

## “ค่าปรับ” เกิน ๑๐% ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ... เรียกได้ ! ในสัญญาทางปกครอง

โดย นายปกครอง

ในการกำหนดค่าปรับในสัญญาจ้าง ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

กรณีที่หน่วยงานของรัฐคู่สัญญาได้กำหนดจำนวนเงินค่าปรับในสัญญาเกินกว่าที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดไว้ข้างต้น ถือเป็นข้อตกลงที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ? และหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับตามข้อสัญญาดังกล่าวเพียงใด ?

เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ

ระหว่างหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างกับเอกชนผู้รับจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสัญญาประเภทที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครอง” ซึ่งถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้รับเอกสิทธิ์หรืออำนาจที่เหนือกว่าในการกำหนดเงื่อนไขและข้อบังคับตามสัญญา ซึ่งหากมีข้อโต้แย้งในสัญญาคู่กรณีจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังเช่นข้อพิพาทในคดีปกครอง กรณีที่หน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) ทำสัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคกับเอกชน (ผู้รับจ้าง) โดยมีข้อกำหนดในเรื่องวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ๒,๒๒๔,๒๐๐ บาท กำหนดส่งมอบงานแบ่งเป็น ๓ งวด โดยผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ และกำหนดค่าปรับวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท

แต่เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานได้ หน่วยงานของรัฐจึงแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและเร่งรัดให้ผู้รับจ้างดำเนินการให้แล้วเสร็จ ต่อมา ผู้รับจ้างส่งมอบงานเพียงงวดที่ ๑ แต่ไม่ส่งมอบงานอีก ๒ งวด จึงบอกเลิกสัญญาจ้าง โดยเรียกค่าปรับตามสัญญา (คำนวณนับแต่วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐) และให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับในส่วนที่เหลือหลังจากการหักค่าจ้างงานงวดที่ ๑ บางส่วนและหักหลักประกันสัญญา

แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉย จึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เอกชนผู้รับจ้างชดใช้เงินค่าปรับที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ย

ประเด็นที่น่าสนใจประการแรก หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) มีสิทธิเรียกให้เอกชนผู้รับจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชำระค่าปรับอันเนื่องมาจากการทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาเพียงใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับเป็นจำนวนเงินวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำงานที่จ้างแล้วเสร็จ และข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้เป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่สัญญามีข้อความขัดหรือแย้ง จึงไม่มีผลทางกฎหมายทำให้สัญญาจ้างในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับตกเป็นโมฆะแต่อย่างใด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตกลงทำสัญญาด้วยใจสมัครและยอมตนผูกพันตามสัญญาทุกข้อ โดยไม่อึดเอื้อน แต่ไม่ดำเนินการก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดค่าปรับได้ ผู้ฟ้องคดี จึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับได้ แม้เงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ตามสัญญาก็ตาม

ประการที่สอง มีเหตุสมควรลดค่าปรับให้ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่? **ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ถูกฟ้องคดี เพิกเฉยไม่ทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการจงใจไม่ชำระหนี้ที่ตนมีอยู่ตามสัญญา แม้ไม่ปรากฏว่าการจงใจไม่ชำระหนี้จะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในเชิงทรัพย์สินเป็นจำนวนเท่าใด แต่งานตามสัญญาจ้างเป็นสิ่งสาธารณูปโภค เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้งานที่จ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างมาให้บริการ**อันเป็น บริการสาธารณะ**ภายในเวลาอันสมควร ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ผิดสัญญาจ้าง และเมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียง ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้นแล้ว เห็นได้ว่าเบี้ยปรับที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องมิได้สูงเกินส่วน จึงไม่มีเหตุสมควร ลดค่าปรับให้ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับตั้งแต่วันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา จนถึงวันบอกเลิกสัญญาในอัตราวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท โดยนำเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ บางส่วนและหลักประกัน สัญญาหักไว้เป็นค่าปรับได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๖๐/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้วางหลักการในการกำหนดค่าปรับในสัญญาทางปกครองว่า ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้เป็น**ข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน** การที่ผู้รับจ้างไม่ส่งมอบงานจ้างตามระยะเวลา ที่กำหนดไว้ในสัญญา หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะเรียกค่าปรับได้ตามสัญญา โดยคำนวณนับแต่วันถัดจาก วันที่กำหนดส่งมอบงานตามสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญา แม้จำนวนเงินค่าปรับจะเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาก็ตาม