

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒.๑)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๕๘/๒๕๖๒  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๑๗/๒๕๖๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๕ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { ห้างหุ้นส่วนจำกัด พันธุ์ไฉ่ คอนสตรัคชั่น ฮับ ผู้ฟ้องคดี  
เทศบาลตำบลพรานกระต่าย ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครสวรรค์ คดีหมายเลขดำ  
ที่ ๔๐/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่ ๑๗๙/๒๕๖๒

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีต  
เสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๒.๑๐ เมตร สูง ๒.๑๐ เมตร ความยาวไม่น้อยกว่า ๘.๐๐ เมตร จำนวน ๒ จุด  
ณ คลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลถ้ากระต่ายทอง อำเภอพรานกระต่าย จังหวัด  
กำแพงเพชร วงเงินค่าจ้างจำนวน ๖๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดจ่ายค่าจ้างแบ่งเป็น ๒ งวด เริ่มทำงานจ้าง  
ในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑  
หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาในสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระ  
ค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินวันละ ๖๐๐ บาท หรืออัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง  
ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ  
ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างดังกล่าว โดยทำเป็น  
บันทึกแนบท้ายสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แก้ไขข้อ ๑๕ ของสัญญาในส่วน  
ของค่าปรับ จากเดิมที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับเป็นเงินวันละ ๖๐๐ บาท หรือ



/อัตราร้อยละ...

อัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นให้ชำระค่าปรับเป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท หรืออัตราร้อยละ ๐.๒๕ ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างงานที่รับจ้าง และส่งมอบงานงวดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด จึงปรับเงินผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ จำนวน ๓๖ วัน เป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๔,๐๐๐ บาท และจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๐๖,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีปรับเงินผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ จำนวน ๕๖ วัน เป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๘๔,๐๐๐ บาท และจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๕๖,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าว กำหนดสถานที่ก่อสร้างบริเวณคลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ โดยด้านบนของท่อลอดเหลี่ยม มีความสูงเท่ากับพื้นถนน เพื่อให้ประชาชนใช้สัญจรไปมาระหว่างสองฝั่งคลอง ด้านหนึ่งของคลองติดกับที่นาของประชาชน อีกด้านหนึ่งติดกับถนนลูกรังเหมือนกันทั้งสองจุดก่อสร้าง การก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมพิพาทจึงไม่ใช่งานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร เนื่องจากไม่ได้ก่อสร้างบนถนนที่ประชาชนใช้สัญจรไปมา อันจะต้องกำหนดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง ตามข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและบริการภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขสัญญาจ้างในส่วน of ค่าปรับเป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง จึงเป็นการแสดงเจตนาที่ไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากแต่มุ่งหมายให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับที่สูงขึ้น และไม่สอดคล้องกับประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) ของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๕๕,๒๐๐ บาท เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับส่วนที่หักไว้เกินจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับคืนแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๓๒,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑ จนถึงวันฟ้อง เป็นเงิน ๑,๘๒๔ บาท และดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันฟ้อง เป็นเงิน ๒,๒๕๗ บาท รวมเป็นเงิน ๘๖,๘๘๑ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระแก่ผู้ฟ้องคดี จนเสร็จสิ้น รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าฤชาธรรมเนียมอย่างสูงแก่ผู้ฟ้องคดี



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ผูกฟองคตีให้การว่า หลังจากผู้ผูกฟองคตีทำสัญญาจ้างผู้ฟองคตีก่อสร้าง  
 ท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็ก คลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลถ้ำกระต่ายทอง  
 อำเภอพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๕  
 มกราคม ๒๕๖๑ แล้ว ปรากฏว่าผู้ฟองคตียังไม่เริ่มทำงานที่รับจ้าง ผู้ผูกฟองคตีได้มีหนังสือ  
 ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๑๐๑ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๑ หนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๑๘๔  
 ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ หนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๒๘๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑  
 หนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๓๒๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑ หนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๔๒๙  
 ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ และหนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๔๙๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๑  
 แจ้งเร่งรัดให้ผู้ฟองคตีก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
 โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ ได้ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ผูกฟองคตี และ  
 มีข้อเสนอแนะเรื่องการจัดทำสัญญาจ้างงานก่อสร้างสาธารณูปโภค ผู้ผูกฟองคตีจึงมีหนังสือ  
 ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๔๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แจ้งขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้าง  
 ในส่วนของค่าปรับจากเดิมในอัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ซึ่งผู้ฟองคตีลงนาม  
 แก้ไขสัญญาจ้างดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ โดยทำเป็นบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้าง  
 ต่อมา ผู้ฟองคตีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ ส่งมอบงานงวดที่ ๑ ต่อผู้ผูกฟองคตี  
 และคณะกรรมการตรวจรับงานเห็นว่า ผู้ฟองคตีไม่สามารถก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่  
 ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ตามสัญญา ผู้ฟองคตีต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ผูกฟองคตีตั้งแต่วันที่ ๑๕  
 พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ รวม ๓๖ วัน เป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท  
 รวมเป็นเงิน ๕๔,๐๐๐ บาท และให้เบิกจ่ายค่าจ้างให้ผู้ฟองคตีจำนวน ๓๐๖,๐๐๐ บาท จากนั้น  
 ผู้ฟองคตีมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ส่งมอบงานงวดที่ ๒ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงาน  
 เห็นว่า ผู้ฟองคตีไม่ส่งมอบงานตามกำหนดเวลาและได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๙  
 มิถุนายน ๒๕๖๑ ผู้ฟองคตีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ผูกฟองคตีตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑  
 ถึงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ รวม ๕๖ วัน เป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๘๔,๐๐๐ บาท  
 และให้เบิกจ่ายค่าจ้างแก่ผู้ฟองคตี จำนวน ๑๕๖,๐๐๐ บาท รวมเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฟองคตี  
 จำนวน ๔๖๒,๐๐๐ บาท และผู้ฟองคตีได้รับเงินดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ต่อมา ผู้ฟองคตีมีหนังสือ  
 ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๑ แจ้งผู้ผูกฟองคตีว่าการที่ผู้ผูกฟองคตีแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าปรับ  
 ในสัญญาจ้างจากอัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ไม่เป็นไปตามเอกสาร  
 ประกวดราคาจ้างก่อสร้างด้วยการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) เลขที่ ๓/๒๕๖๑  
 ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่กำหนดอัตราค่าปรับกรณีก่อสร้างงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาไว้  
 ในอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง อีกทั้งการลงนามแก้ไขจำนวนค่าปรับตามบันทึกแนบท้าย



/สัญญาจ้าง...

สัญญาจ้างก็เป็นการทำขึ้นภายหลังจากทำสัญญาจ้างแล้ว ซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความผิดหลงในข้อเท็จจริง จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับส่วนที่หักไว้เกิน จำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๔๔๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างดำเนินการตามข้อระเบียบกฎหมายและจะแจ้งผลให้ทราบต่อไป

โครงการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็กพิพาท กำหนดทำงานจ้างในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ และต้องแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ รวมระยะเวลาก่อสร้าง ๑๒๐ วัน ซึ่งวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ นั้น ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาจ้างมาตั้งแต่แรก ส่วนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้าง นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบอัตราค่าปรับ และผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อในบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ หลังจากที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็เข้าทำงานตามปกติ มิได้โต้แย้งแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดียังให้โอกาสผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานต่อไป โดยไม่ได้บอกเลิกสัญญาจ้าง สำหรับสถานที่ก่อสร้างอยู่บริเวณคลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลลำกระต่ายทอง อำเภอพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร เป็นโครงการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมขนาดกว้าง ๒.๑๐ เมตร สูง ๒.๑๐ เมตร ความยาวไม่น้อยกว่า ๘.๐๐ เมตร ทั้ง ๒ จุด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำบริเวณคลองปลายนา ซึ่งเป็นเส้นทางน้ำสำหรับเกษตรกรใช้ในการเพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรมตลอดเส้นทางสองฝั่งคลอง รวมถึงเป็นเส้นทางระบายน้ำออกจากพื้นที่ชุมชนสายหลัก สภาพพื้นที่เป็นถนนลูกรังที่ใช้เดินทางเชื่อมต่อกันระหว่างหมู่บ้านของทั้งสองฝั่งคลอง ประชาชนใช้พื้นที่ดังกล่าวในการสัญจรเพื่อประโยชน์ทางเกษตรกรรม โดยเฉพาะช่วงฤดูทำการเกษตร รวมถึงชาวบ้านใช้สัญจรไปมา ระหว่างการก่อสร้างต้องมีการขวนขวายอุปกรณ์หรือเครื่องจักรมาปฏิบัติงาน ย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อ การสัญจรไปมาของประชาชนที่ใช้เส้นทางดังกล่าวระหว่างที่งานก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างในส่วนของค่าปรับจากเดิมร้อยละ ๐.๑๐ เป็นร้อยละ ๐.๒๕ นั้น เป็นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้งานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อ การจราจรให้กำหนดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการ โดยถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย และคำแนะนำของสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ ไม่ได้มีเจตนา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๒ แจ้งต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ไม่ประสงค์ทำคำคัดค้านคำให้การและขอให้ศาลพิจารณาคืบพินาศคดีต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การทำสัญญาจ้างก่อสร้างงานที่พิพาทในคดีนี้ จึงอยู่ในบังคับที่ต้องกำหนดข้อสัญญาให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า วัตถุประสงค์ตามสัญญาจ้าง เป็นการก่อสร้างท่อคอนกรีตเพื่อใช้ระบายน้ำในคลอง ภายในบริเวณพื้นที่ของหมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลถ้ำกระต่ายทอง อำเภอพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพทำนาและเกษตรกรรมของประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในหมู่บ้านดังกล่าว แม้การก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็กดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการก่อสร้างงานในระบบชลประทานเพื่อประโยชน์ในทางเกษตรกรรม อันเป็นงานเกี่ยวกับการระบายน้ำซึ่งเป็นการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ตาม แต่การกำหนดค่าปรับจากการก่อสร้างล่าช้าในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง ตามที่ปรากฏในสัญญาจ้างข้อ ๑๕ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอีกด้วยว่า งานก่อสร้างสาธารณูปโภคนั้น เป็นงานก่อสร้างที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อพิจารณาถึงสภาพและที่ตั้งของงานก่อสร้างตามสัญญาจ้างพิพาทตามภาพถ่ายเอกสารท้ายคำให้การแล้วเห็นว่า เป็นการก่อสร้างบนพื้นที่เกษตรกรรมที่มีใช้ทางสัญจรที่มีการจราจรคับคั่ง อันจะถือได้ว่าเป็นงานก่อสร้างที่มีผลกระทบต่อสาธารณชนดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การต่อสู้ไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขข้อสัญญาจ้างข้อ ๑๕ เปลี่ยนค่าปรับจากเดิมอัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว แต่ก็มีได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสันนิษฐานที่จะเรียกค่าปรับเอาจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นคู่สัญญา การไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวคงมีผลเพียงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีจากการก่อสร้างล่าช้าได้ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดียังมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่ระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวกำหนดไว้ เมื่อค่าปรับดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดค่าเสียหายล่วงหน้า จึงเป็นเบี้ยปรับ หากสูงเกินส่วนศาลย่อมมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิเคราะห์ถึงทางได้เสียทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เห็นสมควรกำหนดค่าปรับใหม่เป็นอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง คิดเป็นเงินค่าปรับวันละ ๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ในสัญญา จำนวน ๙๒ วัน



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีจากการก่อสร้างล่าช้า เป็นเงินจำนวน ๕๕,๒๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๑๓๘,๐๐๐ บาท จึงไม่ต้อง ผู้ถูกฟ้องคดี ขอบที่จะคืนเงินค่าปรับจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และโดยที่สิทธิของผู้ฟ้องคดี ที่จะได้รับเงินค่าปรับคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีเกิดจากผลแห่งคำพิพากษา ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ ได้รับดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิหักชำระเงินค่าปรับ มิใช่ นับแต่วันส่งมอบงานตามที่ผู้ฟ้องคดีบรรยายมาในคำฟ้อง กรณีเห็นสมควรกำหนดดอกเบี้ยให้ ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๒,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ และของต้นเงินจำนวน ๕๐,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๓๒,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับให้คืน ค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การแก้ไขสัญญาพิพาทสืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ สำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ จังหวัดนครสวรรค์ เข้าตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ของผู้ถูกฟ้องคดี และให้คำแนะนำว่าการจัดทำสัญญาจ้างงานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อ การจราจร ให้กำหนดค่าปรับรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ได้พิจารณาถึงการดำเนินงานของผู้ฟ้องคดี ตามที่ช่างผู้ควบคุมงานจัดบันทึกสภาพการปฏิบัติงาน ของผู้ฟ้องคดีและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน พร้อมรายงานผลการปฏิบัติงาน เพื่อรายงานให้ คณะกรรมการตรวจการจ้างทุกสัปดาห์แล้ว ผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยและไม่ใส่ใจเร่งดำเนินงาน ให้แล้วเสร็จตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเร่งรัดการดำเนินงานไปยังผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ๖ ครั้ง แต่การให้โอกาสผู้ฟ้องคดีดำเนินงานต่อและกำหนดค่าปรับรายวัน จะเป็นประโยชน์ต่อ การเร่งรัดให้ดำเนินการตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา และมีหนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๔๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้าง ข้อ ๑๕ (ค่าปรับ) จากอัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง หลังจากที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แล้ว หน่วยงานผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีได้มา ลงนามทำสัญญา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑ ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ อันเป็น



/การยินยอม...

การยินยอมสมัครใจแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา และมีเจตนาลงนามให้มีผลผูกพันสัญญา ในการดำเนินโครงการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็ก คลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และ หมู่ที่ ๗ ตำบลถ้ากระต่ายทอง อำเภอพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร ต่อไป ด้วยเหตุที่ ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าตนเป็นผู้ผิดสัญญาเนื่องจากไม่สามารถดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา อาจถูกบอกเลิกสัญญาและกลายเป็นผู้ทิ้งงานได้ จนถึงวันครบกำหนดสัญญาในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างได้เนื้องานเพียงร้อยละ ๑๖.๓๘ เท่านั้น อีกทั้งข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้กำหนดว่า การก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร จะต้องเป็นการกระทบต่อการจราจรอย่างคับคั่ง ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแต่อย่างใด เมื่อการก่อสร้างตามสัญญาที่พิพาทมีลักษณะเป็นการก่อสร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำ บริเวณคลองปลายนา อันเป็นเส้นทางน้ำสำหรับเกษตรกรใช้เพาะปลูกในที่ดินเกษตรกรรม ตลอดสองฝั่งคลอง รวมถึงเป็นเส้นทางระบายน้ำออกจากพื้นที่ชุมชนสายหลัก สภาพพื้นที่จริง เป็นถนนลูกรังที่ประชาชนใช้เดินทางเชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้านสองฝั่งคลองเพื่อทำเกษตรและ สัญจรไปมาทั่วไป ระหว่างก่อสร้างต้องมีการขนำวัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องจักรมาปฏิบัติงาน ย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคและทำให้ประชาชนสัญจรไปมาไม่สะดวก กรณีจึงเป็นสัญญาจ้าง งานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขอัตราค่าปรับรายวัน ตามสัญญาพิพาท เป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง จึงชอบด้วยข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีเจตนาหรือจงใจทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ทั้งยังได้แสดงความบริสุทธิ์ใจและให้ความเป็นธรรมต่อผู้รับจ้าง โดยแจ้งให้ผู้รับจ้างทุกรายในขณะนั้น ซึ่งเป็นผู้ชนะการเสนอราคาโครงการอื่น ให้แก้ไข อัตราค่าปรับตามสัญญาเป็นร้อยละ ๐.๒๕ ด้วยเช่นเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงดำเนินการโดยสุจริต ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นไปตามที่หน่วยตรวจสอบ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำแนะนำแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษายกฟ้อง และขอให้คืนเงินค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า สภาพและที่ตั้งของงานก่อสร้างตามสัญญาจ้างพิพาทและ ตามภาพถ่ายเอกสารท้ายคำฟ้อง เป็นการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมในลำคลอง มิได้กระทำบนหรือ กระทำกับถนนหรือเส้นทางหลักที่ประชาชนส่วนใหญ่ใช้สัญจรไปมา โดยคลองนี้ไม่มีการเดินเรือ ไม่มีการใช้ยานพาหนะใดๆ สัญจร สภาพโดยรอบลำคลองดังกล่าวฝั่งหนึ่งเป็นถนนลูกรัง มีความกว้างมากพอที่รถขนาดใหญ่สามารถวิ่งสวนทางกันได้ อีกฝั่งหนึ่งมีทางเดินเล็กๆ



/สำหรับ...

สำหรับเกษตรกรใช้เดินเท้าหรือที่เรียกว่าคันทา ใช้เดินรอบๆ พื้นที่นาเท่านั้น ไม่ใช่ทางสำหรับการขับเคลื่อนยานพาหนะ แต่เดิมก่อนมีการก่อสร้าง หากเกษตรกรต้องการที่จะข้ามคลองเพื่อเข้าพื้นที่นา สามารถเดินข้ามคลองไปสู่ที่นาได้ เพราะคลองนี้มีขนาดกว้างประมาณ ๒.๐๐ เมตร ในขณะที่ก่อสร้างผู้ฟ้องคดีทำคันกันน้ำไว้ ๒ ด้าน คือ ด้านหน้าและด้านหลังของการก่อสร้าง ท่อลอดเหลี่ยม เพื่อกักน้ำเวลาฝนตกและจะสูบน้ำออกจากพื้นที่ก่อสร้างเพื่อให้สามารถทำงานต่อไปได้ ประชาชนที่ต้องการสัญจรสามารถเดินข้ามคันดินที่กันไว้ไปที่นา ไม่มีผลกระทบต่อ การเดินข้ามคลอง เกษตรกรหรือประชาชนทั่วไปสามารถเดินข้ามคลองได้อย่างสะดวก และยังมีเส้นทางอื่นที่สามารถเข้าไปยังที่นาของเกษตรกรได้อีกหลายเส้นทาง กับทั้งในการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยม คลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ เป็นการก่อสร้างที่มีลักษณะเดียวกัน คือ การสร้างท่อลอดเหลี่ยม ในลำคลองเส้นเดียวกัน ห่างกันประมาณ ๑ กิโลเมตร โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ก่อสร้างพร้อมกันทันที หากแต่ก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมหมู่ที่ ๑ ก่อน เสร็จแล้วจึงย้ายไปก่อสร้างยังหมู่ที่ ๗ สำหรับการก่อสร้างย่อมต้องมีการขวนวัสดุอุปกรณ์หรือเครื่องจักรมาปฏิบัติงานจริง เป็นเรื่องปกติธรรมดาใน การก่อสร้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีประมูลงานก่อสร้างได้ก็ขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ไปทำงานเพื่อให้เกิด ผลสำเร็จของงานตามที่ทำสัญญาจ้างไว้ ซึ่งเป็นการขนย้ายโดยรถยนต์ขับเคลื่อนบนถนน ไม่ต่างจากประชาชนทั่วไปที่ใช้ถนนสัญจรไปมา โดยผู้ฟ้องคดีใช้เส้นทางถนนลูกรังด้านที่ติดริมลำคลองดังกล่าวซึ่งเป็นจุดที่ใกล้พื้นที่ทำงานที่สุด สามารถขนย้ายวัสดุอุปกรณ์ขึ้นลงได้สะดวก และในการขนย้ายวัสดุอุปกรณ์มิได้ปิดถนนทั้งหมดหรือบางส่วนตลอดระยะเวลาการทำงาน อันจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้เส้นทางได้ อีกทั้งการก่อสร้างที่พิพาทกันในคดีนี้ เป็นการก่อสร้างในลำคลอง บริเวณการก่อสร้างเป็นชนบท การจราจรไม่ได้คับคั่งติดขัด เหมือนในเมือง ไม่มีชั่วโมงเร่งด่วน ไม่มีสัญญาณไฟจราจร ไม่มีอาคารบ้านเรือน และไม่มีคนอาศัย เนื่องด้วยบริเวณนั้นเป็นทุ่งนาและพื้นที่การเกษตร ส่วนลำคลองก็ไม่สามารถใช้รถใดๆ ผ่านได้ และไม่มีเรือผ่านเช่นกัน การก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมตามสัญญาจึงไม่อาจถือได้ว่า เป็นงานก่อสร้าง ที่มีผลกระทบต่อ การจราจร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขสัญญาจ้าง ข้อ ๑๕ เปลี่ยนค่าปรับจากเดิม อัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาจ้างทั่วไป (ครั้งที่ ๑) เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เป็นเพราะ ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามาทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติม โดยชี้แจงว่าเป็นระเบียบใหม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีหลงเชื่อและเข้าใจว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามระเบียบ หากผู้ฟ้องคดีไม่ลงนาม ในสัญญาดังกล่าว อาจทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างมาก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีลงมือทำงานไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงจำต้องลงลายมือชื่อ



/ในสัญญา...



ในสัญญา แต่เมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เพราะการก่อสร้างไม่ได้มีผลกระทบต่อ การจราจร อันจะทำให้ค่าปรับเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นร้อยละ ๐.๒๕ ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับการแก้ไขให้ความเป็นธรรมแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างโดยเปลี่ยนค่าปรับจากเดิมอัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เกิด ความเสียหายเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีจะแบกรับภาระได้

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลง เป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟัง สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีต เสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๒.๑๐ เมตร สูง ๒.๑๐ เมตร ความยาวไม่น้อยกว่า ๘.๐๐ เมตร จำนวน ๒ จุด บริเวณคลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลถ้ำกระต่ายทอง อำเภอพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ วงเงินค่าจ้าง ๖๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดจ่ายค่าจ้างแบ่งเป็น ๒ งวด โดยผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานจ้างในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แต่เมื่อครบกำหนดก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ต่อมา ระหว่าง วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ เข้าตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ข้อเสนอแนะแก่ ผู้ถูกฟ้องคดีว่า การจัดทำสัญญาจ้างงานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อ การจราจร ให้กำหนดค่าปรับรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๔๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ขอแก้ไขอัตราค่าปรับรายวันตามคำแนะนำ ดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี จากนั้น ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อ ๑๕ ของสัญญาในส่วน of ค่าปรับ จากเดิมที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับเป็นเงินวันละ ๖๐๐ บาท หรืออัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง เป็นให้ชำระค่าปรับเป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท หรืออัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑



/ซึ่งประกอบด้วย...

ซึ่งประกอบด้วย ๑) การปรับพื้นที่เพื่อก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยม ๒) การปรับระดับทรายรองพื้น และเทคอนกรีตทรายรองพื้น ๓) การตัดเหล็ก ผูกเหล็ก มัดเหล็กพื้นล่างท่อลอดเหลี่ยม พร้อมประกอบแบบและเทคอนกรีตพื้นล่างท่อลอดเหลี่ยม แล้วเสร็จทั้งหมด ๔) การตัดเหล็ก ผูกเหล็ก มัดเหล็กผนังท่อลอดเหลี่ยม พร้อมประกอบแบบและเทคอนกรีตผนังท่อลอดเหลี่ยม แล้วเสร็จร้อยละ ๘๐ ของงานจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจรับงานงวดดังกล่าวแล้ว เห็นควรจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๓๖๐,๐๐๐ บาท โดยหักค่าปรับฐานส่งมอบงานล่าช้าตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ รวม ๓๖ วัน เป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๕๔,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ จำนวน ๓๐๖,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ประกอบด้วย ๑) การตัดเหล็ก ผูกเหล็ก มัดเหล็กผนังท่อลอดเหลี่ยม พร้อมประกอบแบบและเทคอนกรีตผนังท่อลอดเหลี่ยม แล้วเสร็จทั้งหมด ๒) การตัดเหล็ก ผูกเหล็ก มัดเหล็กบนพื้นท่อลอดเหลี่ยม พร้อมประกอบแบบและเทคอนกรีตพื้นบนท่อลอดเหลี่ยม แล้วเสร็จทั้งหมด ๓) การตัดเหล็ก ผูกเหล็ก มัดเหล็กหูช้างท่อลอดเหลี่ยม พร้อมประกอบแบบและเทคอนกรีตหูช้างท่อลอดเหลี่ยม แล้วเสร็จทั้งหมด ๔) ดำเนินงานดินลูกรังถมข้าง Box และถมดินลูกรังหลัง Box แล้วเสร็จทั้งหมด ๕) งานอื่นๆ ที่ปรากฏในแบบและรายการ แล้วเสร็จทั้งหมด รวมงานอื่นๆ ที่ต้องทำเพื่อให้งานมีความสมบูรณ์ตามหลักวิชาช่างที่ดี ๖) ทำความสะอาดสถานที่ และบริเวณก่อสร้างให้สะอาดเรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจรับงานงวดดังกล่าวแล้ว เห็นควรจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๒๔๐,๐๐๐ บาท โดยหักค่าปรับฐานส่งมอบงานล่าช้าตั้งแต่วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ รวม ๕๖ วัน เป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๘๔,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๒ จำนวน ๑๕๖,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๑ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับส่วนที่หักไว้เกิน จำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ กพ ๕๒๑๐๒/๔๔๑ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า อยู่ระหว่างดำเนินการตามข้อระเบียบกฎหมาย และจะแจ้งผลให้ทราบต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๒,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระให้แล้วเสร็จ



/ภายใน...

ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินค่าปรับ จำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๙ บัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้สัญญาแก่เจ้าหนี้ว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ก็ดี หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควรก็ดี เมื่อลูกหนี้ผิดนัดก็ให้รับเบี้ยปรับ ถ้าการชำระหนี้อันจะพึงทำนั้นได้แก่งวดวันการอันใดอันหนึ่ง หากทำการอันนั้นฝ่าฝืนมูลหนี้เมื่อใด ก็ให้รับเบี้ยปรับเมื่อนั้น มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่าง อันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้... “งานก่อสร้าง” หมายความว่า งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใด และการซ่อมแซม ต่อเติม ปรับปรุง รื้อถอน หรือการกระทำอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันต่ออาคารสาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในงานก่อสร้างนั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของงานก่อสร้างนั้น ... “สาธารณูปโภค” หมายความว่า งานอันเกี่ยวกับการประปา การไฟฟ้า การสื่อสาร การโทรคมนาคม การระบายน้ำ การขนส่งทางท่อ ทางน้ำ ทางบก ทางอากาศ หรือทางราง หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งดำเนินการในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน หรือเหนือพื้นดิน ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ นอกจากการจ้างที่ปรึกษา ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายอดตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท สำหรับงานก่อสร้างสาธารณูปโภค ที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น แต่อาจจะกำหนดขั้นสูงสุดของการปรับก็ได้ ทั้งนี้



/ตามหลักเกณฑ์...

ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด สัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ข้อ ๑๕ ค่าปรับ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นอัตราร้อยละ ๐.๑ (๐.๑ %) ... นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้า เฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับและค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกด้วย และบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้าง เลขที่ ๑/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญา ในส่วนของอัตราค่าปรับจากเดิม ร้อยละ ๐.๑๐ เป็นร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีต เสริมเหล็ก ขนาดกว้าง ๒.๑๐ เมตร สูง ๒.๑๐ เมตร ความยาวไม่น้อยกว่า ๘.๐๐ เมตร จำนวน ๒ จุด บริเวณคลองปลายนา หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๗ ตำบลถ้ำกระต่ายทอง อำเภอพรานกระต่าย จังหวัดกำแพงเพชร ตามสัญญาจ้างพิพาทกำหนดวงเงินค่าจ้างจำนวน ๖๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดในสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญาจ้างโดยส่งมอบงานงวดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๑ และงวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งแต่เดิมสัญญาจ้างพิพาท ข้อ ๑๕ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินวันละ ๖๐๐ บาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญา ในส่วนของอัตราค่าปรับ จากเดิม ร้อยละ ๐.๑๐ เป็นร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง คิดเป็นเงินวันละ ๑,๕๐๐ บาท โดยเรื่องดังกล่าวสืบเนื่องมาจาก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ เข้าตรวจสอบ การจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี และให้คำแนะนำแก่ผู้ถูกฟ้องคดีว่า การจัดทำสัญญาจ้างงานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน ให้กำหนดค่าปรับรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับภาพถ่ายทั้งหมดในสำนวนคดีแล้ว เห็นว่า งานก่อสร้างตามสัญญาพิพาท เป็นการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมคอนกรีตเสริมเหล็ก คลองปลายนา ซึ่งเป็นคลองระบายน้ำจากพื้นที่เกษตรกรรม เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ จะมีการถมดินลูกรังข้างท่อและหลังท่อคอนกรีตให้มีระดับเดียวกับพื้นดินพร้อมแต่งเกลี่ยให้เรียบร้อย มีลักษณะเป็นทางเชื่อมระหว่างพื้นที่สองฝั่งคลอง ประชาชนทั่วไปและยวดยานพาหนะสามารถใช้



/สัญญาจร...

สัญญาไปมาได้ งานก่อสร้างตามสัญญาจ้างที่พิพาทในคดีนี้จึงเป็นงานจ้างก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร และโดยที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้แต่เพียงว่า ... สำหรับงานก่อสร้างสาธารณูปโภค ที่มีผลกระทบต่อการจราจร ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น... ไม่ได้กำหนดไว้ถึงขนาดว่าจะต้องเป็นการใช้ทางสัญจรที่มีการจราจรคับคั่ง ถึงจะเป็นการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจร ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขสัญญาจ้าง เปลี่ยนอัตราค่าปรับจากเดิมอัตราร้อยละ ๐.๑๐ เป็นร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้าง จึงเป็นการแก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับข้อ ๑๖๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วอย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้างพิพาทอันมีลักษณะเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญาดตกลงกำหนดกันไว้ล่วงหน้า เป็นเบี้ยปรับ ตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากเบี้ยปรับกำหนดไว้สูงเกินสมควร ศาลย่อมมีดุลพินิจที่จะลดเบี้ยปรับดังกล่าวลงได้ โดยให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาพื้นที่ก่อสร้างตามสัญญาพิพาท อยู่บริเวณคลองปลายนา ข้างเคียงเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ไม่ปรากฏอาคารบ้านเรือน หรือที่พักอาศัย ประกอบกับพิเคราะห์ถึงประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเนื่องจากไม่ต้องเสียเวลาในการดำเนินการหาผู้รับจ้างรายใหม่ ซึ่งอาจมีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพิ่มขึ้น อันกระทบกับงบประมาณเดิม การที่ผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างตามสัญญาพิพาทจนแล้วเสร็จโดยไม่ทิ้งงาน นั้น ถือว่าการที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานก่อสร้างล่าช้าดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจนเกินสมควร เห็นควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีลงเหลือเป็นจำนวนเงินวันละ ๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานเกินกว่าระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ในสัญญาจำนวน ๙๒ วัน คิดเป็นเงินจำนวน ๕๕,๒๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีหักค่าปรับไว้แล้วเป็นเงินจำนวน ๑๓๘,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท และโดยที่การคืนเงินค่าปรับในส่วนนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักค่าปรับของผู้ฟ้องคดีไว้โดยชอบด้วยข้อสัญญา ไม่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในอันที่จะเรียกร้องดอกเบี้ยจากผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากเงินค่าปรับที่ศาลลดให้ดังกล่าว

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๒,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๑ และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐,๔๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ



/ทั้งนี้...

ทั้งนี้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๒,๘๐๐ บาท คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีบางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

นายไชยเดช ตันติเวสส  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายอนุสรณ์ ธีระภัทรานันท์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสัมฤทธิ์ อ่อนคำ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมศักดิ์ ตันตขเลขา  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายปิยะ ปะตังทา

