

“ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ... เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน !!”

นางสาวปยุตญา ไซยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๑) (๒) และ (๓) กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจงดหรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้แก่คู่สัญญาได้ กรณีมีเหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดบ้างจะถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” หรือ “เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน” ที่ทำให้สามารถงดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้แก่คู่สัญญาได้ โดยไม่ผิดกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ

คดีปกครองที่จะนำเสนอในฉบับนี้ เป็นกรณีการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีมีคำสั่งอนุญาตขยายเวลาให้กับผู้รับจ้างก่อสร้าง แต่ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่า เหตุผลการขอขยายระยะเวลาไม่ใช่ “เหตุสุดวิสัย” ทำให้เทศบาลใช้อำนาจเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินในช่วงที่มีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลาและท้ายที่สุดเมื่อเทศบาลไม่สามารถใช้สิทธิเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินได้ เทศบาลจึงใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอนุญาตให้ผู้รับจ้างขยายเวลา การปฏิบัติตามสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น คดีนี้ ถึงแม้จะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็สามารถนำไปปรับใช้กับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีในกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจในลักษณะเดียวกัน

ข้อเท็จจริงในคดีคือ ผู้ฟ้องคดีขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ก่อสร้าง “สวนภูมิรักษ์” ของเทศบาล (สวนสาธารณะ) โดยผู้รับจ้างต้องปลูกต้นไม้ต่าง ๆ พร้อมจัดวางระบบให้น้ำ โดยสัญญาแบ่งการจ่ายเงินค่าจ้างเป็น ๗ งวด ในระหว่างการทำงานผู้รับจ้างได้ขอขยายระยะเวลาตามข้อ ๒๒ ของสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยงดเว้นค่าปรับ ๓๖ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑,๓๔๙,๕๖๘ บาท และผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายกับรับเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายเรียบร้อยแล้ว

ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบการจัดจ้างและเห็นว่ามิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาได้ เทศบาลจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้จากการขยายระยะเวลาดังกล่าว แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉยและเทศบาลได้ฟ้องผู้รับจ้างเพื่อเรียกคืนเงินต่อศาลปกครอง นครราชสีมา ซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเทศบาลไม่อาจเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินค่าปรับอันเกิดจากการงดเว้นค่าปรับได้ตามบันทึกตกลงเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาก่อสร้าง

เทศบาลจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งไล่เบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนดังกล่าวแก่เทศบาล

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ในการขยายระยะเวลาตามสัญญาโดยงดเว้นค่าปรับเป็นไปตามระเบียบ (ข้อ ๑๓๒ (๓)) ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการตรวจการจ้าง ช่างควบคุมงาน และนิติกร ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาตามระเบียบขั้นตอนปฏิบัติของกฎหมาย ซึ่งมีความเห็นว่ามีภาระจำเป็นต้องเก็บน้ำในบ่อเพื่อทดสอบระบบน้ำและใช้น้ำดูแลรักษาต้นไม้ เพื่อจะได้เห็นปัญหาและประสิทธิภาพของระบบ และช่างควบคุมงานคำนวณระยะเวลาการดำเนินงานว่าต้องใช้เวลา ๓๖ วัน การขยายเวลาก่อสร้างจึงเกิดประโยชน์ต่อเทศบาลมากกว่าการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงไม่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง

ข้อพิพาทในคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ (๑) ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ เนื่องจากมิได้พิจารณาสั่งการขยายระยะเวลาโดยอาศัยอำนาจของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดโดยพลการ แต่ได้สั่งการให้คณะกรรมการตรวจการจ้างและนิติกรพิจารณา ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ฟ้องคดีที่เป็นนายกเทศมนตรีควรมีความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาและผู้ฟ้องคดีก็ได้กระทำในลักษณะเช่นเดียวกัน

(๒) การขยายระยะเวลาก่อสร้างเป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องปลูกต้นไม้ที่เหมาะสมตามสภาพพื้นที่ อนุรักษ์ไม้ยืนต้นเดิม ปลูกไม้ประดับ จัดมูนั่งพักผ่อน ลานอเนกประสงค์ สวนสุขภาพ สนามเด็กเล่น ทำทางเดินเท้า จัดวางระบบให้น้ำ และทำเรือนเพาะชำขนาดเล็ก โดยงานเกี่ยวกับการถมดินปรับแต่งขอบบ่อพร้อมทั้งขนย้ายตะกอนท้องบ่ออยู่ในงวดที่ ๒ งานเกี่ยวกับการปลูกหญ้าและปลูกต้นไม้อยู่ในงวดที่ ๕ และงานเกี่ยวกับการวางระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพู่อยู่ในงวดที่ ๖ ย่อมแสดงว่า ในช่วงระหว่างการดำเนินงานในงวดที่ ๒ บ่อน้ำจะต้องไม่มีน้ำเหลืออยู่เพื่อให้สามารถขุดลอกและขนย้ายตะกอนท้องบ่อได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาน้ำหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้าที่กำหนดให้ปลูกในงวดที่ ๕ และทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพู่ในงวดที่ ๖ แต่สัญญาจ้างไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการจัดหาน้ำหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้า รวมทั้งการทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพู่แต่อย่างใด

โดยคู่สัญญาไม่ได้ร่วมกันพิจารณาในประเด็นดังกล่าวมาก่อน จนกระทั่งผู้รับจ้างได้ขอขยายเวลาก่อสร้างและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีความเห็นว่า เทศบาลมิได้เตรียมการเกี่ยวกับการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุด ทำให้มีปัญหาในระบบน้ำที่จะใช้ดูแลรักษาหญ้าและต้นไม้ ฯลฯ และมีข้อสังเกตว่า น้ำในบ่อไม่มี จึงไม่สามารถทดสอบการใช้งานของปั้มน้ำพู่หรือสปริงเกอร์ได้ หากปลูกต้นไม้ ปลูกหญ้า ต้นไม้และหญ้าอาจตายได้

ดังนั้น ปัญหาในเรื่องนี้ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงมิได้พิจารณามาตั้งแต่ต้น ทั้งสัญญาจ้างก็มีได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง (เทศบาล) ที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุดแต่งในโครงการ การขอขยายระยะเวลาจึงไม่ใช่กรณีเหตุสุดวิสัย

แต่ถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องของผู้ว่าจ้าง ซึ่งสามารถขยายระยะเวลาได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๓) และตามสัญญาจ้าง ข้อ ๒๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างได้ เพราะไม่ใช่เหตุสุดวิสัย โดยมีได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริง และระเบียบ ข้อบังคับ และข้อสัญญาจ้างในกรณีอื่น ๆ จึงเป็นการพิจารณาและฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาโดยรับฟังความเห็นของคณะกรรมการตรวจการจ้าง งานนิติการ กองวิชาการและแผนงาน และช่างผู้ควบคุมงานแล้ว ก่อนมีคำสั่ง ถือว่าได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๑) จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๐/๒๕๕๓)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐทั่วไปในการวินิจฉัย “เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุว่า การใช้ดุลพินิจใด ๆ ก็ตาม จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ดังเช่นในคดีนี้ซึ่งต้องพิจารณาทั้งจากข้อกำหนดในสัญญา สภาพพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมอื่นที่มีส่วนทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามที่สัญญากำหนดไว้ รวมทั้งการรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ อันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากการใช้ดุลพินิจเป็นไปด้วยความระมัดระวังและรอบคอบตามอำนาจหน้าที่ที่ควรปฏิบัติภายใต้ข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นแล้ว ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย