

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๙๒/๒๕๖๕
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๕/๒๕๖๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๐ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	{	บริษัท เอ ซี เอ็ม ดีเวลอปเม้นท์ จำกัด	ผู้ฟ้องคดี
		เทศบาลตำบลเสาชิงหิน	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๗๑๕/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๒๔/๒๕๖๕

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ โดยตกลงจ้างเหมาทำงานโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมวางท่อระบายน้ำถนนแก้วอินทร์จากคลองพุทราถึงสามแยกสุดเขตเทศบาลตำบลเสาชิงหิน หมู่ที่ ๕ ตำบลเสาชิงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี โดยผู้ถูกฟ้องคดีตกลงชำระค่าจ้างซึ่งเป็นราคาเหมารวมทั้งหมดเพียงงวดเดียวเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน ๕๐๘,๙๗๑.๙๖ บาท ตลอดจนภาษีอากรอื่นๆ และค่าใช้จ่ายทั้งปวงด้วยแล้ว โดยตกลงกันว่าผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จครบถ้วนตามกำหนด โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีอัตราร้อยละ ๐.๒๕ คิดเป็นเงินจำนวนวันละ ๑๙,๔๕๐ บาท



/จนถึง...

จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง นอกจากนี้ ยังได้ตกลงต่อไปว่า ในกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุใดๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี หรือพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไข และกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ดังกล่าวพร้อมหลักฐานเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ เพื่อขอขยายเวลาทำงานออกไปภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลง มิฉะนั้น ให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิเรียกร้องการขอขยายระยะเวลาทำงานออกไป ไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่กรณีเหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีหลักฐานชัดเจนหรือทราบที่อยู่แล้วตั้งแต่ต้น เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกัน (หลักประกันสัญญาจ้าง) ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาประชานิเวศน์ ๑ เลขที่ ๑๐๐๐๑๖๒๑๗๙๗๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ เป็นเงินจำนวน ๓๘๙,๐๐๐ บาท มอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเข้าดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวหลายครั้ง ดังนี้ (๑) หนังสือลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ จำนวน ๒ ฉบับ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอแต่งตั้งบุคลากรผู้รับผิดชอบงานก่อสร้าง และขออนุมัติใช้ท่อคอนกรีตเสริมเหล็กสำหรับงานระบายน้ำ ซึ่งผลิตและจำหน่ายโดยห้างหุ้นส่วนจำกัด ปากท่อคอนกรีต (๒) หนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอส่งแผนงานก่อสร้างเพื่อใช้ประกอบงานก่อสร้าง (๓) หนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอส่งผลทดสอบกำลังอัดคอนกรีต (Compression Test of Concrete) ของงานบ่อพักคอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งดำเนินการทดสอบโดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ระหว่างวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๑ (๔) หนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ดำเนินการเร่งรัดการก่อสร้างเนื่องจากสภาพพื้นที่ก่อสร้างมีสภาพการจราจรหนาแน่นโดยมียานพาหนะสัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลา เป็นเหตุให้งานก่อสร้างล่าช้าแล้วเสร็จไม่ทันตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้างและผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนวันนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง (๕) หนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอแผนงานก่อสร้างส่วนที่เหลือและขอแต่งตั้งวิศวกรควบคุมงานเพิ่มเติม (๖) หนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการติดตั้งป้ายเตือนเครื่องหมายเตือนรอบบ่อพัก รวมถึงดำเนินการอื่นๆ ในด้านมาตรการป้องกันความปลอดภัยสำหรับงานก่อสร้างโครงการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว (๗) หนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอส่งผลทดสอบตัวอย่างเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตจำนวน ๙ ตัวอย่าง ซึ่งดำเนินการทดสอบโดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม



๒๕๖๑ (๘) หนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งผลทดสอบกำลังอัดคอนกรีต (Compression Test of Concrete) ของงานบ่อพักคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๑๕ ตัวอย่าง (๕ ชุด) และงานถนนคอนกรีตเสริมเหล็กจำนวน ๑๕ ตัวอย่าง (๕ ชุด) ซึ่งดำเนินการทดสอบโดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ระหว่างวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑ (๙) หนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอแผนงานก่อสร้างงานส่วนที่เหลือ (Remaining Work Plan) เพื่อประกอบการติดตามและควบคุมงานตามสัญญาจ้างต่อไป (๑๐) หนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการติดตั้งป้ายเตือน เครื่องหมายเตือน รวมถึงดำเนินการอื่นๆ เสร็จเรียบร้อยแล้ว (๑๑) หนังสือลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งรายงานผลทดสอบตัวอย่างคอนกรีต จำนวน ๒๑ ชุด (๖๓ ตัวอย่าง) (๑๒) หนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ (ที่ถูกเป็นวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒) แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งรายงานผลทดสอบตัวอย่างคอนกรีตจำนวน ๘ ชุด (๒๔ ตัวอย่าง) (๑๓) หนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งสรุปผลการออกแบบผิวทาง Asphaltic Concrete ออกแบบโดยส่วนตรวจสอบและวิเคราะห์ สำนักงานทางหลวงชนบทที่ ๑ (ปทุมธานี) (๑๔) หนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งผลทดสอบตัวอย่างคอนกรีต ซึ่งดำเนินการทดสอบโดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ (๑๕) หนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอแผนงานก่อสร้างงานส่วนที่เหลือ (Remaining Work Plan) เพื่อประกอบการติดตามและควบคุมงานตามสัญญาจ้างต่อไป (๑๖) หนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอแผนงานก่อสร้างงานส่วนที่เหลือ (Remaining Work Plan) โดยผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งวิศวกรผู้ควบคุมงานและตัวแทนเข้าพบเพื่อชี้แจงงานก่อสร้างโครงการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๒ (๑๗) หนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าเนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างมีการจราจรหนาแน่นทำให้งานก่อสร้างแก้ไขบางรายการให้สมบูรณ์ตามแบบแปลนตามสัญญาจ้างไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เร่งรัดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่มีข้อจำกัดในการเปิดพื้นที่ไม่ให้เกิดกระทบต่อการจราจรของประชาชน เป็นเหตุให้กำหนดแล้วเสร็จของงานก่อสร้างล่าช้าออกไป โดยคาดว่าจะงานทั้งหมดจะแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๒ (๑๘) หนังสือลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๒ แจ้งกำหนดงานแล้วเสร็จพร้อมส่งมอบงานงวดสุดท้าย และ (๑๙) หนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอส่งมอบงาน และเบิกเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ เป็นจำนวนเงิน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานโครงการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วและส่งมอบงานแล้ว ซึ่งล่วงเลยกำหนดระยะเวลา ๓๙๖ วัน คิดคำนวณค่าปรับเป็นเงิน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท



โดยที่...

โดยที่คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ผูกฟองคตีได้ทำการตรวจรับมอบงานก่อสร้างดังกล่าวทั้งหมด พบว่าผู้ผูกฟองคตีได้ดำเนินการก่อสร้างถูกต้องตามรูปแบบและรายละเอียดตามสัญญาจ้าง เลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ ทุกประการ ผู้ผูกฟองคตีจึงติดตามทวงถามค่าจ้างงานงวดที่ ๑ (งวดสุดท้าย) เป็นเงินค่าจ้างจำนวน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท แต่ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ผู้ผูกฟองคตีได้ชำระค่าจ้างจำนวน ๗,๒๗๑,๐๒๘.๐๔ บาท ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน ๕๐๘,๙๗๑.๙๖ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ผูกฟองคตีได้หักค่าปรับในกรณีที่ผู้ผูกคตีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญาจำนวน ๓๙๖ วัน วันละ ๑๙,๔๕๐ บาท รวมเป็นเงิน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท โดยได้หักเงินค่าปรับดังกล่าวจากเงินค่าจ้างที่ค้างจ่ายข้างต้น ผู้ผูกคตีเห็นว่าการหักเงินค่าปรับของผู้ผูกฟองคตีไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการเรียกร้องค่าปรับดังกล่าวถึงจะมีการแสดงเจตนาตกลงกันได้ ในสัญญาจ้างก็ตาม แต่โดยนัยย่อมหมายถึงเบี้ยปรับ ซึ่งตามกฎหมายปกครองมิได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการลดค่าปรับไว้โดยเฉพาะเจาะจง จึงต้องนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ เพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการลดค่าปรับที่สูงเกินส่วนเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๓ ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาให้เหมาะสมได้ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ผูกฟองคตีทุกอย่างตามหลักกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าค่าปรับดังกล่าวสูงเกินส่วน เนื่องมาจากการก่อสร้างโครงการล่าช้าไม่แล้วเสร็จตามกำหนดในสัญญาจ้าง นั้น อันเป็นพฤติการณ์ที่ผู้ผูกคตีไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เพราะสภาพพื้นที่ก่อสร้างมีการจราจรหนาแน่นมียานพาหนะสัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลา ทำให้งานก่อสร้างล่าช้าแล้วเสร็จไม่ทันตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง แม้ว่าผู้ผูกฟองคตีจะได้หักเงินค่าจ้างที่ค้างชำระเพื่อชำระเป็นค่าปรับ แต่ผู้ผูกฟองคตีได้ใช้สิทธิหักเป็นค่าปรับเป็นจำนวนมากคิดคำนวณเป็นค่าปรับถึงอัตราร้อยละ ๘๙ ของจำนวนเงินค่าจ้างทั้งหมด โดยที่ผู้ผูกคตีได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวจนแล้วเสร็จถูกต้องตามรูปแบบและสัญญาจ้างดังกล่าวทุกประการ ซึ่งในปัจจุบันผู้ผูกฟองคตีได้ใช้ประโยชน์งานก่อสร้างดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ผู้ผูกฟองคตีจึงมิได้รับความเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น ประกอบกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๘๓ ผู้ผูกคตีเห็นว่าสามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เกี่ยวกับการพิจารณาการลดค่าปรับในคดีนี้ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ผูกคตีได้ติดตามทวงถามผู้ผูกฟองคตีให้เพิกถอนคำสั่งแจ้งเรียกค่าปรับดังกล่าวโดยให้ผู้ผูกฟองคตีชำระเงินค่าจ้างที่หักไปเป็นค่าปรับจำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท คินให้แก่ผู้ผูกคตีหลายครั้งแล้ว แต่ผู้ผูกฟองคตีกลับเพิกเฉยเป็นเหตุให้ผู้ผูกคตีได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวของผู้ผูกฟองคตีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดจำต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี



/ของต้นเงิน...

ของต้นเงินดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีประสงค์ติดดอกเบี้ยนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับจำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี
๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก พร้อมวางท่อระบายน้ำถนนแก้วอินทร์ จำนวน ๑๙๘ บ่อ และงานก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ใหม่ กว้าง ๑.๐๐ เมตร ยาว ๑,๙๘๐ เมตร หนา ๐.๒๐ เมตร จากคลองพุทราถึงสามแยกสุดเขตเทศบาลตำบลเสาชิงหิน หมู่ที่ ๕ ตำบลเสาชิงหิน อำเภอ บางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ตามสัญญาเลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ วงเงินค่าจ้างทั้งสิ้นจำนวน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท โดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์ กำหนดจ่ายเงิน ๑ งวดงาน ต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ และส่งมอบงานตามสัญญาทั้งหมด ภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๘๐ วัน และเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา โดยกำหนดให้สัญญาจ้างเป็นแบบปรับราคาได้โดยการนำสูตร Escalation Factor (K) มาใช้คำนวณราคาค่างานที่เปลี่ยนแปลงไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินงานตามสัญญา ตั้งแต่วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เป็นต้นมา แต่การดำเนินงานมีความล่าช้าและผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเหลือระยะเวลาตามสัญญาอีกไม่นาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๓๘๙ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ หนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๖๗๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ และหนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๗๙๖ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ แจ้งเร่งรัดงานตามสัญญาและขอสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ หรือวันละ ๑๙,๔๕๐ บาท จนกว่าจะแล้วเสร็จ พร้อมแจ้งให้ทราบว่า กรณีหากค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการบอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมแจ้งเวียนเป็นผู้ที่จ้างตามระเบียบของทางราชการ เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะยินยอมเสียค่าปรับให้กับผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และขอให้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีทราบเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมกับจะต้องกำหนดแผนและเวลา การดำเนินการแล้วเสร็จให้ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ เลขที่ ACM.๖๑/๓๐๘ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งสาเหตุดำเนินงานตามสัญญาล่าช้าเนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างมีสภาพ การจราจรหนาแน่น มียานพาหนะสัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลาและผู้ฟ้องคดียินยอม



/ชำระค่าปรับ...

ชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนวันนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง หลังจากวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งเร่งรัดงานตามสัญญาและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับกับผู้ฟ้องคดี หลายครั้ง และผู้ฟ้องคดีได้นำเสนอแผนงานก่อสร้างส่วนที่เหลือและส่งวิศวกรควบคุมงาน ตัวแทนบริษัทประชุมแก้ไขปัญหาการดำเนินการก่อสร้าง เพื่อเร่งรัดงานให้แล้วเสร็จตามแบบ และวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้งด้วยกัน เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งขอส่งมอบงานตามสัญญาทั้งหมด พร้อมขอเบิกเงินค่าจ้าง จำนวน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๒ โดยคิดคำนวณค่าปรับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ จำนวนรวม ๓๙๖ วัน คิดค่าปรับในอัตราวันละ ๑๙,๔๕๐ บาท จำนวนเงิน ค่าปรับทั้งสิ้น ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำฎีกาเบิกจ่ายเงิน เลขที่คลังรับ ๒๘๐๙/๖๒ โดยได้ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญาหลังหักเงินค่าปรับและภาษีหัก ณ ที่จ่ายคงเหลือเงินค่าจ้าง จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๕,๐๘๙.๗๒ บาท

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การหักเงินค่าปรับของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำ โดยไม่สุจริต ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีตกลงเข้าเสนอราคาและเข้าทำสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติ ตามเงื่อนไขเอกสารประกวดราคาและข้อกำหนดของสัญญาตามที่ตกลงไว้กับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อสัญญาข้อ ๕ กำหนดให้ ผู้รับจ้างจะต้องทำงานที่รับจ้างให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ข้อ ๑๕ กำหนดให้ กรณีผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่ กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างยังไม่ได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ ผู้ว่าจ้างในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ หรือวันละ ๑๙,๔๕๐ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จ ตามสัญญา และข้อ ๑๗ กำหนดให้ ค่าปรับหรือค่าเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากผู้รับจ้างตามสัญญานี้ ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะหักเอาจากเงินค่าจ้างที่ค้างจ่ายหรือเงินประกันผลงานของผู้รับจ้าง เมื่อตาม สรุปรายงานการควบคุมงานของวิศวกรผู้ควบคุมงาน ประกอบหนังสือขอส่งแผนงานก่อสร้าง เพิ่มเติมและหนังสือขอส่งมอบงานของผู้ฟ้องคดีและใบตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี พบว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานก่อสร้างได้ทันตามกำหนด โดยส่งมอบงานก่อสร้างทั้งหมด ให้กับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ เกินกว่าระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา จำนวน ๓๙๖ วัน และไม่ปรากฏว่ามีการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาหรือมีเหตุที่จะงด หรือลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ว่าจ้างจึงมีสิทธิหักเงินค่าปรับจากเงินค่าจ้างตามสัญญาข้อ ๑๕ ตาม



/ระยะเวลา...

ระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานก่อสร้างล่าช้าในอัตราวันละ ๑๙,๔๕๐ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับ จำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท หักภาษี ณ ที่จ่าย จำนวน ๗๒,๗๑๐.๒๘ บาท คงเหลือเงินค่าจ้างที่ต้องจ่ายจำนวนทั้งสิ้น ๕,๐๘๙.๗๒ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าปรับออกจากเงินค่าจ้างด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาและข้อกำหนดของสัญญาที่ผู้ฟ้องคดียอมผูกพันตนด้วยใจสมัครแสดงเจตนาตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดี และเป็นไปตามสัญญาทุกประการ การหักเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๘๓ กำหนดให้ หากพบว่าคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างก็ชอบที่จะเสนอผู้มีอำนาจบอกเลิกสัญญาและมีเจตนากรรมเพื่อไม่ให้ส่วนราชการหาประโยชน์หรือเอาเปรียบคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยการละเลยไม่บอกเลิกสัญญาจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินหรือใกล้เคียงค่าจ้างเป็นเหตุให้ฝ่ายเอกชนไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ นั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้อ ๑๘๓ ของระเบียบดังกล่าว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๓๘๙ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ หนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๖๗๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ และหนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๗๙๖ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ แจ้งเร่งรัดงานตามสัญญา และขอสงวนสิทธิเรียกค่าปรับไปยังผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ทราบว่าจะต้องชำระค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ หรือวันละ ๑๙,๔๕๐ บาท จนกว่าจะดำเนินการตามสัญญาแล้วเสร็จ พร้อมแจ้งให้ทราบเพิ่มเติมว่ากรณีหากเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดี จะดำเนินการบอกเลิกสัญญาจ้างพร้อมแจ้งเวียนเป็นผู้ทำงานตามระเบียบของทางราชการ เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะยินยอมเสียค่าปรับให้กับผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น และขอให้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีทราบเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมกับจะต้องกำหนดแผนและเวลาดำเนินการแล้วเสร็จให้ชัดเจน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งสาเหตุดำเนินงานตามสัญญาล่าช้าและแจ้งยินยอมชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนวันนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง กรณีจึงฟังได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันตามสัญญาซึ่งถือเป็นการผิดสัญญาและได้แสดงเจตนาโดยชัดแจ้งยินยอมเสียค่าปรับตามระยะเวลาที่เกินกำหนดสัญญาจนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริงโดยไม่มีเงื่อนไข ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้เสนอแผนงานก่อสร้างเพื่อปรับปรุงและเร่งรัดงานที่ล่าช้าให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับทราบมาเป็นระยะ โดยที่ผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าหากยังทำงานล่าช้าออกไปค่าปรับตามสัญญาก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นตามมาทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี



/มาโดยตลอด...

มาโดยตลอด ถือว่าผู้ฟ้องคดียอมรับเงื่อนไขแห่งสัญญาและการสงวนสิทธิ์เรียกเงินค่าปรับ
 เต็มจำนวนโดยไม่อิดเอื้อน เพราะหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอาจได้รับผลกระทบจากเงินค่าปรับ
 ที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ย่อมไม่ตอบรับข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีหรือแสดงเจตนาปฏิเสธ
 การสงวนสิทธิ์เรียกค่าปรับมายังผู้ถูกฟ้องคดีภายหลังครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญา นอกจากนี้
 ปริมาณงานตามสัญญาจ้างพิพาทในคดีนี้มีปริมาณงานหลักของสัญญาคือ งานวางท่อระบายน้ำ
 ค.ส.ล. เส้นผ่าศูนย์กลาง ๐.๖๐ เมตร พร้อมบ่อพัก ค.ส.ล. ขนาด ๑.๑๐ x ๑.๓๐ เมตร จำนวน
 ๑๕๘ บ่อ และงานก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ใหม่ กว้าง ๑.๐๐ เมตร ยาว ๑,๙๘๐ เมตร ทน ๐.๒๐ เมตร
 ขณะครบกำหนดสัญญาปริมาณงานที่ผู้ฟ้องคดีทำแล้วเสร็จมีความคืบหน้าไปกว่าร้อยละ ๖๒
 งานหลักของสัญญา คือ งานวางท่อระบายและบ่อพักแล้วเสร็จเกือบร้อยละ ๑๐๐ คงเหลือ
 งานฝั่บ่อพักบางส่วนที่ยังไม่เรียบริ้อย งานปูยางแอสฟัลท์ติก คอนกรีตผิวทาง งานไหล่ทางหินคลุก
 งานตีเส้นจราจร และงานเก็บทำความสะอาด ซึ่งงานส่วนที่เหลือนี้หากผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา
 และนำปริมาณงานปริมาณเงินค่าก่อสร้างส่วนที่เหลือออกไปประมูลหาผู้รับจ้างรายใหม่เข้ามา
 ทำงานแทน ย่อมใช้เวลาในการหาผู้รับจ้างรายใหม่มากกว่า ประกอบกับงานก่อสร้างตามสัญญานั้น
 มีการปิดและขุดเจาะถนนด้านซ้ายขอบทางถนนกว้างประมาณ ๑ เมตร เพียงด้านเดียวไม่ได้
 เป็นการก่อสร้างถนนใหม่ทั้งหมด ประชาชนทั่วไปยังสามารถใช้รถใช้ถนนสัญจรไปมาได้
 การผ่อนปรนไม่บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีจึงเกิดประโยชน์ต่อทางราชการและสาธารณะมากกว่า
 ดังนั้น เมื่อการปรับตามสัญญาเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานก่อสร้าง
 ได้ทันตามกำหนดในสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งขอสงวนสิทธิ์เรียกค่าปรับ
 โดยผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งยินยอมเสียค่าปรับให้กับผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข
 เสมือนยินยอมให้ปรับโดยไม่ได้แย้ง แม้เงินค่าปรับจะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของค่าเงินค่าจ้าง
 เป็นเงินค่าปรับจำนวนทั้งสิ้น ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท แต่ถือเป็นการกระทำผิดสัญญาของผู้ฟ้องคดี
 แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบเพราะได้พยายามเร่งรัดติดตามงานก่อสร้าง
 และผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาตามคำเสนอและแผนงานก่อสร้างเพิ่มเติมที่ผู้ฟ้องคดีส่งให้พิจารณา
 ประกอบกับเงินงบประมาณที่ใช้จัดจ้างในโครงการตามสัญญาพิพาทนี้ เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
 ที่ได้รับจัดสรรจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการหักเงินค่าปรับ
 จากค่าจ้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องส่งเงินค่าปรับดังกล่าวคืนกลับให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 กระทรวงมหาดไทย จึงไม่ได้รับประโยชน์จากเงินค่าปรับที่หักไว้ เนื่องจากมีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง
 และบริหารสัญญาให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น เมื่อพิจารณาโอกาสที่เสียไปของประชาชนต่อ
 ความล่าช้าของโครงการก่อสร้าง ผลได้ผลเสีย และผลกระทบของการบอกเลิกสัญญา ประกอบ
 ข้อกำหนดของสัญญาอันชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำต้องคืนเงิน



/ค่าปรับ...

ค่าปรับจำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท ให้กับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ และโดยที่ข้อ ๕ กำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ และให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานใดๆว่าผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการก่อสร้างตามสัญญาการที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานแล้วเสร็จตามสัญญา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับมอบงานก่อสร้างดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าไม่เป็นไปตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญา คดีนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะหักเงินค่าจ้างจำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าปรับได้หรือไม่ เพียงใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้ทราบถึงเหตุที่ทำให้งานก่อสร้างล่าช้าแล้วเสร็จไม่ทันตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้างและผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนวันนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา และมีหนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า เนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างมีการจราจรหนาแน่นทำให้งานก่อสร้างไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ โดยคาดว่าจะงานทั้งหมดจะแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๒ กรณีจึงเห็นว่า หนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือแจ้งเหตุที่ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้าให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ โดยไม่ปรากฏข้อความหรือพฤติการณ์ที่จะขอขยายเวลาทำงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีสละสิทธิ์ขอขยายกำหนดเวลาส่งมอบงานและผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้มีการขยายระยะเวลาการทำงานให้เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ จึงล่าช้ากว่ากำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานที่กำหนดไว้ในสัญญาถึง ๓๙๘ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีเป็นรายวันในอัตราร้อยละร้อยละ ๐.๒๕ ของค่าจ้าง ตามข้อ ๑๕ ของสัญญา เมื่อราคาค่าจ้างเหมาตามสัญญารวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิคิดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๑๙,๔๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗,๗๙๙,๔๕๐ บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๕๐ ของค่าจ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้คิดและหักค่าปรับไว้จำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท ทั้งนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่ายินยอมเสียค่าปรับตามกำหนดสัญญาจ้างก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จและผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำผิดสัญญาของผู้ฟ้องคดีเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การทำงานล่าช้าของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้การจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก



/จากการ...

จากการบริการสาธารณะดังกล่าวเท่านั้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีก็ได้แจ้งปัญหาอุปสรรคในการทำงาน พร้อมกับความคับหน้าในการแก้ไขปัญหาและปรึกษากับผู้ถูกฟ้องคดีเรื่อยมา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ ๙๙.๕๐ ของค่าจ้างทั้งหมด ในขณะที่ได้รับมอบงานที่จ้างถูกต้องและสมบูรณ์ครบถ้วนในระยะเวลาภายหลังครบกำหนดตามสัญญา ศาลจึงเห็นควรให้ลดค่าปรับเหลือร้อยละ ๒๐ ของราคาค่าจ้าง คิดเป็นค่าปรับจำนวน ๑,๕๕๖,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนค่าปรับจำนวน ๖,๑๔๖,๒๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งบทบัญญัติตามข้อ ๑๘๓ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้เป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่ศาลจะต้องใช้พิจารณาลดค่าปรับให้คู่สัญญาโดยให้มีสิทธิปรับคู่สัญญาที่ทำผิดสัญญาได้เพียงร้อยละสิบของค่าจ้างได้เท่านั้น และโดยที่มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการใช้ดุลพินิจของศาลในการปรับลดค่าปรับ หากศาลเห็นว่าอัตราค่าปรับนั้นสูงเกินส่วน โดยพิจารณาถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น

สำหรับดอกเบี้ยนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิหักค่าปรับจากค่าจ้าง และการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าปรับคืนบางส่วนนั้นเป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกหักเงินค่าปรับเป็นเพราะความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในเงินค่าปรับที่ถูกหักไว้ดังกล่าว และศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖,๑๔๖,๒๐๐ บาท โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามที่ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จและผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์จากงานก่อสร้างดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำผิดสัญญาของผู้ฟ้องคดีเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากการทำงานล่าช้าของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้การจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกจากการบริการสาธารณะดังกล่าวเท่านั้น นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากตลอดระยะเวลาการทำงานจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานซึ่งเกินกำหนดเวลาตามสัญญาเป็นเวลา ๓๙๘ วัน ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนสัญจรไปมาบนถนนแก้วอินทร์ได้ร้องเรียนถึงความไม่สะดวกปลอดภัยในการสัญจรมาโดยตลอด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกประชุมตัวแทนของผู้ฟ้องคดีหลายครั้งด้วยกัน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดหามาตรการด้านความปลอดภัยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุบัติเหตุกับประชาชนแต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ใส่ใจ



/กลับปล่อยปลละละเลย...

กลับปล่อยปละละเลย จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน
 ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จึงเป็นความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่ได้รับจากการกระทำผิดสัญญา
 ของผู้ฟ้องคดีเป็นพิษนอกเหนือไปจากการทำงานล่าช้าของผู้ฟ้องคดี ส่วนประเด็นค่าปรับที่
 ศาลเห็นควรให้ลดค่าปรับเหลือร้อยละ ๒๐ ของราคาค่าจ้าง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วย
 เนื่องจากการผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาเกิดขึ้นจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยินยอมชำระค่าปรับ
 ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีตามจำนวนวันนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา จากนั้น ผู้ฟ้องคดี
 ก็มีหนังสือขอเลื่อนกำหนดส่งมอบงานตามสัญญาอีกหลายฉบับ โดยทราบที่อยู่ว่าจำนวนเงิน
 ค่าปรับจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนวันที่ส่งมอบงานล่าช้า ส่วนการรับมอบงานจ้างที่ดำเนินงานตาม
 สัญญาแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องตรวจรับงานเอาไว้ตามหน้าที่และข้อกำหนดของสัญญา
 ซึ่งเป็นคนละส่วนกับสิทธิในการหักเงินค่าปรับตามสัญญา ประกอบกับงานตามสัญญาจ้างมี
 กำหนดแล้วเสร็จภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา การที่ผู้ฟ้องคดีใช้เวลาในการ
 ทำงานตามสัญญารวมทั้งสิ้น ๕๓๘ วัน เกินกำหนดไป ๓๕๘ วัน โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี
 ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้ล่าช้ามีเหตุอุปสรรคจากภัยธรรมชาติ เหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นๆ
 ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานได้ตามแผนงานที่วางไว้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเจตนา
 ของการกำหนดให้มีค่าปรับในสัญญาจ้างก่อสร้างของกิจการสาธารณะก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า
 ผู้รับจ้างจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จให้ทันตามสัญญาและเพื่อป้องกันความเสียหายหรือเยียวยา
 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการให้บริการสาธารณะที่ต้องล่าช้าออกไป อันเกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง
 ตามเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กล่าวมา ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาหรือมีหนังสือยินยอม
 เสียค่าปรับเต็มจำนวนโดยไม่มีเงื่อนไข เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาตาม
 ระเบียบของทางราชการ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดียินยอมผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาและยึดเงิน
 ค่าปรับแล้ว ก็ค่อยใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ศาลลดหรือลดเบี้ยปรับ พฤติการณ์ดังกล่าวของ
 ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ถูกฟ้องคดี ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อคำนึงถึงทางได้เสีย
 ของผู้ถูกฟ้องคดีอันชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงประโยชน์สาธารณะที่ต้องเสื่อมเสียไป ไม่ใช่แต่เพียง
 ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแล้ว ดังนั้น ค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้จึงไม่สูงเกินส่วนตามที่
 ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
 เป็นให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ในทำนองเดียวกับที่ปรากฏในคำฟ้องและเห็นฟ้องด้วยกับ
 คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



/คดีนี้...

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก พร้อมวางท่อระบายน้ำถนนแก้วอินทร์ จำนวน ๑๙๘ บ่อ และงานก่อสร้างถนน ค.ส.ล. ใหม่ กว้าง ๑.๐๐ เมตร ยาว ๑,๙๘๐ เมตร หนา ๐.๒๐ เมตร จากคลองพุทรา ถึงสามแยกสุดเขตเทศบาลตำบลเสาชิงหิน หมู่ที่ ๕ ตำบลเสาชิงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ตามสัญญาเลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงชำระค่าจ้างโดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์ กำหนดจ่ายเงินค่าจ้าง ๑ งวดงาน เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน ๕๐๘,๙๗๑.๙๖ บาท ตลอดจนภาษีอากรอื่นๆ และค่าใช้จ่ายทั้งปวงด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลา ๑๘๐ วัน โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาประชานิเวศน์ ๑ เลขที่ ๑๐๐๐๑๖๒๑๗๙๗๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ เป็นเงินจำนวน ๓๘๙,๐๐๐ บาท มอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าว และเมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๑ ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา โดยกำหนดให้สัญญาจ้างเป็นแบบปรับราคาได้โดยการนำสูตร Escalation Factor (K) มาใช้คำนวณราคาค่างานที่เปลี่ยนแปลงไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินงานตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เป็นต้นมา แต่การดำเนินงานมีความล่าช้าและผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเหลือระยะเวลาตามสัญญาอีกไม่นาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๓๘๙ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ หนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๖๗๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ และหนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๗๙๖ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ แจ้งเร่งรัดงานตามสัญญาและขอสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ดำเนินการเร่งรัดการก่อสร้างมาโดยตลอด แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่ก่อสร้างมีสภาพการจราจรหนาแน่น มียานพาหนะสัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลา เป็นเหตุให้งานก่อสร้างล่าช้าแล้วเสร็จไม่ทันตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง และผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตาม



/จำนวนวัน...

จำนวนวันนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง หลังจากวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งเร่งรัดงานตามสัญญา และสงวนสิทธิเรียกค่าปรับกับผู้ฟ้องคดีอีกหลายครั้ง และผู้ฟ้องคดีได้นำเสนอแผนงานก่อสร้าง ส่วนที่เหลือและส่งวิศวกรควบคุมงาน ตัวแทนบริษัทประชุมแก้ไขปัญหาการดำเนินการก่อสร้าง เพื่อเร่งรัดงานให้แล้วเสร็จตามแบบและวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้ง ดังนี้ (๑) หนังสือลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอแผนงานก่อสร้าง ส่วนที่เหลือและขอแต่งตั้งวิศวกรควบคุมงานเพิ่มเติม (๒) หนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการติดตั้งป้ายเตือน เครื่องหมายเตือนรอบบ่อพัก รวมถึง ดำเนินการอื่นๆ ในด้านมาตรการป้องกันความปลอดภัยสำหรับงานก่อสร้างโครงการดังกล่าว เสร็จเรียบร้อยแล้ว (๓) หนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งผลทดสอบ ตัวอย่างเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตจำนวน ๙ ตัวอย่าง เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๑ (๔) หนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งผลทดสอบกำลังอัดคอนกรีต (Compression Test of Concrete) ของงานบ่อพักคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๑๕ ตัวอย่าง (๕ ชุด) และงานถนน คอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๑๕ ตัวอย่าง (๕ ชุด) ระหว่างวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๑ (๕) หนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอแผนงาน ก่อสร้างงานส่วนที่เหลือ (Remaining Work Plan) (๖) หนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการติดตั้งป้ายและเครื่องหมายเตือน รวมถึงดำเนินการอื่นๆ เสร็จเรียบร้อยแล้ว (๗) หนังสือลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งรายงาน ผลทดสอบตัวอย่างคอนกรีต จำนวน ๒๑ ชุด (๖๓ ตัวอย่าง) (๘) หนังสือลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ (ที่ถูกเป็นวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๒) แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งรายงานผลทดสอบตัวอย่าง คอนกรีตจำนวน ๘ ชุด (๙) หนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่ง สรุปลงผลการออกแบบผิวทาง Asphaltic Concrete (๑๐) หนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอนำส่งผลทดสอบตัวอย่างคอนกรีต ระหว่างวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ (๑๑) หนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอ แผนงานก่อสร้างงานส่วนที่เหลือ (Remaining Work Plan) (๑๒) หนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเสนอแผนงานก่อสร้างส่วนที่เหลือ (Remaining Work Plan) โดยผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงงานก่อสร้างโครงการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๒ แล้ว และ (๑๓) หนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า เนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างมีการจราจรหนาแน่นทำให้งานก่อสร้างแก้ไขบางรายการให้สมบูรณ์ตามแบบแปลนตามสัญญาจ้าง ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เร่งรัดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่มีข้อจำกัดในการ



/เปิดพื้นที่...

เปิดพื้นที่ไม่ให้เกิดกระทบต่อการจราจรของประชาชนเป็นเหตุให้กำหนดแล้วเสร็จของงานก่อสร้าง
ล่าช้าออกไป โดยคาดว่าจะงานทั้งหมดจะแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๒ ต่อมา
ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานโครงการดังกล่าวจนแล้วเสร็จและได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒
ขอส่งมอบงานและเบิกเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ เป็นจำนวนเงิน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี
โดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๒ ผลปรากฏว่า
ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนและได้ลงนามในใบตรวจรับงานดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดี
ได้คิดคำนวณค่าปรับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา
ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ จำนวนรวม ๓๙๖ วัน
คิดค่าปรับในอัตราวันละ ๑๙,๔๕๐ บาท จำนวนเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท
ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำฎีกาเบิกจ่ายเงิน เลขที่คลังรับ ๒๘๐๙/๖๒ โดยได้ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา
หลังหักเงินค่าปรับและภาษีหัก ณ ที่จ่ายคงเหลือเงินค่าจ้างจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน
๕,๐๘๙,๗๒ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การคิดค่าปรับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและใช้ดุลพินิจ
โดยมิชอบ ขอให้คืนค่าปรับดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้น
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖,๑๔๖,๒๐๐ บาท โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ
ภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด และคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี
แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วย จึงอุทธรณ์คำพิพากษา
ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้อง
รับผิดชอบชำระเงินค่าปรับคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัย
ว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย
ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็น
อันขาดไป และสัญญาจ้าง เลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ ข้อ ๕ กำหนดว่า
ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จ
บริบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ และข้อ ๑๕ กำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงาน
ให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้อง
ชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ...



/คดีนี้...

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก พร้อมวางท่อระบายน้ำถนนแก้วอินทร์จากคลองพุทราถึงสามแยกสุดเขตเทศบาลตำบลเสาชิงหิน หมู่ที่ ๕ ตำบลเสาชิงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ตามสัญญาเลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ โดยสัญญาจ้าง ข้อ ๕ และข้อ ๑๕ กำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดดังกล่าวได้และผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้กับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่มีการทำสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีขอเข้าดำเนินการก่อสร้างและขอแต่งตั้งบุคลากรผู้รับผิดชอบงานก่อสร้างต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าเหลือระยะเวลาตามสัญญาอีกไม่นาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๓๘๙ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ หนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๖๗๐ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑ และหนังสือ ที่ นบ ๕๓๑๐๒/๑๗๙๖ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ แจ้งเร่งรัดงานตามสัญญาและขอสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ดำเนินการเร่งรัดการก่อสร้างแล้ว แต่เนื่องจากสภาพพื้นที่ก่อสร้างมีสภาพการจราจรหนาแน่นโดยมียานพาหนะสัญจรเป็นจำนวนมากตลอดเวลาเป็นเหตุให้งานก่อสร้างล่าช้าแล้วเสร็จไม่ทันตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง และผู้ฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับตามกำหนดสัญญาจ้างดังกล่าว จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานแล้วเสร็จตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ จึงล่าช้ากว่ากำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาถึง ๓๙๘ วัน (ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของค่าจ้าง เมื่อราคาค่าจ้างเหมาตามสัญญารวมทั้งสิ้นเป็นเงิน ๗,๗๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิคิดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๑๙,๔๕๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗,๗๙๙,๔๕๐ บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๕๐ ของค่าจ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้คิดและหักค่าปรับไว้จำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดสุดท้ายต่อผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานจ้างได้ทันตามที่กำหนดไว้ในสัญญาคือวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าปรับอันเกิดจากการผิดสัญญาจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม คดีนี้ไม่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการบอกเลิกสัญญาแต่อย่างใด จึงถือว่าสัญญายังมีผลผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าปรับฐานส่งมอบงานล่าช้าได้



/เมื่อสัญญาจ้าง...

เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก พร้อมวางท่อระบายน้ำถนนแก้วอินทร์ จากคลองพุทธาถึงสามแยกสุดเขตเทศบาลตำบลเสาชงหิน หมู่ที่ ๕ ตำบลเสาชงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ตามสัญญาเลขที่ ๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑ เป็นสัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าวจึงต้องนำมาพิจารณาประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริการราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยข้อ ๑๓๑ กำหนดให้ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญา หรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้หน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญา จะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญา ได้เท่าที่จำเป็น จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้รับจ้างที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา กับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยเร็วหรือภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินการทางปกครอง ของหน่วยงานทางปกครองของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการให้บริการอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวจึงไม่ได้มีขึ้นเพื่อมุ่งหาประโยชน์จากค่าปรับแต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่าค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดี จะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพราะเหตุส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ดังกล่าว เป็นเวลาทั้งสิ้น ๓๙๘ วัน รวมเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับ ๗,๗๔๑,๑๐๐ บาท คิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ ๙๙.๕๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้คิด และหักค่าปรับไว้จำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท ค่าปรับดังกล่าวจึงเป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน ซึ่งกรณี ดังกล่าวไม่ตัดอำนาจศาลที่จะใช้อำนาจลดเบี้ยปรับ ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ศาลจึงมีอำนาจที่จะลดค่าปรับเป็นจำนวนพอสมควรให้กับผู้ฟ้องคดีได้หาก เห็นว่าสูงเกินส่วน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างมาโดยตลอดจนแล้วเสร็จ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติตามสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดีแล้ว ทั้งความล่าช้า ดังกล่าวเกิดจากปัจจัยต่างๆ หลายปัจจัยด้วยกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดี โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เห็นควรให้คิดค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของวงเงิน ค่าจ้างก่อสร้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับของผู้ฟ้องคดีไว้แล้วจำนวน ๗,๗๐๒,๒๐๐ บาท จึงคงเหลือเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๖,๑๔๖,๒๐๐ บาท (๗,๗๐๒,๒๐๐



/ลบด้วย...

ลบด้วย ๑,๕๕๖,๐๐๐) ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำผิดสัญญาของผู้ฟ้องคดีเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากการทำงานล่าช้าของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากตลอดระยะเวลาที่การก่อสร้างถนนยังไม่แล้วเสร็จและเกินกำหนดเวลาตามสัญญาแล้ว มีประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนสัญจรไปมาบนถนนแก้วอินทร์ได้ร้องเรียนถึงความไม่สะดวกปลอดภัยในการสัญจร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกประชุมตัวแทนของผู้ฟ้องคดีหลายครั้งเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำมาตรการด้านความปลอดภัยแก่ผู้ฟ้องคดีกลับปล่อยปละละเลย จนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ส่วนในเรื่องของค่าปรับ นั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้ล่าช้ามีเหตุอุปสรรคจากภัยธรรมชาติ เหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นๆ ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานได้ตามแผนงานที่วางไว้แต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้หักค่าปรับไว้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแล้ว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมการหักค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้ตามสัญญา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าก่อสร้าง เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในสำนวนคดีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานจนแล้วเสร็จและมีการส่งมอบงานจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยครบถ้วน มีการตรวจรับมอบงานและใช้งานถนนสิ่งก่อสร้างตามสัญญาจ้างแล้ว อีกทั้งประชาชนโดยส่วนรวมก็ได้รับประโยชน์ดังกล่าว อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ซึ่งแม้ว่าจะล่าช้ากว่ากำหนดแต่ผู้ฟ้องคดีก็ชวนชวายเป็นที่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างจนแล้วเสร็จไม่เป็นผู้ทำงานแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าแม้ว่าจะทำให้ประชาชนขาดความสะดวกปลอดภัย อันทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้ก็ตาม แต่ก็ยังไม่ถึงขนาดที่จะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างสิ้นเชิง และในเรื่องค่าปรับ นั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือหรือพฤติการณ์ยินยอมที่จะเสียค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข แต่ก็ได้หมายความว่าหากผู้ฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับเช่นนั้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีสิทธิได้รับค่าปรับเต็มตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดียินยอม โดยหากศาลเห็นว่าอัตราค่าปรับนั้นสูงเกินสมควร ศาลสามารถปรับลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ตามนัยมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีนี้ศาลจึงเห็นสมควรลดค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีลงเหลือร้อยละ ๒๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับจำนวน ๖,๑๔๖,๒๐๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยของเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะเป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖,๑๔๖,๒๐๐ บาท โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

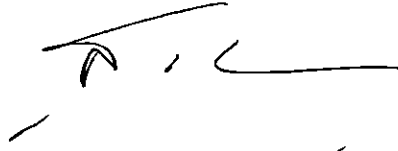


/และคืน...

และคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้
ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

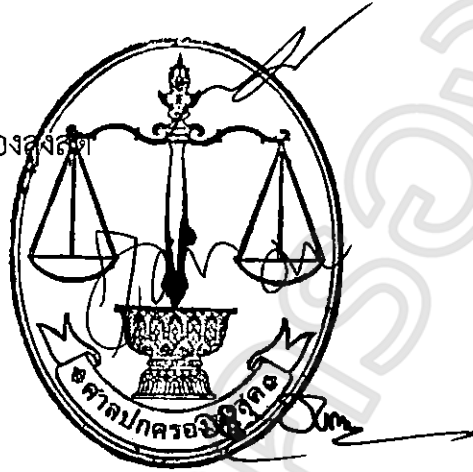
พิพากษายืน

นายสุรเดช พหลภาคย์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายกมล สกลเดชา
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายไพโรจน์ มินเด็น
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวชิระ ชอบแต่ง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรยาย นาคยศ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายคะนิง จันทร์สงเคราะห์

