

การหักกลบลบหนี้ในสัญญาทางปกครอง

จัดทำโดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เป็นที่ทราบกันว่าสัญญาทางปกครองมีลักษณะที่สำคัญแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง อยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของตัวคู่สัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญา ฐานะของคู่สัญญา และผลจากการทำสัญญา เป็นต้น ซึ่งหลักการและผลของการทำสัญญาทางปกครองในบางประการนั้นก็ยังคงยึดถือแนวทางในการปรับใช้และผลของสัญญาทางแพ่งอยู่ในบางกรณี เช่น เรื่องผลแห่งหนี้ การโอนสิทธิเรียกร้อง ความระงับแห่งหนี้ การกำหนดดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ เป็นต้น ซึ่งสิทธิประการหนึ่งของคู่สัญญาในการที่จะหักกลบลบหนี้ในสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งหนึ่งเป็นอย่างเดียวกันนั้น จะสามารถนำมาใช้กับสัญญาทางปกครองได้หรือไม่ เพียงใดนั้น สามารถหาคำตอบได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๔/๒๕๕๒

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย (สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (เดิม)) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด อภินันท์ การโยธา) ก่อสร้างโรงเรือนโคนม พร้อมโรงรีดนม ๑ หลัง ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ โดยมีธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสตึก จังหวัดชลบุรี เป็นผู้ค้ำประกัน หลังจากตกลงทำสัญญาและทำการก่อสร้างแล้ว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าไป ๙๘ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้างวันละ ๔,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๓๙๒,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่เป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้อนุมัติให้ขยายเวลาก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีออกไปอีก ๕๙ วัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะหักเงินจากค่าจ้างเป็นค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ ได้เพียง ๓๙ วัน วันละ ๔,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๕๖,๐๐๐ บาท เท่านั้น สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเกิน ตามข้อ ๑๗ วรรคสองของสัญญาจ้าง กำหนดว่า หากมีเงินค่าจ้างตามสัญญาที่หักไว้จ่ายเป็นค่าปรับแล้วยังเหลืออยู่อีกเท่าใด ผู้ถูกฟ้องคดีจะคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับนำเงินค่าปรับที่หักเกินจำนวนดังกล่าวไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกผู้ถูกฟ้องคดีหักจากค่าจ้างตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ข้อ ๑๕ อีกสัญญาหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโรงปฏิบัติงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร พร้อมระบบบำบัดน้ำเสียและครุภัณฑ์ ๑ หลัง เนื่องจากดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับเป็นจำนวน ๔๓๕ วัน วันละ ๙,๘๔๙ บาท เช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่คืนเงินค่าปรับส่วนที่เกินตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ พร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างโรงปฏิบัติงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร พร้อมระบบบำบัดน้ำเสียและครุภัณฑ์ ๑ หลัง ล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาเป็นจำนวน ๔๓๕ วัน จะต้องถูกหักเงินค่าจ้าง

วันละ ๙,๙๔๙ บาท รวมเป็นเงิน ๔,๒๙๔,๓๑๕ บาท และผู้ฟ้องคดีเองก็ได้โต้แย้งคัดค้านเกี่ยวกับการคิดค่าปรับและการบอกเลิกสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ อย่างไม่เป็นธรรมของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในขณะนี้ กรณีจึงถือได้ว่าสิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ยังมีข้อโต้แย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องใดยังมีข้อต่อสู้อยู่ สิทธิเรียกร้องนั้นท่านว่าหาอาจจะเอามาหักกลบลบหนี้ได้ไม่ อีกทั้งการปรับตามสัญญาและการหักกลบลบหนี้ตามสัญญาทั้งสองฉบับ มีหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา กล่าวคือ ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้จัดให้ธนาคารทหารไทยฯ เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาในวงเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอาจเรียกเอาหลักประกันที่ว่านี้ หรือจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับต่อศาล ก็ย่อมกระทำได้ตามข้อ ๑๗ ของสัญญาจ้าง นอกจากนี้เงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเกินไปจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีเองก็ได้มีหนังสือขออนุมัติกรมบัญชีกลางคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้การส่งมอบงานงวดสุดท้ายไม่เกินกำหนดเวลาตามสัญญา ซึ่งกรมบัญชีกลางก็ได้อนุมัติเบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น โดยจะกันเงินจำนวนนี้ไว้เพื่อนำไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการหักค่าปรับและการบอกเลิกสัญญาตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ อยู่เช่นนี้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่ได้ทำสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาตามข้อ ๑๗ ของสัญญาจ้าง อีกทั้งเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๔๑ และมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิจะนำเงินค่าปรับจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ไปหักกลบลบหนี้กับค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าปรับที่ต้องคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๓ จำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องถูกผู้ถูกฟ้องคดีหักตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญา จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๒๓๖,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีที่จะหักกลบลบหนี้กันในสัญญาทางปกครอง โดยการนำเงินค่าปรับที่ต้องคืนให้แก่คู่สัญญาฝ่ายซึ่งผิดสัญญาจ้างฉบับหนึ่ง ไปหักกลบลบหนี้กับเงินค่าปรับของคู่สัญญาฝ่ายนั้นตามสัญญาจ้างอีกฉบับหนึ่งได้นั้น จะต้องปรากฏว่าหนี้ตามสัญญาทั้งสองฉบับมีมูลหนี้อันเป็นวัตถุอย่างเดียวกัน โดยหนี้ทั้งสองรายถึงกำหนดชำระแล้ว และสภาพแห่งหนี้เปิดช่องให้หักกลบลบหนี้กันได้ และประการสำคัญ คือ ยังจะต้องได้ความว่า สิทธิเรียกร้องนั้นต้องไม่มีข้อโต้แย้งกันอยู่ระหว่างคู่สัญญา เพราะมิฉะนั้นแล้วคู่สัญญาฝ่ายซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าปรับตามสัญญา (ซึ่งในที่นี้ คือ หน่วยงานทางปกครอง) ก็จะไม่สามารถใช้สิทธิในการที่จะหักกลบลบหนี้กันในจำนวนเงินค่าปรับดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๔๑ และมาตรา ๓๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์