

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒.๑)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๔๕/๒๕๖๒
คดีหมายเลขแดงที่ ๒. ๙๙๖/๒๕๖๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๖ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	เทศบาลตำบลปลายพระยา	ผู้ฟ้องคดี
		บริษัท ท.เบญจกิจ จำกัด ที่ ๑ นางสาวจิราวรรณ รัตนพันธ์ ที่ ๒ นางสาววัลญา เพชรชิต ที่ ๓	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำ
ที่ ๑๘๗/๒๕๖๑ หมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๖๒

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและเพิ่มเติมฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราสำคัญ
ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทำการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก บริเวณด้านหลัง สำนักงาน
เทศบาลตำบลปลายพระยา ขนาดผิวจราจรกว้าง ๑๐.๐๐ เมตร ยาว ๑๘.๐๐ เมตร หนา ๐.๑๕ เมตร
หรือคิดเป็นพื้นที่ผิวจราจรไม่น้อยกว่า ๑๘๐.๐๐ ตารางเมตร พร้อมคูระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก
ขนาดกว้าง ๐.๔๐ เมตร ยาวรวม ๔๐.๐๐ เมตร ลึกเฉลี่ย ๐.๔๐ เมตร ตำบลปลายพระยา
อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ตามสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘
ค่าจ้างจำนวน ๒๗๒,๐๐๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่
๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๘



/ในการทำสัญญา...

ในการทำสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหลักประกันเป็นเงินสดจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท มามอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ เข้าทำงานตามสัญญา ต่อมา เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๓/๙๓๖ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ ตามสัญญาในอัตราวันละ ๒๗๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเพิกเฉยไม่เข้าทำงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๑๐๘๖ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อบอกเลิกสัญญา พร้อมทั้งรับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๖๘๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชำระค่าปรับตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๔๔ วัน ในอัตราวันละ ๒๗๒ บาท เป็นเงินจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๘๓๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับจำนวนดังกล่าวอีกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดและจะต้องชำระดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ผิดนัด จนถึงวันฟ้องคดี คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๕๒๓.๖๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑๒,๔๙๑.๖๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราสำคัญผูกพัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่า การใช้สิทธิรับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา มิได้เป็น การรับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเพื่อชดใช้ค่าปรับตามสัญญา และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญากับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๕ และข้อ ๑๕ ของสัญญา ทั้งนี้ เทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำที่ ๓๓/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๒๘๖/๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินจำนวน ๑๒,๔๙๑.๖๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท นับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ



/๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดี...

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้งคำฟ้องตามคำขอข้อ ๒ ไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทำงานก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบริเวณด้านหลังสำนักงานเทศบาลตำบลปลายพระยา ตกลงค่าจ้างเป็นเงินจำนวน ๒๗๒,๐๐๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๘ ในการทำสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหลักประกันเป็นเงินสดจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท มามอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติผิดสัญญา ทั้งค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาในอัตราวันละ ๒๗๒ บาท ถือเป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน ดังนั้น จึงขอให้ศาลพิจารณาลดค่าปรับดังกล่าวลงตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวไปแล้วและถือว่าเพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว เนื่องจากไม่ได้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีอันจะถึงขนาดตามที่ผู้ฟ้องคดีได้เรียกร้องมาในคดีนี้ และค่าปรับก็เป็นจำนวนที่น้อยกว่าหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาอีกด้วย ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า โดยที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เรียกร้องค่าปรับจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก บริเวณด้านหลังสำนักงานเทศบาลตำบลปลายพระยา ขนาดผิวจราจรกว้าง ๑๐.๐๐ เมตร ยาว ๑๘.๐๐ เมตร หนา ๐.๑๕ เมตร หรือคิดเป็นพื้นที่ผิวจราจรไม่น้อยกว่า ๑๘๐.๐๐ ตารางเมตร พร้อมระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๐.๔๐ เมตร ยาวรวม ๔๐.๐๐ เมตร ลึกเฉลี่ย ๐.๔๐ เมตร ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ตามสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น ในการวินิจฉัยประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีข้างต้นจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาให้ความก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ได้ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ซึ่งในปัญหานี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๑๐๘๖ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงนำคดีมาฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองนครศรีธรรมราช ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๑/๒๕๕๙ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการบอกเลิกสัญญา และให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ต่อมา ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้มีคำพิพากษายกฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยศาลเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ



/บอกเลิกสัญญา...

บอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามข้อ ๕ ของสัญญา การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ
 ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๑๐๘๖ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 จึงเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาแล้ว ทั้งนี้ ตามคดีหมายเลขแดง
 ที่ ๓๔๐/๒๕๖๑ และคดีนี้ได้ถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น ปัญหาที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญา
 เลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ได้ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงต้องรับฟัง
 เป็นที่ยึดตามคำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขดำที่ ๓๑/๒๕๕๙
 หมายเลขแดงที่ ๓๔๐/๒๕๖๑ ซึ่งถึงที่สุดแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘
 ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ได้ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญา
 ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิตามสัญญาโดยการริบเงินประกันหรือหลักประกัน ซึ่งมีสิทธิเรียกร้องให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้อันเกิดจากการผิดสัญญาได้ ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖
 และข้อ ๑๗ ของสัญญา ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เรียกร้องค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คดีจึงมีปัญหา
 ที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพียงใด
 ซึ่งในปัญหานี้เห็นว่า ตามสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ได้ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงาน
 ให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ฟ้องคดียังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 จะต้องชำระค่าปรับเป็นรายวันให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๒๗๒ บาท ต่อวัน และจะต้องชำระ
 ค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ฟ้องคดีต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่งเป็นจำนวนเงินวันละ
 ๒๐๐ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่
 ทำงานแล้วเสร็จจริง... และวรรคสอง กำหนดว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังมิได้บอกเลิกสัญญานั้น
 หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ฟ้องคดี
 จะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิตามข้อ ๑๖ ก็ได้ และถ้าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยัง
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานขอให้ชำระค่าปรับแล้วผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ
 ที่จะปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ วรรคหนึ่ง
 ของสัญญาคือ ภายในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๘ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชำระ
 ค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนวันละ ๒๗๒ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘
 อันเป็นวันถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา จนถึงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่
 ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของสัญญา เป็นเวลา
 ๔๔ วัน คิดเป็นค่าปรับจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๓/๙๓๖
 ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ แจ้งสงวนสิทธิการปรับตามสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว
 และค่าปรับจำนวนที่ว่ามานี้ก็ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างจำนวน ๒๗๒,๐๐๐ บาท



/ทั้งการกำหนด...

ทั้งการกำหนดอัตราค่าปรับจำนวนวันละ ๒๗๒ บาท ตามข้อ ๑๕ ของสัญญา ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๒๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า “...การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคาค่าจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท...” และไม่สูงเกินส่วนดังเช่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กล่าวอ้างแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของสัญญา เป็นเงินจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในคดีนี้ยังรับฟังได้อีกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท มามอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาและผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิริบหลักประกันดังกล่าวแล้ว ซึ่งตามข้อ ๑๗ ของสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี กำหนดให้ค่าปรับซึ่งเกิดขึ้นจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญานี้ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะหักเงินค่าปรับเอาจากจำนวนเงินค่าจ้างที่ค้างจ่าย หรือจากเงินประกันผลงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือบังคับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาก็ได้ ดังนั้น จากข้อสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท ไปหักออกจากค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท และเมื่อหักค่าปรับจากเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาแล้วปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีค่าปรับตามสัญญาที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีก ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับและดอกเบี้ยตามฟ้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และหาจำต้องพิจารณาข้ออ้างหรือข้อสนับสนุนอื่นของคู่กรณีอีก เพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป และพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำเงินค่าปรับไปหักจากเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นการวินิจฉัยที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจาก การที่ผู้ฟ้องคดีริบเงินประกันตามสัญญาจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท นั้น เป็นการริบหลักประกันในฐานะมัดจำจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญาจ้าง ตามมาตรา ๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการเรียกค่าปรับเกิดจากการผิดสัญญานั้นเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเบี้ยปรับในส่วนที่ไม่สูงเกินส่วนนั้นเป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่จะเรียกจากลูกหนี้ ศาลมีอำนาจลดในส่วนที่สูงเกินส่วนเท่านั้น มิใช่ยกหนี้ทั้งจำนวน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องเท่ากับเป็นการยกหนี้ในส่วนค่าปรับผิดสัญญาทั้งจำนวน

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๑๒,๔๙๑.๖๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ย



/ในอัตรา...

ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำสั่งเรียกให้ทำคำแก้อุทธรณ์แล้วแต่ไม่ยื่นคำแก้อุทธรณ์

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลง เป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี ศาลได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริง ของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม และคำอุทธรณ์แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้จ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราสำคัญผูกพัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก บริเวณด้านหลังสำนักงานเทศบาลตำบล ปลายพระยา ขนาดผิวจราจรกว้าง ๑๐.๐๐ เมตร ยาว ๑๘.๐๐ เมตร หนา ๐.๑๕ เมตร หรือคิดเป็น พื้นที่ผิวจราจรไม่น้อยกว่า ๑๘๐.๐๐ ตารางเมตร พร้อมคูระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๐.๔๐ เมตร ยาวรวม ๔๐.๐๐ เมตร ลึกเฉลี่ย ๐.๔๐ เมตร ตำบลปลายพระยา อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ตามสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ค่าจ้างจำนวน ๒๗๒,๐๐๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๘ ในการทำสัญญาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินสดจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท มามอบให้แก่ ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เข้าทำงานตามสัญญา ต่อมา เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๓/๙๓๖ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญา ในอัตราร้อยละ ๒๗๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเพิกเฉยไม่เข้าทำงาน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๑๐๘๖ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อบอกเลิกสัญญา พร้อมทั้งริบหลักประกัน การปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบจึงนำคดีมาฟ้องผู้ฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครศรีธรรมราช เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๑/๒๕๕๙ โดยขอให้ศาลเพิกถอน การบอกเลิกสัญญาและให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๖๘๘ ลงวันที่ ๓๑



/ตุลาคม...

ตุลาคม ๒๕๖๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชำระค่าปรับตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๔๔ วัน ในอัตราวันละ ๒๗๒ บาท เป็นเงินจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายใน ๓๐ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๘๓๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐ แจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับจำนวนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงเพิกเฉยไม่ชำระค่าปรับ และต่อมา ศาลปกครองนครศรีธรรมราช ได้มีคำพิพากษายกฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยศาลวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามข้อ ๕ ของสัญญา ดังนั้น การที่ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๑/๑๐๘๖ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ แจ้งบอกเลิกสัญญากับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาแล้ว ทั้งนี้ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๓๔๐/๒๕๖๑ และคดีถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่นำเงินมาชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัด ผู้ฟ้องคดีไม่มีทางอื่นใดที่จะบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยจากการผิดนัดได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชำระค่าปรับและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดมาเป็นคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยผิดนัด ตามสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เพิ่มเติมจากเงินหลักประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบไว้กับผู้ฟ้องคดี หรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๗๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า เมื่อเข้าทำสัญญา ถ้าได้ให้สิ่งใดไว้เป็นมัดจำ ท่านให้ถือว่า การที่ให้มัดจำนั้นยอมเป็น พยานหลักฐานว่าสัญญานั้นได้ทำกันขึ้นแล้ว อนึ่งมัดจำนั้นยอมเป็นประกันการที่จะปฏิบัติตาม สัญญานั้นด้วย มาตรา ๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า มัดจำนั้น ถ้ามิได้ตกลงกันไว้ เป็นอย่างอื่น ท่านให้เป็นไปดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ (๑) ให้ส่งคืน หรือจัดเอาเป็นการใช้เงิน บางส่วนในเมื่อชำระหนี้ (๒) ให้รับ ถ้าฝ่ายที่วางมัดจำละเลยไม่ชำระหนี้ หรือการชำระหนี้ตกเป็น พันวิสัยเพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งฝ่ายนั้นต้องรับผิดชอบ หรือถ้ามีการเลิกสัญญา เพราะความผิดของฝ่ายนั้น (๓) ให้ส่งคืน ถ้าฝ่ายที่รับมัดจำละเลยไม่ชำระหนี้ หรือการชำระหนี้



/ตกเป็นพันวิสัย...

ตกเป็นพันวิสัยเพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งฝ่ายนี้ต้องรับผิดชอบ มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลง เป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึง ทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป และมาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า อันว่าค่าประกันนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ค้ำประกัน ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น และสัญญาเลขที่ ๑๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ข้อ ๓ หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในขณะที่ทำสัญญานี้ ผู้รับจ้างได้ทำหนังสือค้ำประกันสัญญาเป็นเงินสด จำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท ...มามอบให้แก่ผู้ว่าจ้างเพื่อเป็นหลักประกันตามสัญญานี้ และวรรคสอง กำหนดว่า หลักประกันที่ผู้รับจ้างนำมามอบไว้ตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าจ้างจะคืนให้เมื่อผู้รับจ้างพ้นจาก ข้อผูกพันตามสัญญานี้แล้ว และข้อ ๑๗ กำหนดว่า ค่าปรับหรือค่าเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากผู้รับจ้าง ตามสัญญานี้ ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะหักเอาจากจำนวนเงินค่าจ้างที่ค้างจ่าย หรือจากเงินประกัน ผลงานของผู้รับจ้างหรือบังคับจากหลักประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาก็ได้...

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาคือ ภายในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบ ค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนวันละ ๒๗๒ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ อันเป็นวันถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา เป็นเวลา ๔๔ วัน คิดเป็นค่าปรับจำนวน ๑๑,๙๖๘ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กบ ๕๒๕๐๓/๑๐๗๕ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ แจ้งสงวนสิทธิ การปรับตามสัญญาไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ค่าปรับจำนวนดังกล่าวเมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสีย ของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วเห็นว่า เป็นจำนวนค่าปรับที่ไม่ได้สูงเกินส่วน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะ คิดค่าปรับจำนวนดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินสดจำนวน ๑๓,๖๐๐ บาท มามอบไว้ให้กับ ผู้ฟ้องคดี โดยมีลักษณะเป็นการนำทรัพย์สินมาวางไว้เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา เงินหลักประกันตามสัญญาดังกล่าวจึงมิใช่เงินมัดจำตามมาตรา ๓๗๗ และมาตรา ๓๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง โดยหากเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามสัญญาและไม่มีข้อผูกพันใด ๆ แล้ว ตามข้อกำหนดของสัญญาก็กำหนดให้ผู้ฟ้องคดี



/จะต้องคืน...

จะต้องคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่หากมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาหรือมีค่าปรับหรือค่าเสียหายเกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธินำมาหักออกจากหลักประกันดังกล่าวได้ตามข้อ ๑๗ ของสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในจำนวนเงินที่ไม่เกินกว่าเงินหลักประกันตามสัญญา และผู้ฟ้องคดีไม่ได้กล่าวอ้างว่ามีค่าเสียหายอื่นใดนอกจากค่าปรับเกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีอีก กรณีจึงไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้องอีกแต่อย่างใด

ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย
พิพากษายืน

นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่ง ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อม
ในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไชยเดช ตันติเวสส

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอนุสรณ์ ธีระภัทรานันท์

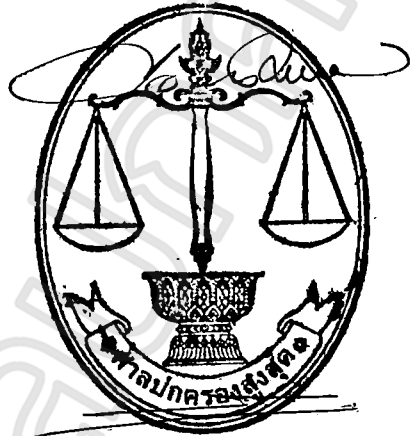
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสัมฤทธิ์ อ่อนคำ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางสุมาลี ลิ้มปโหวาท

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายตรีภพ กิริติตุลาการกุล

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น

ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๔๕/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๑. ๑๗๖ /๒๕๖๕ ได้ทำคำพิพากษาโดย นายอนุสรณ์ ธีระภทรานันท์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจาก นายอนุสรณ์ ธีระภทรานันท์ พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนที่จะลงลายมือชื่อในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายวรพจน์ วิสrutพิชญ์)
ประธานศาลปกครองสูงสุด