

“ค่าปรับจากการผิดสัญญา” ... เจตนารมณ์กฎหมายที่คู่สัญญาต้องใส่ใจ

โดย นายปกครอง

ตามปกติการทำสัญญาระหว่างส่วนราชการ (ผู้ว่าจ้าง) กับเอกชน (ผู้รับจ้าง) จะมีการกำหนดเงื่อนไขเรื่อง “ค่าปรับ” กรณีผิดสัญญาไว้ และข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา และจะต้องมีการปรับ หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

ปัญหาว่า ระเบียบข้อนี้มีเจตนารมณ์และมีความสำคัญต่อสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาอย่างไร ?

อุทาหรณ์จากคดีปกครองวันนี้ ... มีคำตอบจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖๙/๒๕๖๐ กรณีส่วนราชการทำสัญญาจ้างเอกชนผลิตสารคดี แต่เอกชนผู้รับจ้างผิดสัญญาไม่ส่งมอบงานให้ครบถ้วนตามสัญญา ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงแจ้งบอกเลิกสัญญาและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาในอัตราวันละ ๑,๗๐๐ บาท เป็นเวลา ๑๖๔ วัน (นับแต่วันบอกเลิกสัญญา ซึ่งเมื่อรวมค่าปรับทั้งหมดแล้วเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง คือ ร้อยละ ๑๖.๔๐) แต่เอกชนคู่สัญญาไม่ชดใช้ ส่วนราชการจึงใช้สิทธิริบหลักประกันสัญญาและมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งให้เอกชนคู่สัญญาชดใช้ค่าปรับตามสัญญาดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายหลักการสำคัญในเรื่อง “ค่าปรับจากการผิดสัญญา” ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

- การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือไม่ เป็นดุลพินิจของคู่สัญญาฝ่ายราชการที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของคู่สัญญาโดยแท้ เช่น ไม่ตกเป็นผู้ทำงานของทางราชการ เป็นต้น

- เป็นการให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายราชการ “มีสิทธิบอกเลิกสัญญา” ได้ฝ่ายเดียว ในกรณีที่เห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของรัฐ ถ้าเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างและคู่สัญญาจะต้องไม่ได้ยินยอมเสียค่าปรับ

- เป็นมาตรการเร่งรัดในตัว มิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินการตามสัญญาล่าช้าเกินสมควร อันจะเป็นผลเสียต่อทางราชการที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะ (ซึ่งเป็นหลักประกันความต้องการของประชาชนในสังคมรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง มิใช่เป็นครั้งคราวหรือขัดขวางความต่อเนื่อง เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนที่มีอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งการบริการสาธารณะจะต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพัฒนาการของความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ)

- มุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง

ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติผิดสัญญา จึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าปรับตามที่สัญญากำหนดไว้ และเมื่อไม่ปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้มีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข และถึงแม้ไม่ได้โต้แย้งคัดค้าน ก็ไม่อาจถือได้ว่าเอกชนผู้รับจ้างยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น แต่การที่คู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานราชการไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญาจ้างจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับได้ ถ้าเห็นว่าเบี้ยปรับที่กำหนดไว้สูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ส่วนราชการแจ้งบอกเลิกสัญญากับเอกชนผู้รับจ้างล่าช้า ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ค่าปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบ ส่วนราชการจึงมีส่วนทำให้เอกชนผู้รับจ้างถูกปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา จึงเห็นควรลดค่าปรับให้เหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจบอกเลิกสัญญาและเรียกค่าปรับในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญา และอธิบายถึงเจตนารมณ์ในเรื่อง “ค่าปรับจากการผิดสัญญา” ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของส่วนราชการและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำบริการสาธารณะกับความเสียหายของเอกชนจากการชดใช้เงินค่าปรับ ซึ่งผู้สนใจสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดตามที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ข้างต้น ... นะครับ
