล
จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?
เพียงใด ?**

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจ้าง
พิพาทมีลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง
ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อ
ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ตกลงทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี
เป็นพนักงานเก็บขยะ จึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมหรือ
สนับสนุนการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาล
โดยตรง อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

โดยสัญญาจ้างที่พิพาทเป็นสัญญาจ้างงานที่มีกำหนด
ระยะเวลาแน่นอน เมื่อครบกำหนดแล้วสัญญาจ้างดังกล่าว
จึงสิ้นสุดลงตามข้อกำหนดในประกาศคณะกรรมการพนักงาน
เทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง และตาม

ข้อกำหนดในสัญญา ประกอบกับไม่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดใดในสัญญาที่ให้อำนาจการต่อสัญญาจ้าง ฉะนั้น การที่เทศบาลจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปหรือไม่ จึงเป็น**ดุลพินิจของเทศบาล**ที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคลภายในของเทศบาล

แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่ามีผลการประเมินในระดับดีมาโดยตลอด ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเพียง**เครื่องมือในการบริหารงานภายในฝ่ายปกครอง**เพื่อตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มิได้ผูกพันที่จะต้องต่อสัญญาจ้าง ส่วนหนังสือของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดแนวปฏิบัติว่า หากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่จะต้องดำเนินการสรรหาบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้พิจารณาพนักงานจ้างคนเดิมซึ่งมีผลการประเมินเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดีก็ตาม ก็ถือเป็นเพียง**แนวปฏิบัติ** ซึ่งการจะพิจารณาต่อสัญญาจ้างยังต้องคำนึงถึง**การบริหารงานบุคคลภายในของเทศบาล**ให้สอดคล้องกับการเงิน การคลัง และงบประมาณของเทศบาลควบคู่กันไปด้วย

เมื่อเทศบาลได้สอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีว่าประสงค์จะทำสัญญาจ้างเหมาบริการหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมเนื่องจากรายรับต่อเดือนน้อยลง เทศบาลจึงได้ดำเนินการจ้างเหมาบริการในภารกิจดังกล่าวแทนการทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่าย

ด้านบุคลากร ดังนั้น การไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหาย อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่หลายครั้ง ทำให้การประเมินครั้งสุดท้ายอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับโบนัส **พิพากษายกฟ้อง** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๒๐๖/๒๕๖๓)

คำพิพากษาในคดีดังกล่าว ... เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างพนักงาน กรณีสัญญาจ้างงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนและไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาที่ให้อำนาจการต่อสัญญาจ้าง ฉะนั้น เมื่อครบกำหนดแล้ว สัญญาจ้างย่อมสิ้นสุดลง และเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลภายใน ประกอบกับการเงิน การคลัง และงบประมาณของหน่วยงาน ซึ่งในคดีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหน่วยงานไม่ได้ว่าจ้างพนักงานคนใหม่มาแทนในตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี หากแต่ได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นการจ้างเหมาบริการแทนเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และมีได้ทำให้ภารกิจดังกล่าวต้องหยุดชะงัก จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบแล้ว



เรื่องที่ ๒๓

**ไม่ต่อสัญญาจ้างทั้งที่ผลงานดี ...
เพื่อรับสมัครคนใหม่ได้หรือไม่ ?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๔๔/๒๕๖๓

สาระสำคัญ

เทศบาลบอกเลิกจ้างและไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป (๑๑ ราย) ที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างงาน ๑ ปี และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายนของทุกปี พนักงานจ้างจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายและให้รับตนกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม ซึ่งในกรณีที่สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอนและสัญญาจ้างได้สิ้นสุดลง เทศบาลจะต่อสัญญาจ้างหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของเทศบาลที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมแก่การบริหารงาน มิใช่เป็นสิทธิของพนักงานจ้างที่จะต้องได้รับการต่อสัญญาต่อเนื่องไป ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติของทางราชการประกอบด้วย เมื่อมีหนังสือเวียนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้พนักงานจ้างที่มีผลการประเมินเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี จะต้องต่อสัญญาจ้างให้ หากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ การที่เทศบาลได้เปิดรับสมัครบุคคลมาทำหน้าที่

ในตำแหน่งเดิม แสดงให้เห็นว่าภารกิจดังกล่าวยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ ประกอบกับผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างรายพิพาทก็เข้าเกณฑ์ที่กำหนดให้ต่อสัญญาได้ ดังนั้น การที่เทศบาลบอกเลิกจ้างและไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างดังกล่าวจึงเป็นการเลิกจ้างโดยไม่ชอบ เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าตอบแทนที่พนักงานจ้างแต่ละคนได้รับครั้งสุดท้ายเป็นเวลา ๑๒ เดือน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจว่าจะต่อหรือไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างที่สิ้นสุดระยะเวลาการจ้างตามสัญญานั้น ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานผู้ว่าจ้างที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมในการบริหารงาน ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่อาจใช้ได้ตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์และประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือจะใช้ได้อย่างอิสระตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเช่นเดียวกับเอกชน หากแต่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหนังสือเวียนภายในของหน่วยงาน อันถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ มาประกอบด้วย เมื่อหนังสือเวียนได้กำหนดแนวทางไว้โดยให้ต่อสัญญาจ้างในภารกิจที่ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป และพนักงานจ้างผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หน่วยงานผู้ว่าจ้างต้องพิจารณาต่อสัญญาจ้างกับพนักงานจ้างดังกล่าวก่อน โดยไม่อาจเปิดรับสมัครคนใหม่มาปฏิบัติหน้าที่แทนได้

ไม่ต่อสัญญาจ้างทั้งที่ผลงานดี ... เพื่อรับสมัครคนใหม่ได้หรือไม่ ?

ปัจจุบัน “การจ้างงานแบบสัญญาจ้างชั่วคราว” เช่น ๖ เดือน ๑ ปี หรือ ๓ ปี เป็นที่นิยมมากขึ้นทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยปกติแล้ว การจ้างงานแบบนี้ลูกจ้างจะได้ค่าตอบแทนในลักษณะเงินเดือน ส่วนสวัสดิการต่าง ๆ ก็ขึ้นอยู่กับระเบียบหรือข้อกำหนดของแต่ละหน่วยงาน และเมื่อระยะเวลาของสัญญาหมดลง ลูกจ้างก็ต้องออกจากงาน เว้นเสียแต่ว่าหน่วยงานและลูกจ้างเห็นพ้องตรงกันว่าจะมีการต่ออายุสัญญาจ้าง

อย่างไรก็ตาม ใช้นายจ้างและลูกจ้างจะเห็นตรงกันเสมอไป ซึ่งกรณีสิ้นสุดสัญญาจ้างรายปีแล้ว หน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่อยากจะต่อสัญญาจ้างกับลูกจ้างคนเดิม ทั้งที่ก็มีผลงานดี แต่กลับเปิดรับสมัครพนักงานจ้างคนใหม่มาทำแทนคนเดิม เช่นนี้ ... จะทำได้หรือไม่ ?

นายปกครองมีคดีที่ศาลได้วินิจฉัยให้ความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวมาฝากกันครับ ...

โดยคดีนี้ ... ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรายฟ้องว่า พวกตนเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปของเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยมีระยะเวลาจ้างงาน ๑ ปี และสิ้นสุดลงในวันที่ ๓๐ กันยายนของทุกปี ที่ผ่านมาเทศบาลฯ ก็ต่อสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรายเรื่อยมา ... จนเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน

ของปีสุดท้าย เทศบาลฯ ได้แจ้งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดราย และพนักงานจ้างคนอื่น ๆ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรายจึงอุทธรณ์ การบอกเลิกจ้างดังกล่าว ซึ่งนายกเทศมนตรีได้แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบเอ็ดรายไม่มีสิทธิอุทธรณ์ เนื่องจากเป็นข้อพิพาทตามสัญญา ทางปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดราย จึงนำคดีมาฟ้องโดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เทศบาลฯ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายพร้อมดอกเบี้ย และ ให้รับกลับเข้าทำงานในตำแหน่งและหน้าที่เดิม

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เทศบาลฯ ต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายจากการไม่ต่อสัญญาจ้างที่สิ้นสุดลงแล้วให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรายหรือไม่ ? เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า เมื่อสัญญาจ้าง ที่พิพาทเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน ดังนั้น เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว เทศบาลฯ จะต่อสัญญาจ้างให้แก่ ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของเทศบาลฯ ที่จะพิจารณา ดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานของเทศบาลฯ มิใช่เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรายที่จะต้องได้รับการ ต่อสัญญาจ้างต่อเนื่องไปแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจของเทศบาลฯ จะต้อง พิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ประกอบด้วย กล่าวคือ เมื่อมีการสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นตามหนังสือวิทยุสื่อสารในราชการกระทรวงมหาดไทย

ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๐๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ กำหนดให้พนักงานจ้างที่มีผลการประเมินการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ยกเว้นการต่อสัญญาจ้างในปีแรก ให้พิจารณาผลการประเมินเฉลี่ยย้อนหลัง ๑ ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี จะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างผู้นั้น หากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องปฏิบัติงานอยู่แล้ว

แม้หนังสือดังกล่าวจะไม่อาจถือว่าเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับหรือเป็นส่วนหนึ่งของข้อกำหนดในสัญญาก็ตาม แต่ก็เป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบโดยทั่วไป และสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้างของผู้มีอำนาจ เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์และประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ... เทศบาลฯ ได้เปิดรับสมัครบุคคลมาทำหน้าที่ในตำแหน่งเดิม แสดงให้เห็นว่าการกิจดังกล่าวยังมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ และเมื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรายก็เข้าเกณฑ์ที่กำหนดให้ต่อสัญญาได้ ดังนั้น การที่เทศบาลฯ ไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการเลิกจ้างโดยไม่ชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรายได้รับความเสียหายขาดรายได้จากการต่อสัญญาจ้างเป็นเวลา ๑ ปี เทศบาลฯ

จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนได้รับครั้งสุดท้ายเป็นเวลา ๑๒ เดือน

จึงพิพากษาให้เทศบาลฯ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคน พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๔๔/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการพิจารณาต่อหรือไม่ต่ออายุสัญญาจ้างพนักงานที่สิ้นสุดเวลาการจ้างตามสัญญาแล้ว โดยถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง มิใช่สิทธิของพนักงานจ้างที่จะต้องได้รับการต่อสัญญาจ้างเรื่อยไป แต่ทั้งนี้ ... การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานนั้นก็มิใช่ว่าจะสามารถทำได้อย่างอิสระตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเช่นเดียวกับเอกชน หากแต่ต้องใช้ดุลพินิจโดยพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องที่ถือเป็นแนวทางการปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ มาประกอบด้วย เมื่อมีหนังสือเวียนกำหนดแนวทางการพิจารณาโดยให้ต่อสัญญาจ้างในการกิจที่ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป และพนักงานจ้างผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่นนี้ ... หน่วยงานของรัฐก็ต้องพิจารณาต่อสัญญาจ้างกับพนักงานจ้างผู้นั้นก่อน โดยไม่อาจไปเปิดรับสมัครพนักงานจ้างคนใหม่มาทำแทนคนเดิมที่สิ้นสุดระยะเวลาตามสัญญาแล้วได้ ... นะครับ !



เรื่องที่ ๒๔

การโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์ ...
เมื่อทำเป็นหนังสือและบอกกล่าวแก่ลูกหนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖/๒๕๖๒

สาระสำคัญ

ห้างหุ้นส่วนจำกัด A ซึ่งเป็นผู้รับจ้างงานก่อสร้างให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ทำสัญญาเป็นหนังสือเพื่อ โอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างให้แก่เจ้าหนี้ของตน โดยห้างหุ้นส่วน จำกัด A และเจ้าหนี้ต่างได้ทำหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง ในเงินค่าจ้างไปยัง อบต. โดยมีเจ้าหน้าที่ของ อบต. ลงชื่อรับหนังสือ ดังกล่าวแล้ว กรณีนี้จึงถือว่าสัญญาการโอนสิทธิเรียกร้องและการ บอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องเป็นไปโดยชอบด้วยแบบตามที่ มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามที่หนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ โดยที่ อบต. ในฐานะลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องไม่จำเป็นต้องทำหนังสือตอบ รับทราบหรือแจ้งความยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับโอน (เจ้าหนี้ของห้างหุ้นส่วนจำกัด A) ทราบแต่อย่างใด เมื่อผู้รับโอน และห้างหุ้นส่วนจำกัด A ตกลงทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องเป็น หนังสือ โดยคู่สัญญาได้ลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจกระทำการแทน พร้อมตราประทับของห้างหุ้นส่วนจำกัด A และของผู้รับโอน ครบถ้วน และ อบต. ได้รับหนังสือแจ้งการโอนแล้ว สัญญาการโอน สิทธิเรียกร้องจึงมีผลสมบูรณ์ และ อบต. ต้องชำระเงินให้แก่เจ้าหนี้

ของห้างหุ้นส่วนจำกัด A ซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างดังกล่าวตามสัญญา

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การโอนสิทธิเรียกร้อง (โอนสิทธิในการได้รับชำระหนี้) ระหว่างผู้โอน (เจ้าหนี้รายเดิม) กับผู้รับโอน (เจ้าหนี้รายใหม่) มีหลักเกณฑ์ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ (๑) สัญญาการโอนสิทธิเรียกร้องจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้โอนและผู้รับโอน (๒) จะต้องทำหนังสือบอกกล่าวถึงการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้อง หรือถ้ามิได้ทำหนังสือบอกกล่าว ก็จะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องก่อน (๓) หากได้ดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ครบถ้วนแล้ว ถือว่าการโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์และใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

๒. การโอนสิทธิเรียกร้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลูกหนี้หรือเป็นคู่สัญญานั้น ใช้หลักเกณฑ์ดำเนินการเช่นเดียวกับที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ โดยเมื่อมีการทำหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นลูกหนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องแจ้งความยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังเจ้าหนี้ผู้รับโอน เพราะถือว่าสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์แล้วตั้งแต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแจ้ง

**การโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์ ...
เมื่อทำเป็นหนังสือและบอกกล่าวแก่ลูกหนี้**

ถ้าพูดถึงคำว่า “หนี้” เชื่อว่าหลายท่านอาจเคยเป็นทั้ง “เจ้าหนี้” และ “ลูกหนี้” เมื่อมี “หนี้” เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นหนี้ที่เกิดจากนิติกรรม เช่น สัญญา หรือเกิดจากนิติเหตุ เช่น ละเมิด เจ้าหนี้นี้ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ และท่านทราบหรือไม่ว่าสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ผู้เป็นเจ้าหนี้สามารถโอนให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งได้ (โอนความเป็นเจ้าหนี้) อันจะมีผลให้ผู้รับโอนเข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนเจ้าหนี้คนเดิม !

ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “การโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่ง การโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ”

ประเด็นที่น่าสนใจในวันนี้มีว่า ...

๑. กรณีการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะใช้หลักการ

เช่นเดียวกับที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไปกำหนดไว้หรือไม่ ?

๒. การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะมีผลสมบูรณ์ได้ หน่วยงานของรัฐในฐานะลูกหนี้ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จำต้องแจ้งความยินยอมในการโอนด้วยหรือไม่ ?

เหตุของคดีเกิดจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. (ผู้ฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด A ก่อสร้างวางท่อเมนประปา โดยระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญา ห้างหุ้นส่วนจำกัด A ได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของห้างหุ้นส่วนจำกัด A โดยห้างหุ้นส่วนจำกัด A และผู้ฟ้องคดีต่างได้ทำหนังสือแจ้ง อบต. เรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินค่าจ้างและเจ้าหนี้ที่ของ อบต. ได้ลงชื่อรับหนังสือดังกล่าวแล้ว

ต่อมา เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด A ขอส่งมอบงานและขอรับเงินค่าจ้าง อบต. กลับจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด A ไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือทวงถามเพื่อให้ อบต. ชำระหนี้เงินค่าจ้างจากการโอนสิทธิเรียกร้อง แต่ อบต. เพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ อบต. ชำระเงิน พร้อมดอกเบี้ยตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด A โอนให้แก่ตน

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า สัญญาโอนสิทธิเรียกร้องที่ทำขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัด A เป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และใช้บังคับได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดแบบในการโอนสิทธิเรียกร้องและแบบในการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือกรณีลูกหนี้ยินยอมด้วยในการโอนว่าต้องทำเป็นหนังสือ แต่มิได้บัญญัติว่าภายหลังได้รับบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องแล้ว ลูกหนี้จะต้องให้ความยินยอมด้วย กรณีจึงถือว่าการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้เพียงประการเดียว ก็เป็นการแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องตามแบบที่สมบูรณ์แล้ว

ประกอบกับตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๖๓๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินกรณีเจ้าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างทำของให้แก่บุคคลอื่นไว้ว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องให้สรรพากรจังหวัดเพื่อทราบ แต่ไม่ต้องแจ้งความยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับโอนทราบ และให้จ่ายเงินแก่ผู้รับโอนโดยตรง

วิธีปฏิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่า การโอนหนี้จะยกเป็นข้อต่อสู้

ลูกหนี้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีและห้างหุ้นส่วนจำกัด A ตกลงทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือ โดยคู่สัญญาลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจกระทำการแทนพร้อมตราประทับของห้างหุ้นส่วนจำกัด A และของผู้ฟ้องคดีครบถ้วน และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างผู้ฟ้องคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัด A รวมทั้งการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งได้ทำเป็นหนังสือ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยแบบตามที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้และมีผลสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖/๒๕๖๒)

จึงได้คำตอบจากคำถามที่ตั้งเป็นประเด็นไว้ข้างต้นว่า

๑. การโอนสิทธิเรียกร้องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นลูกหนี้หรือคู่สัญญานั้น ใช้หลักการเช่นเดียวกับที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ และ ๒. เมื่อได้ทำหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่จำเป็นต้องแจ้งความยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังเจ้าหนี้ เนื่องจากมีผลสมบูรณ์แล้วตั้งแต่ได้รับแจ้ง

จากอุทธรณ์คดีปกครองข้างต้นสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการโอนสิทธิเรียกร้อง (โอนหนี้) ระหว่างผู้โอน (เจ้าหนี้รายเดิม)

กับผู้รับโอน (เจ้าหนี้รายใหม่) ได้ดังนี้ (๑) สัญญาการโอน สิทธิเรียกร้องจะต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้โอน และผู้รับโอน (๒) จะต้องทำหนังสือบอกกล่าวถึงการโอน สิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้อง หรือ ถ้ามิได้ทำ หนังสือบอกกล่าวก็จะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจาก ลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องก่อน (๓) หากได้ดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ครบถ้วนแล้ว ถือว่าการโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์ และใช้บังคับได้ตามกฎหมาย



เรื่องที่ ๒๕

ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องอย่างไร ? ให้ถูกต้อง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๘/๒๕๖๒

สาระสำคัญ

กรุงเทพมหานคร (กทม.) ทำสัญญาว่าจ้างเอกชนก่อสร้างอาคารเรียน โดยเอกชนผู้รับจ้างได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในการรับเงินค่าจ้างให้แก่ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง พร้อมทั้งได้มีการแจ้งเป็นหนังสือให้ กทม. ทราบแล้ว เมื่อการก่อสร้างในงานงวดที่ ๑-๕ แล้วเสร็จ กทม. ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้กับธนาคารพาณิชย์ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องแล้ว แต่ต่อมาเอกชนผู้รับจ้างมีหนังสือแจ้งบอกกล่าวยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องไปยัง กทม. กทม. จึงชำระเงินค่าจ้างในงวดที่เหลือ คือ งวดที่ ๖-๗ ให้แก่ผู้รับจ้างเป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์ไม่ได้รับเงินค่าจ้างตามสัญญา ซึ่งการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง มิได้บัญญัติถึงการบอกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องไว้ การยกเลิกนิติสัมพันธ์นี้จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างเดียวกับการโอนสิทธิเรียกร้อง เมื่อปรากฏว่าไม่ได้มีการตกลงกันเป็นหนังสือให้ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างเอกชนผู้รับจ้าง (ผู้โอน) และธนาคารพาณิชย์ (ผู้รับโอน) โดยธนาคารพาณิชย์โต้แย้งว่าเอกสารยกเลิกการโอนดังกล่าวเป็นเอกสารปลอม เพราะตนไม่ได้

เป็นผู้จัดทำหรือรู้เห็นยินยอมให้ทำ ประกอบกับสัญญาการโอนสิทธิเรียกร้องกำหนดไว้ชัดแจ้งว่าผู้โอนไม่อาจเพิกถอนการโอน และสิทธิรับเงินค่าจ้างเป็นสิทธิโดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียวของธนาคารพาณิชย์ โดยที่ กทม. ได้ทราบข้อสัญญาแล้ว หากมีเหตุขัดแย้งเกี่ยวกับข้อสัญญา ก็ควรตรวจสอบให้แน่ชัดก่อนชำระเงินให้แก่บุคคลใด ดังนั้น การยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องตามที่เอกชนผู้รับจ้างแจ้งไปยัง กทม. จึงไม่มีผลสมบูรณ์ และ กทม. ยังคงผูกพันต้องชำระเงินค่าจ้างสำหรับงานงวดที่ ๖-๗ ให้แก่ธนาคารพาณิชย์ผู้รับโอนตามสัญญาการโอนสิทธิเรียกร้อง พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้ โดยเฉพาะเจาะจงนั้น จะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้กระทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อทั้งผู้โอนและผู้รับโอน และเพื่อให้การโอนสิทธิเรียกร้องใช้ยันต่อลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องหรือบุคคลภายนอกได้ ผู้โอนจะต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ หรือได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนำมาใช้กับกรณีของการยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องด้วยเช่นเดียวกัน

ยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องอย่างไร ? ให้ถูกต้อง !

เรื่องน่ารู้... ที่หยิบยกมาคุยกันในวันนี้ เป็นเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้องหรือการโอนสิทธิในการได้รับชำระหนี้ และการยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว เช่น กรณีบริษัทผู้รับจ้างซึ่งได้ก่อสร้างแล้วเสร็จตามสัญญา ก็จะต้องได้รับค่าจ้าง แต่ได้โอนสิทธิในการรับค่าจ้างนี้ไปให้แก่บุคคลอื่น หากต่อมาเปลี่ยนใจจะขอยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องที่โอนไปแล้วได้หรือไม่ ? และต้องทำอะไร ?

วันนี้นายปกครองมีคดีปกครองที่จะช่วยไขข้อข้องใจในประเด็นดังกล่าว ก่อนอื่นเรามาดูความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องกันก่อนครับ

“สิทธิเรียกร้อง” เป็นสิทธิของเจ้าหนี้ที่จะเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้แก่ตนได้ตามมาตรา ๑๙๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เมื่อมีหนี้เกิดขึ้นแล้ว เจ้าหนี้ก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่ตน และมีสิทธิที่จะโอนสิทธิเรียกร้องนี้ให้แก่บุคคลอื่นได้ (โอนความเป็นเจ้าหนี้) ตามมาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่ง โดยการโอนสิทธิเรียกร้องหรือการโอนหนี้ดังกล่าว มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือจะถือว่าไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย และจะต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะต้องแสดงความยินยอม

**ในการโอนหนี้หนี้ ซึ่งคำบอกกล่าวการโอนหนี้หรือ
การแสดงความยินยอมของลูกหนี้จะต้องทำเป็นหนังสือ
ด้วยเช่นกัน**

จากข้อกำหนดข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่าการโอน
สิทธิเรียกร้องนั้นต้องทำเป็นหนังสือ แต่หากผู้โอนประสงค์
จะยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องและต้องการจะกลับไปเป็น
ผู้รับชำระหนี้เหมือนเดิม จะต้องดำเนินการอย่างไร ? เนื่องจาก
กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการในการยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้อง
เอาไว้ มาฟังคำตอบจากศาลกันครับ

มูลเหตุของเรื่องเกิดจากกรุงเทพมหานครได้ตกลงว่าจ้าง
ห้างหุ้นส่วนจำกัดยี่งยังให้ก่อสร้างอาคารเรียน ต่อมา ห้างหุ้นส่วน
จำกัดยี่งยังได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินค่าจ้าง
ให้แก่ธนาคาร ก. และได้มีหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิการรับเงิน
ค่าจ้างให้กรุงเทพมหานครทราบแล้ว

ขั้นตอนนี้ถือว่าการโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์
ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ต่อมา เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัดยี่งยังได้ก่อสร้างตามสัญญา
ในงานงวดที่ ๑-๕ แล้วเสร็จ กรุงเทพมหานครจึงจ่ายเงินค่าจ้าง
ในงวดงานดังกล่าวให้แก่ธนาคาร ก. หลังจากนั้น ห้างหุ้นส่วน
จำกัดยี่งยังได้แจ้งยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงิน
ค่าจ้างไปยังกรุงเทพมหานคร โดยแนบหนังสือแจ้งยกเลิก
การโอนสิทธิการรับเงินไปด้วย และเมื่อมีการก่อสร้างแล้วเสร็จ

ครบถ้วนตามสัญญาในงานงวดที่ ๖-๗ กรุงเทพมหานครจึงชำระเงินค่าจ้างให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดยี่งง โดยไม่ชำระให้ธนาคาร ก.

ธนาคาร ก. จึงโต้แย้งว่า หนังสือยกเลิกการโอนสิทธิการรับเงินค่าจ้างเป็นเอกสารปลอม โดยธนาคาร ก. ไม่มีส่วนรู้เห็นในการจัดทำเอกสารนี้ และลายมือชื่อในหนังสือก็ไม่ใช่ของผู้มีอำนาจกระทำการแทนธนาคาร ก. จึงได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครชำระเงินค่าจ้างในงานงวดที่ ๖-๗ พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ตน

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การโอนสิทธิเรียกร้องเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้ (ห้างหุ้นส่วนจำกัดยี่งง) กับผู้รับโอน (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ใช่นิติสัมพันธ์กับลูกหนี้ ซึ่งการโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะจะจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้กระทำเป็นหนังสือ ส่วนการบอกกล่าวการโอนหรือได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้ นั้น เป็นการใช้ยันต่อลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

และโดยที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเรื่องการบอกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องเอาไว้ เมื่อการโอนสิทธิเรียกร้องจะมีผลสมบูรณ์ได้เช่นใด การยกเลิกนิติสัมพันธ์นี้จึงต้องกระทำโดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีการตกลงกันระหว่างผู้โอนและผู้รับโอน และต้องทำเป็นหนังสือ

เมื่อปรากฏว่าไม่ได้มีการตกลงกันเป็นหนังสือให้ยกเลิก การโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างผู้โอน (ห้างหุ้นส่วนจำกัดยิ่งยง) และ ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าเอกสารยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้อง เป็นเอกสารปลอม ประกอบกับสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องกำหนดไว้ ชัดแจ้งว่า ผู้โอนตกลงโอนอย่างไม่อาจเพิกถอน และผู้ฟ้องคดี ตกลงรับโอนสิทธิในการรับเงินอันเป็นสิทธิโดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว ซึ่งกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับทราบข้อสัญญานี้ จากการบอกกล่าวการโอนแล้ว ฉะนั้น หากมีเหตุขัดแย้งเกี่ยวกับ ข้อตกลงการโอนสิทธิเรียกร้อง กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นลูกหนี้ ที่ผูกพันต้องชำระหนี้ตามข้อสัญญาดังกล่าวก็ควรตรวจสอบ ข้อเท็จจริงให้แน่ชัดก่อนชำระเงินให้แก่บุคคลใด

ดังนั้น การยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องจึงไม่มีผล สมบูรณ์ตามกฎหมาย และกรุงเทพมหานครยังคงผูกพัน ต้องชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงิน สำหรับงานงวดที่ ๖-๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๔๔๘/๒๕๖๒)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายข้อกฎหมายและ การยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องว่า

(๑) การโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้จะพึงต้องชำระแก่ เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจง จะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้กระทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อทั้งของผู้โอนและผู้รับโอน

(๒) เพื่อให้การโอนสิทธิเรียกร้องใช้ยันต่อลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ ผู้โอนจะต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ หรือได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากลูกหนี้

(๓) การยกเลิกการโอนสิทธิเรียกร้องจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้ดำเนินการตาม (๑) และ (๒) เช่นเดียวกัน



เรื่องที่ ๒๖

รถชน ไม่เป็นเหตุสุดวิสัย รับผิดประกันชองได้ !?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๐/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

การประปานครหลวงประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างวางท่อประปา ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคารายหนึ่งได้มอบอำนาจให้ผู้แทน ๒ ราย เป็นผู้นำเอกสารหลักฐานมาลงทะเบียนเพื่อเข้าเสนอราคา โดยได้รับหนังสือแจ้งวัน เวลา สถานที่เสนอราคาล่วงหน้าแล้ว และมีหมายเหตุเตือนไว้ท้ายหนังสือว่าจะต้องมาให้ทันการลงทะเบียน มิฉะนั้น จะถูกยึดหลักประกันชอง เมื่อปรากฏว่าผู้แทนของผู้เสนอราคา ไม่มาลงทะเบียนตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยอ้างว่า เกิดอุบัติเหตุระหว่างทาง ทำให้เดินทางไปลงทะเบียนล่าช้า ซึ่งหนังสืออุทธรณ์การรับผิดประกันชองของผู้เสนอราคามีได้กล่าวอ้างถึงการเกิดอุบัติเหตุครั้งนี้ นอกจากนั้น ตามรายงานประจำวันรับแจ้งเป็นหลักฐานของสถานีตำรวจระบุว่าผู้แทนรายหนึ่งได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย โดยไม่ได้ระบุว่าผู้แทนอีกรายได้ประสบอุบัติเหตุอยู่ด้วยหรือได้รับบาดเจ็บด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้แทนรายนี้จึงอยู่ในวิสัยที่สามารถจะเดินทางไปลงทะเบียนได้ ประกอบกับสถานที่เสนอราคาอยู่ห่างจากที่เกิดเหตุเพียง ๗ กิโลเมตร เท่านั้น หากรีบเดินทางก็อยู่ในวิสัยที่สามารถจะไปถึงสถานที่เสนอราคาได้ทันกำหนดเวลาลงทะเบียน พฤติการณ์

ที่เกิดขึ้นจึงไม่เพียงพอที่จะถือว่ามีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผู้แทนของผู้เสนอราคาไม่อาจเดินทางไปยังสถานที่เสนอราคาได้ทันเวลา การประปานครหลวงจึงมีสิทธิริบหลักประกันของได้ตามข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาจ้าง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยมิใช่ความผิดของบุคคลนั่นเอง และเป็นเหตุที่ไม่สามารถป้องกันได้ ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ในแต่ละกรณีไป และโดยที่การเข้าประกวดราคาซื้อหรือจ้างกับหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องเตรียมพร้อมและเผื่อเวลาในการลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่เอกสารประกวดราคากำหนดไว้ หากมาลงทะเบียนไม่ทันกำหนดเวลา โดยอ้างว่าประสบอุบัติเหตุระหว่างเดินทาง เช่น รถชน ยางรถยนต์ระเบิด ฝนตกทำให้การจราจรติดขัด หรือมีอุบัติเหตุระหว่างเส้นทางทำให้เกิดรถติด เป็นต้น กรณีดังกล่าวอาจไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะยกขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อเป็นเหตุให้ผู้เสนอราคาพ้นความรับผิดชอบในการที่จะต้องถูกริบหลักประกันของตามข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

รถชน ไม่เป็นเหตุสุดวิสัย รับผิดหลักประกันของได้ !?

ในการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ผู้ที่ประสงค์จะเสนอราคาจะต้องวางหลักประกันของ ไม่ว่าจะป็นเงินสด เช็ค หนังสือค้ำประกันของธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ หรือพันธบัตรรัฐบาลอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อแสดงถึงความพร้อมในการเข้ารับงานและเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในตัวผู้เข้าร่วมเสนอราคากับรัฐ

อุทาหรณ์จากคดีปกครองวันนี้ เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอการรายหนึ่งถูกตัดสินให้มีเข้าเสนอราคาและถูกยึดหลักประกันของ เนื่องจากไม่มาลงทะเบียนเพื่อเข้าเสนอราคาในวันเวลาที่หน่วยงานกำหนดไว้ แต่การที่ไปลงทะเบียนไม่ทันดังกล่าว เกิดจากอุบัติเหตุรถชนในระหว่างการเดินทางมาลงทะเบียน เช่นนี้จะถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่หน่วยงานไม่อาจยึดหลักประกันของได้หรือไม่ ? วันนี้นายปกครองมีคำตอบครับ...

เรื่องมีอยู่ว่า... ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้นายเอและนางสาวบีนำเอกสารหลักฐานมาลงทะเบียนเพื่อเข้าเสนอราคา ตามที่การประปานครหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศประกวดราคา ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในงานจ้างก่อสร้างวางท่อประปา

แต่ในระหว่างเดินทางได้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ทำให้เดินทางไปถึงสถานที่เสนอราคาไม่ทันเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงประกาศให้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคา และมีคำสั่งรับเงินตามหนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคารที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นหลักประกันของประกวดราคา

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์การริบหลักประกันของ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถคืนหลักประกันของได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ไปถึงสถานที่เสนอราคาลำซำนั้น เนื่องจากเกิดเหตุสุดวิสัย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา ให้คืนหลักประกันของ

คดีจึงมีประเด็นปัญหาที่พิจารณา คือ การประปานครหลวง มีสิทธิริบหลักประกันของได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เอกสารประกวดราคาจ้างแนบท้ายประกาศประกวดราคาจ้าง และหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือผู้แทนจะต้องมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด มิฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะริบหลักประกันของทันที

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งวัน เวลา สถานที่เสนอราคาและทราบล่วงหน้า และมีหมายเหตุเตือนไว้ท้ายหนังสือด้วยว่า จะต้องมาให้ทันการลงทะเบียน มิฉะนั้น จะถูกยึดหลักประกันของ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้นางสาวบีและนายเอ เป็นผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา แต่ในวันเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนตามวัน เวลา

และสถานที่ที่กำหนด โดยอ้างว่าผู้แทนของผู้ฟ้องคดีเกิดอุบัติเหตุระหว่างทาง จึงเดินทางไปลงทะเบียนล่าช้า และได้มีการแจ้งเหตุอุบัติเหตุดังกล่าวต่อสถานีตำรวจภายในวันเกิดเหตุมากกว่า ๓ เดือน นอกจากนี้ ในหนังสืออุทธรณ์การรับหลักประกันของผู้ฟ้องคดีก็ได้กล่าวอ้างถึงการเกิดอุบัติเหตุแต่อย่างใด อีกทั้งตามรายงานประจำวันรับแจ้งเป็นหลักฐานของสถานีตำรวจระบุว่า นายเอได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย โดยไม่ได้ระบุว่านางสาวบีได้ประสบอุบัติเหตุอยู่ด้วยหรือได้รับบาดเจ็บด้วยแต่อย่างใด

ดังนั้น นางสาวบีผู้แทนผู้ฟ้องคดีอีกคนหนึ่งจึงอยู่ในวิสัยที่สามารถจะเดินทางไปลงทะเบียนได้ และสถานที่เสนอราคาอยู่ห่างจากที่เกิดเหตุเพียง ๗ กิโลเมตร เท่านั้น หากผู้แทนของผู้ฟ้องคดีรีบเดินทางก็อยู่ในวิสัยที่สามารถจะไปถึงสถานที่เสนอราคาได้ทันเวลาลงทะเบียนในเวลาที่กำหนด

เมื่อเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยมิใช่ความผิดของบุคคลนั้น และเป็นเหตุที่ไม่สามารถป้องกันได้ พกติการณ์ดังกล่าวจึงไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่อาจเดินทางไปยังสถานที่เสนอราคาได้ทันเวลา กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ในเอกสารประกวดราคาจ้างแนบท้ายประกาศประกวดราคาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีจึงรับหลักประกันของได้ตามข้อ ๑๐.๑ ของเอกสาร

ประกวดราคาจ้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องคืนหลักประกันซองให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๐/๒๕๖๑)

อุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเข้าประกวดราคาการซื้อหรือการจ้างกับหน่วยงานของรัฐว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด หากมาลงทะเบียนไม่ทันกำหนดเวลา เนื่องจากประสบอุบัติเหตุระหว่างเดินทาง เช่น รถชน ยางรถยนต์ระเบิด ฝนตกทำให้การจราจรติดขัด มีอุบัติเหตุระหว่างเส้นทางทำให้รถติด เหตุเหล่านี้ศาลเคยวินิจฉัยว่าไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๙๒/๒๕๕๙ ที่ อ. ๑๙๔๙/๒๕๕๙ และที่ อ. ๔๕๙/๒๕๖๑ ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดของคดีเพิ่มเติมได้) ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าเข้าลักษณะเหตุสุดวิสัยหรือไม่ ทางที่ดีตัวแทนผู้เสนอราคาจะต้องเผื่อเวลาในการเดินทางไว้ด้วย หรือถ้าอยู่ไกลก็อาจต้องมาพักค้างคืนก่อน



เรื่องที่ ๒๗

ลงทะเบียนไม่ทันเพราะได้รับแจ้งล่าช้า ...

ยึดหลักประกันของได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗/๒๕๖๔

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐประกาศประกวดราคาซื้อเหล็กเส้นเสริมคอนกรีต โดยบริษัท ข. จำกัด ได้ยื่นเอกสารประกวดราคาพร้อมหลักประกันของเป็นหนังสือคำประกันของธนาคาร ซึ่งเอกสารประกวดราคากำหนดให้มีการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๕๐-๑๐.๒๐ น. เมื่อตัวแทนของบริษัท ข. จำกัด ได้ไปถึงสถานที่จัดงานเวลา ๐๙.๐๙ น. แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่ยอมให้ลงทะเบียนเข้าประกวดราคา โดยอ้างว่าไม่มีหนังสือแจ้งเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาลงทะเบียนให้ทราบล่วงหน้าแล้วทำให้เริ่มลงทะเบียนได้ตั้งแต่วันที่ ๐๘.๓๐-๐๙.๐๐ น. ประธานคณะกรรมการประกวดราคาจึงยึดหลักประกันของ ซึ่งการที่ประธานคณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งกำหนดการลงทะเบียนโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน EMS เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗ และบันทึกสรุปการเบิกจ่ายของไปรษณีย์ระบุว่าได้นำจ่ายให้แก่บริษัท ข. จำกัด ทุกวันตั้งแต่วันที่ ๑๘-๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ แต่ปรากฏเหตุขัดข้องหลายประการที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของบริษัท ข. จำกัด โดยได้นำจ่ายสำเร็จในวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗

อันเป็นวันพ้นกำหนดเวลาที่ให้มาเสนอราคาแล้ว กรณีจึงไม่ถือว่า บริษัท ข. จำกัด ได้รับแจ้งกำหนดการเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาโดยชอบตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่บริษัท ข. จำกัด ไปเข้าร่วมเสนอราคาในเวลา ๐๙.๐๙ น. ซึ่งแม้จะล่วงเลยกำหนดเวลาลงทะเบียนไปบ้างเล็กน้อย ก็ไม่ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา และไม่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสนอราคารายอื่น หน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจยึดหลักประกันของของ บริษัท ข. จำกัด ได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อเอกชนได้เข้าร่วมประกวดราคาโดยยื่นเอกสารประกวดราคาพร้อมหลักประกันซองเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการประกวดราคาแล้ว ถือว่าเอกชนตกลงเข้าร่วมเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐที่ประกาศประกวดราคา อันก่อให้เกิดเป็นสัญญาขึ้นระหว่างกัน โดยมีลักษณะเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาจัดซื้อพัสดุที่คู่สัญญามุ่งกระทำต่อกันในภายหลัง โดยทั้ง ๒ ฝ่ายต้องผูกพันกันตามข้อกำหนด เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติตามเอกสารประกวดราคาและหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง กรณีเอกชนไปลงทะเบียนไม่ทันตามเวลาที่กำหนดในหนังสือแจ้งเปลี่ยนแปลงกำหนดการลงทะเบียน โดยได้ล่วงเลยเวลาไปเล็กน้อย

เนื่องจากการจัดส่งไปรษณีย์ล่าช้า ซึ่งมีได้เกิดจากความผิด
ของเอกชนผู้เข้าร่วมเสนอราคาแล้ว ไม่อาจถือเป็นการไม่ปฏิบัติตาม
ตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา อันจะเป็นเหตุให้หน่วยงาน
ของรัฐมีสิทธิยึดหลักประกันของได้

**ลงทะเบียนไม่ทันเพราะได้รับแจ้งล่าช้า ...
ยึดหลักประกันของได้หรือไม่ ?**

ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ ย่อมต้องมีวัสดุ อุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องมือนี่จำเป็นต้องใช้ ซึ่งแน่นอนว่าก็ต้องซื้อหาจากบรรดาผู้ประกอบการ ห้างร้าน และบริษัทต่าง ๆ โดยผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีการหนึ่งที่รู้จักกันดีก็คือ “การประกวดราคา”

โดยในการประกวดราคา ... บริษัทผู้เข้าร่วมจะต้องยื่น “หลักประกันของ” ซึ่งก็คือหลักทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นเงินสด เช็คที่ธนาคารสั่งจ่าย หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารภายในประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขในการประกวดราคานั้น โดยหน่วยงานราชการจะคืนให้กับผู้เสนอราคาเมื่อมีการเห็นชอบผลการคัดเลือกเรียบร้อยแล้ว

กรณีการถูกกล่าวอ้างว่าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการประกวดราคาอันเป็นเหตุให้ถูกยึดหลักประกันของ นับเป็นปัญหาหนึ่งที่น่ากังวลสำหรับบริษัทหรือผู้ประกอบการที่ประสงค์เข้าร่วมการประกวดราคา และมักจะเกิดปัญหาล้นหลามอยู่บ่อยครั้งเลยทีเดียว โดยเฉพาะการมาเข้าร่วมไม่ทันตามเวลาที่กำหนดไว้ โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีเหตุสุดวิสัย ก็อาจถูกหน่วยงานยึดหลักประกันของได้ ดังนั้น ผู้เข้าเสนอราคาจึงต้องปฏิบัติตาม

เงื่อนไขในการประกวดราคา เพื่อมิให้เกิดการยึดหลักประกันของ
ขึ้นได้ ซึ่งก็แสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการเข้ารับงานของ
ผู้เข้าเสนอราคาด้วยเช่นกัน

สำหรับเรื่องที่จะคุยกันวันนี้ ... ก็เกี่ยวกับการมาลงทะเบียน
เข้าร่วมประกวดราคาไม่ทันเวลา โดยเลยกำหนดไปเพียง ๙ นาที
แต่หน่วยงานได้ตัดสินใจไม่ให้เข้าร่วมการประกวดราคา และ
ต่อมาได้ยึดหลักประกันของด้วย บริษัทที่มาลงทะเบียน
ไม่ทันเวลาดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้
คืนหลักประกันของ

 **คดีมีประเด็นชวนคิดว่า ...** ในกรณีที่บริษัทซึ่งมี
สิทธิเข้าร่วมประกวดราคามาลงทะเบียนไม่ทันเวลา เพราะได้รับ
หนังสือแจ้งกำหนดเวลาลงทะเบียนล่าช้า ... โดยได้รับแจ้งหลังจาก
วันที่ถึงกำหนดนัดประกวดราคาไปแล้ว และประโยชน์อ้างว่ามาส่ง
ทุกวันแต่ไม่มีคนรับ ยกเว้นบางวันฝนตกมาส่งไม่ได้ เหตุการณ์
อย่างนี้จะถือว่าเป็นความผิดของใคร ? และหน่วยงานที่ประกาศ
ประกวดราคาจะยึดหลักประกันของด้วยเหตุว่ากระทำผิดเงื่อนไข
เพราะไม่มาลงทะเบียนตามเวลาที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ?

เรื่องนี้น่าสนใจ ... แต่ก่อนไปถึงคำตอบกันมาดูเรื่องราว
ข้อพิพาทของคดีกันสักนิดละ

 **ที่มาของคดีมีว่า ...** หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง
ได้ประกาศประกวดราคาซื้อเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตฯ และ
บริษัท ช. จำกัด ได้ยื่นเอกสารประกวดราคาพร้อมหลักประกันของ

เป็นหนังสือคำประกันของธนาคาร เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งกำหนดให้มีการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๕๐ น. ถึง ๑๐.๒๐ น.

ต่อมา เมื่อถึงกำหนดวันเสนอราคา บริษัท ข. จำกัด ได้ส่งตัวแทนไปเข้าร่วมการเสนอราคา โดยได้ไปถึงสถานที่จัดงานเวลา ๐๙.๐๙ น. ก่อนเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่ยอมให้ลงทะเบียนเข้าประกวดราคาโดยแจ้งว่าหมดเวลาลงทะเบียนแล้ว เนื่องจากได้มีหนังสือแจ้งกำหนดเวลาลงทะเบียนให้ทราบล่วงหน้า ซึ่งให้เริ่มลงทะเบียนได้ตั้งแต่เวลา ๐๘.๓๐ น. ถึง ๐๙.๐๐ น.

ผู้แทนบริษัท ข. จำกัด จึงโต้แย้งว่าไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งกำหนดการดังกล่าว แต่ก็ไม่เป็นผล หลังจากนั้น ประธานคณะกรรมการประกวดราคาได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท ข. จำกัด เป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคา เพราะเหตุไม่ส่งผู้แทนมาเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด บริษัท ข. จำกัด จึงมีหนังสือขอคืนหลักประกันซอง แต่ได้รับแจ้งว่าบริษัท ข. จำกัด ทำผิดเงื่อนไขการประกวดราคาจึงต้องยึดหลักประกันซองไว้ และขอให้นำเงินในจำนวนที่กำหนด คือ ๗๙,๔๖๐.๕๓ บาท มาชำระเพื่อจะได้คืนหลักประกันให้ เมื่อบริษัท ข. จำกัด ได้ชำระเงินแล้วเห็นว่ากรณีนี้ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะไม่ทราบว่ามี

การแจ้งกำหนดเวลาลงทะเบียน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอคืนเงินดังกล่าว

กรณีแบบนี้จะถือว่าเป็นความผิดของบริษัท ข. จำกัด ได้หรือไม่ ? และการที่หน่วยงานของรัฐได้ยึดหลักประกันของดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? มาดูกันต่อเลยละ



คำวินิจฉัยชนวนรู้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดี (บริษัท ข. จำกัด) ได้เข้าร่วมประกวดราคาโดยยื่นเอกสารประกวดราคา พร้อมหลักประกันซองเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามข้อเสนอแล้ว ถือว่าผู้ฟ้องคดีตกลงเข้าร่วมเสนอราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดี (หน่วยงานของรัฐ) อันก่อให้เกิดเป็นสัญญาขึ้นระหว่างกัน โดยมีลักษณะเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาซื้อขายวัสดุที่คู่สัญญามุ่งกระทำต่อกันในภายหลัง ทั้งสองฝ่ายจึงผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคา รวมถึงเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติในการเข้าร่วมประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง

ต่อมา ประธานคณะกรรมการประกวดราคาได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา รวมทั้งแจ้งวันเข้าประกวดราคา คือ วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ และได้แจ้งกำหนดการลงทะเบียน

ตั้งแต่เวลา ๐๘.๓๐ น. ถึง ๐๙.๐๐ น. ด้วย โดยส่งหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียน EMS เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗

โดยมีข้อเท็จจริงปรากฏตามบันทึกสรุปการเบิกจ่ายของไปรษณีย์ในการนำจ่ายหนังสือฉบับดังกล่าวว่า เจ้าพนักงานไปรษณีย์ได้นำจ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีทุกวันตั้งแต่วันที่ ๑๘ ถึง ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ แต่ปรากฏเหตุขัดข้องหลายประการซึ่งไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุที่ไม่ยอมรับหนังสือเองหรือด้วยเหตุอื่น และได้นำจ่ายสำเร็จในวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ อันเป็นวันพ้นกำหนดเวลาที่ให้มาเสนอราคาแล้ว

กรณีจึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งกำหนดการเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาโดยชอบตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีส่งตัวแทนเดินทางไปเข้าร่วมการเสนอราคาในวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗ ในเวลา ๐๙.๐๙ น. แม้จะล่วงเลยกำหนดเวลาการลงทะเบียนไปบ้างเล็กน้อยแต่ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดียังคงตระหนักถึงข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ตนพึงต้องปฏิบัติเพื่อรักษาสិทธิของตนในการเข้าร่วมการเสนอราคาในครั้งนี้ และไม่ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา อีกทั้งกรณีดังกล่าวไม่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสนอราคารายอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดีได้ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี

คืนหลักประกันของจำนวน ๗๙,๔๖๐.๕๓ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗/๒๕๖๔)



บทสรุปชวนอ่าน

คดีนี้ ... ศาลได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานกรณีบริษัทที่
เข้าร่วมประกวดราคาลงทะเบียนไม่เป็นไปตามเวลาที่กำหนด
โดยล่วงเลยเวลาไปเล็กน้อย อันเกิดจากปัญหาการจัดส่ง
ไปรษณีย์ล่าช้า เนื่องจากไม่มีคนรับบ้าง ผงตกบ้าง ทำให้ไม่ทราบ
เวลาการลงทะเบียนที่ชัดเจน อันมิใช่เกิดจากความผิดของบริษัท
ผู้เข้าร่วมเสนอราคา จึงไม่ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข
ในเอกสารประกวดราคา อันจะเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ
สามารถยึดหลักประกันของได้ จึงต้องคืนหลักประกันของให้แก่
บริษัทดังกล่าวไปตามระเบียบ ... นั่นเองค่ะ !

“การคืนหลักประกันของในคดีนี้ จึงนับว่าเป็นการคืน
ความเป็นธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากศาลปกครอง”



ที่ปรึกษา

นางสมฤดี	ธัญญสิริ	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายเจตน์	สถาวรศีลพร	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายวิริยะ	วัฒนสุชาติ	ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
นางสาวธัญธร	ปังประเสริฐ	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกธนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิชาภา	เขียนสายออ	เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ
นางสาวสุชาดา	ศรีเกลี้ยง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายวัฒนา	ขวัญสุด	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวดาริกา	หวนสุรียา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวกชพร	นิคมเขต	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
ผู้พิมพ์		