

น้ำท่วมจากฝนตกตามฤดู ... ถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” ที่ขอขยายเวลาก่อสร้างได้หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

อุปสรรคอย่างหนึ่ง ... ที่มักเกิดกับการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในช่วงฤดูฝน คงหนีไม่พ้นการที่มีน้ำท่วมขังบริเวณพื้นที่ก่อสร้าง และอาจส่งผลให้การดำเนินงานต้องหยุดชะงักลง หรือต้องล่าช้าไปบ้างไม่มากนักน้อยตามแต่ปริมาณน้ำฝนหรือระยะเวลาที่ฝนได้ตกลงมา ซึ่งแน่นอนว่าหากผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จตามสัญญา ผู้ว่าจ้างก็มีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับ แต่อย่างไรก็ตาม ในสัญญาก็มักจะมีข้อกำหนดในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยขึ้น ผู้รับจ้างสามารถยื่นขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้ โดยเป็นดุลพินิจของผู้ว่าจ้าง

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ กรณีอุปสรรคที่เกิดจากฝนตกตามฤดูกาลจนน้ำท่วมขัง ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้รับจ้างจะขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้หรือไม่ ?

นายปกครองมีอุทาหรณ์ที่เป็นข้อควรระวังสำหรับผู้รับจ้างที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐมาแล้วด้วยกันทั้งครับ ...

คดีนี้เกิดจาก ... เทศบาลได้ตกลงว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ให้ทำงานโครงการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยม (Box culvert) ตามสัญญาลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2556 วงเงินค่าจ้าง 924,000 บาท โดยมีเงื่อนไขให้ผู้รับจ้างต้องเริ่มงานภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2556 และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 16 ตุลาคม 2556 หากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดและเทศบาลยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับวันละ 924 บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง

ต่อมาประมาณเดือนกันยายนปีเดียวกัน ... ได้เกิดน้ำท่วมในเขตพื้นที่ก่อสร้าง ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. อ้างว่าไม่สามารถทำงานได้ จึงมีหนังสือแจ้งเหตุขัดข้องให้นายกเทศมนตรีทราบและขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา แต่เทศบาลมีหนังสือลงวันที่ 16 ตุลาคม 2556 แจ้งไม่ขยายระยะเวลาการทำงานและให้เร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้รับจ้างจึงเข้าดำเนินการจนแล้วเสร็จและมีหนังสือขอความเป็นธรรมในการเบิกจ่ายเงินตามสัญญา **โดยอ้างเหตุ**มีอุปสรรคจากพายุฝนตกและบริเวณก่อสร้างมีน้ำไหลมาบรรจบกัน 2 สาย ซึ่งเป็นฤดูปักดำนาทำให้ไม่สามารถเบี่ยงทางน้ำไหลได้ ประกอบกับงานฐานรากต้องก่อสร้างให้แข็งแรง จึงต้องใช้ระยะเวลาบ่มตัวของคอนกรีต ซึ่งไม่สามารถเร่งรัดในฤดูน้ำหลากได้

หลังจากนั้น เทศบาลได้มีหนังสือแจ้งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ชำระค่าปรับตามสัญญาเป็นเงิน 146,916 บาท เมื่อมีการชำระค่าปรับแล้ว ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปรับ โดยให้เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) คืนเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวแก่ตน

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าโดยอ้างเหตุ น้ำท่วมพื้นที่ก่อสร้างจากฝนตกตามฤดูกาล ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะยกขึ้นอ้างเพื่อมิให้ตนเป็นฝ่ายผิดสัญญาได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาจ้างเป็นอำนาจของเทศบาลที่จะพิจารณาได้ตามวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ ... (2) เหตุสุดวิสัย ... ทั้งนี้ตามข้อ 132 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ประกอบกับข้อ 20 ของสัญญาจ้างที่พิพาท

เมื่อปรากฏว่าวันที่ 20 กันยายน 2556 ได้เกิดพายุฝนทำให้น้ำท่วมบ้านเรือนและทรัพย์สินของราษฎร รวมถึงพื้นที่บริเวณก่อสร้างจริงตามประกาศของทางจังหวัด แต่ภัยดังกล่าวสิ้นสุดลงในวันที่ 21 กันยายน 2556 ปริมาณน้ำก็ได้มีจำนวนมาจนถึงขนาดล้นฝายมายังคลองน้ำด้านล่าง โดยภายหลังมีเหตุฝนตกปริมาณน้ำได้ล้นฝายมาเพียง 3-4 วัน ก็สามารถดำเนินงานได้ตามปกติ จึงเห็นว่าเป็นเพียงเหตุการณ์ปกติตามฤดูกาล มิใช่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อ 132 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุฯ และข้อ 20 ของสัญญาจ้าง

การที่เทศบาลไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจึงเป็นฝ่ายประพจน์ผิดสัญญาจ้าง

ประเด็นต่อมา คือ การคิดค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีกรณีส่งมอบงานล่าช้าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เทศบาลมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีนับแต่วันสิ้นสุดสัญญาจนถึงวันที่มีการส่งมอบงานแล้วเสร็จ รวม 159 วัน คิดเป็นเงิน 146,916 บาท หรือร้อยละ 15.9 ของวงเงินค่าจ้าง และแม้ว่าค่าปรับจะเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในกรณีมีการผิดสัญญา แต่หากเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน ศาลย่อมมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ (มาตรา 383 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เข้าทำงานโดยไม่มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความสำคัญกับข้อสัญญาและการบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา โดยหากตั้งใจปฏิบัติตามสัญญาก็มีความสามารถที่จะกระทำได้ เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของเทศบาลที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากท่อลอดเหลี่ยมภายในกำหนดเวลา อันจะเป็นประโยชน์ต่อการใช้สอยของประชาชนตามโครงการที่ของบประมาณไว้ จึงเห็นว่าการปรับผู้ฟ้องคดีที่ส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา 159 วัน ชอบด้วยสัญญาและกฎหมายแล้ว โดยไม่มีเหตุที่ศาลจะลดค่าปรับให้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 836/2563)

คดีข้างต้น ... ศาลได้พิจารณาในกรณีฝนตกที่จะถือเป็นเหตุสุดวิสัยนั้น มิใช่กรณีฝนตกตามฤดูกาลเพียงไม่กี่วันและน้ำท่วมขังไม่นาน ซึ่งเป็นภาวะปกติในฤดูฝนที่คาดหมายได้ ทั้งนี้ มาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติคำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า “เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น” โดยกรณีที่ศาลปกครองเคยวินิจฉัยว่าถือเป็นเหตุสุดวิสัยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 452/2557 คือ กรณีเกิดฝนตกหนักรุนแรงหรือผิดปกติในลักษณะอุทกภัยมีถนนบางส่วนถูกตัดขาด โดยจังหวัดประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งมีเหตุสมควรที่จะต้องขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้ ... ครับ