

“เหตุสุดวิสัย” เพราะพื้นที่ก่อสร้างไม่พร้อมส่งมอบ ... จึงต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ

นางสาวฐิติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การจัดทำภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐโดยการทำสัญญาทางปกครอง เพื่อให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการหรือเป็นผู้ดำเนินการแทนโดยตรง คือวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้นอกเหนือจากการออกกฎหรือคำสั่ง ซึ่งการทำสัญญาทางปกครองดังกล่าวจะมีการกำหนดรายละเอียดของงานหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของระยะเวลาการเริ่มต้นและสิ้นสุดของสัญญาที่มีผลผูกพันให้เอกชนมีหน้าที่ต้องเริ่มปฏิบัติงานหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา และในกรณีที่เอกชนไม่สามารถปฏิบัติหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะพิจารณาให้เอกชนชำระค่าปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงที่ทำกันไว้ได้ เว้นแต่การไม่ปฏิบัติหรือไม่ดำเนินการดังกล่าวเกิดจาก “เหตุสุดวิสัย” ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของมนุษย์หรือเหตุที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงได้

ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงอาจเกิดปัญหาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่า กรณีใดบ้างถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” ที่จะนำมาใช้เป็นเหตุในการลดค่าปรับหรือขยายเวลาตามสัญญา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวทางในการวินิจฉัยพฤติการณ์อันถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย เช่น การที่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามสัญญาได้ เนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ที่มีความรุนแรงทำให้ผู้รับจ้างประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒) หรือการที่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างอาคารเรียนตามสัญญาเนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างมีฝนตกหนักและน้ำท่วมจนเกิดอุทกภัยและมีการประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติฉุกเฉิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๓)

สำหรับคดีปกครองที่จะนำมาเสนอฉบับนี้ เป็นกรณีกรุงเทพมหานครเรียกค่าปรับจากเอกชนผู้รับจ้างซึ่งไม่สามารถปรับปรุงถนนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา แต่เนื่องจากเหตุดังกล่าวเกิดจากการที่กรุงเทพมหานครไม่ส่งมอบพื้นที่ที่พร้อมก่อสร้างและไม่ขยายเวลาดำเนินการให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๑๓๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงไว้ในลักษณะเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปที่จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้รับมอบอำนาจ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปรับปรุงถนนในซอย โดยสัญญาระบุให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการส่งมอบสถานที่ในวันเดียวกันนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าดำเนินการได้เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีแนวท่อประปา จึงได้มีหนังสือแจ้งอุปรสรรคต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งสำนักงานประปาสาขามีหนังสือแจ้งว่า พื้นที่ดังกล่าวอยู่ระหว่างการสำรวจและออกแบบการก่อสร้างท่อประปา

ต่อมา ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการส่งมอบงานงวดที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปรับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากทำงานล่าช้าเป็นเวลา ๘ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอต่ออายุสัญญา แต่ปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ไม่อนุญาต จนกระทั่งวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ

และส่งมอบงานงวดสุดท้าย ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดในสัญญาเป็นเวลา ๑๗๒ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับรายวันตามจำนวนวันดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์การไม่อนุญาตให้ต่ออายุสัญญา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ลดค่าปรับเป็นเวลา ๓๖ วัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแล้วเสร็จล่าช้ากว่ากำหนดเวลาในสัญญาเป็นเพราะสาเหตุ ๔ ประการ คือ (๑) ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ประสานงานกับการประปาเพื่อแก้ไขปัญหาท่อประปาเกิดขวางงานก่อสร้าง (๒) เกิดฝนตกหนักในระหว่างการทำงาน (๓) การจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า และ (๔) ไม่ได้รับการเอาใจใส่ในการแก้ปัญหาจากกรรมการตรวจการจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และให้ชำระค่าปรับดังกล่าว

ข้อพิพาทในคดีมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การไม่ขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ได้ลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๓๖ วัน เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการทำสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องส่งมอบพื้นที่ที่พร้อมจะทำการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพื้นที่ดังกล่าวมีแนวท่อประปาทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้โดยสะดวก ซึ่งสำนักงานประปาสาขามีหนังสือแจ้งว่า การสำรวจและออกแบบการก่อสร้างท่อประปาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ และได้มีการเริ่มขุดวางท่อประปาเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และดำเนินการแล้วเสร็จวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘ การพิจารณาค่าปรับจึงแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ

ช่วงแรก ในระหว่างการสำรวจและออกแบบท่อประปา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยสภาพของการก่อสร้างถนน หากต้องมีการติดตั้งท่อประปากี่ควรที่จะดำเนินการไปพร้อมกัน เพื่อมิให้เกิดการเสียเวลาและประชาชนเกิดความไม่สะดวกในการสัญจร แต่เมื่อขณะวันทำสัญญาจ้าง (วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗) การประปานครหลวงยังมิได้กำหนดแนวท่อก่อสร้างท่อประปาที่แน่นอน อุปสรรคในการดำเนินงานจึงเริ่มตั้งแต่วันเริ่มต้นสัญญาถึงวันที่การออกแบบการก่อสร้างท่อประปาแล้วเสร็จ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ รวม ๗๙ วัน ดังนั้น ช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ทราบแนวท่อประปาที่แน่นอนและสภาพพื้นที่ไม่พร้อมที่จะทำการก่อสร้างได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เริ่มลงมือทำงานในพื้นที่ที่รับมอบพื้นที่ซึ่งไม่สามารถก่อสร้างได้เนื่องจากมีอุปสรรคการวางแนวท่อประปา จึงเป็นพฤติการณ์ปกติที่ผู้ฟ้องคดีพึงกระทำและสมควรต้องกระทำเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่งานที่ทำไป ซึ่งหากงานที่ทำไปแล้วไม่สอดคล้องกับแนวการก่อสร้างท่อประปาก็จะก่อให้เกิดความเสียหายและสิ้นเปลืองงบประมาณ จึงถือได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงอันเป็นเหตุขอขยายเวลาการก่อสร้างตามสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรต้องขยายเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในเวลานี้เป็นเวลา ๗๙ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาลดค่าปรับในช่วงเวลาดังกล่าวเพียง ๑๕ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องตามข้อเท็จจริง

ช่วงที่สอง ในระหว่างที่มีการก่อสร้างท่อประปา (วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘) รวม ๖๗ วัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติงานได้ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปทำงานในส่วนอื่น ๆ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คิดอัตราส่วนที่ผู้ฟ้องคดีสามารถทำงานได้ในระหว่างที่มีการก่อสร้างเป็นเวลา ๔๖ วัน ระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานได้จริงในช่วงเวลานี้จึงมีจำนวน ๒๑ วัน (๖๗ - ๔๖) และเหตุดังกล่าวถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่สามารถขอขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาลดค่าปรับให้ ๒๑ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขอเหมาะสมสอดคล้องตามข้อเท็จจริงแล้ว

สำหรับเหตุอื่นที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถือเป็นเหตุสุดวิสัยในการขอขยายเวลาตามสัญญาชั้นศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อจากรายงานข้อมูลปริมาณฝนรายวันของสถานีวัดปริมาณน้ำฝนที่บริเวณใกล้สถานที่ก่อสร้างพบว่า มีฝนตกประมาณ ๕ – ๑๙ วันต่อเดือน โดยเป็นฝนตกหนัก ๒ – ๓ วันต่อเดือน ปริมาณน้ำฝนและความถี่ของจำนวนวันที่ฝนตกดังกล่าวจึงยังไม่เป็นฝนตกหนักผิดปกติจนเป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถทำงานได้ ประกอบกับการก่อสร้างอยู่ในช่วงฤดูฝน ฝนตกจึงเป็นเหตุการณ์ปกติและเป็นอุปสรรคต่องานก่อสร้างเป็นธรรมดา และในส่วนของกรจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานราชการย่อมมีระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการจ่ายเงินไว้อย่างชัดเจน และไม่ปรากฏพฤติการณ์ประวิงการจ่ายเงินค่าจ้างแต่อย่างใด สำหรับการไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ในการแก้ปัญหางานก่อสร้างนั้น ผู้ฟ้องคดีก็สามารถติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรงได้ เหตุอื่นดังกล่าวนี้จึงไม่อาจถือเป็นเหตุสุดวิสัย เหตุหนึ่งเหตุใดที่จะนำมาใช้อ้างเป็นเหตุในการขอขยายเวลาการก่อสร้างได้

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีขอขยายเวลาสัญญาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะขยายเวลาปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๑๐๐ วัน (๗๙+๒๑) กำหนดเวลาสิ้นสุดสัญญาจึงขยายไปเป็นวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างแล้วเสร็จวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดเวลาในสัญญา ๗๒ วัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้ชำระค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่าจ้างงวดสุดท้ายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้หักเงินค่าปรับก่อนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๓/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า ในการพิจารณา “เหตุสุดวิสัย” ที่จะนำมาใช้อ้างเป็นเหตุขยายเวลาการดำเนินการตามสัญญาและการคิดค่าปรับให้แก่เอกชน คู่สัญญาอันเนื่องมาจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ นั้น โดยที่มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น ดังนั้น การพิจารณา “เหตุสุดวิสัย” จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์แวดล้อมต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและรอบด้านว่าข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ทำให้เอกชนคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติหรือทำงานตามสัญญาได้นั้นเป็นเหตุที่สามารถป้องกันได้หรือไม่ โดยหากเหตุที่เกิดขึ้นไม่อาจป้องกันได้โดยใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เหตุดังกล่าวย่อมถือเป็นเหตุสุดวิสัย ดังเช่นข้อพิพาทในคดีนี้ที่ผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติงานตามสัญญาได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินงานในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ทำให้หน่วยงานของรัฐคู่สัญญาไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ที่พร้อมให้เอกชนเข้าดำเนินการได้ และหากเอกชนคู่สัญญาได้ดำเนินงานตามสัญญาไปก่อนจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” เหตุหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาพิจารณาขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาหรือลดค่าปรับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้