



# คดีพิพาท เกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง



ที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง  
ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) พ.ศ. ๒๕๕๕  
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง  
ที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง  
ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕  
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓

โดย

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

## สารบัญ

คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง  
จากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕  
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕	จำนวน ๔ เรื่อง - ผู้รับใบอนุญาตบัตรพิเศษต้องผูกพัน ตามข้อตกลงที่จะต้องจ่ายผลประโยชน์พิเศษ เพื่อประโยชน์แก่รัฐ - สัญญาชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้ง เครื่องสูบน้ำเป็นสัญญาจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภค - การกำหนดค่าปรับกรณีการจัดซื้อพัสดุ ที่ต้องใช้งานทุกส่วนพร้อมกัน - ความเป็นเอกเทศของสัญญาคู่ประกัน	อ. ๓๐๕/๒๕๕๔  อ. ๓๑๔/๒๕๕๔  อ. ๓๔๑/๒๕๕๔  อ. ๓๖๑/๒๕๕๔	๑  ๓  ๗  ๙
๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๒ เรื่อง - การคิดค่าปรับในสัญญาทางปกครอง เนื่องจากความผิดหรือความบกพร่องของ ส่วนราชการ - การฟ้องขอให้ชดใช้เงิน โดยเหตุที่ผู้รับทุน ผิดสัญญารับทุนการศึกษา	อ. ๕๑๓/๒๕๕๔  อ. ๕๗/๒๕๕๕	๑๑  ๑๔
๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๒ เรื่อง - การเป็นโมฆะของสัญญาทางปกครอง - การบอกเลิกสัญญาทางปกครอง กรณี ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด	อ. ๗๐๗-๗๐๘/๒๕๕๔  อ. ๑๑๖/๒๕๕๕	๑๗  ๒๐
๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๕	จำนวน ๒ เรื่อง - การใช้ดุลพินิจไม่บอกเลิกสัญญาเป็นเหตุให้ จำนวนค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงิน ค่าจ้าง	อ. ๔๔๖/๒๕๕๕	๒๔

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- การฟ้องเรียกให้ผู้รับจ้างรายเดิมรับผิดชอบ ในค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่	อ. ๔๕๓/๒๕๕๕	๒๗
๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๑ เรื่อง - สัญญาหลักประกันของ	คำสั่งที่ ๘๒๘/๒๕๕๕	๓๐
๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๑ เรื่อง - ความรับผิดของผู้รับจ้าง กรณีความ เสียหายเกิดจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง	อ. ๒๐๒/๒๕๕๖	๓๓
๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๖	จำนวน ๒ เรื่อง - ความรับผิดของผู้รับจ้างในสัญญาที่ขึ้นอยู่กับ ความสำเร็จของงานในแต่ละงวด - ความรับผิดของผู้รับจ้างในความชำรุดบกพร่อง ของงานจ้างตามมาตรา ๖๐๐ วรรคหนึ่ง แห่ง ป.พ.พ.	อ. ๙๑/๒๕๕๖ อ. ๔๙๘/๒๕๕๖	๓๖ ๓๘
๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๗	จำนวน ๑ เรื่อง - เบี้ยปรับในสัญญาหลักประกันของ กรณีผู้เช่าเสนอราคาทาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่ กระบวนการเสนอราคาไม่ทัน	อ. ๕๘๗/๒๕๕๖	๔๑
๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๗	จำนวน ๑ เรื่อง - การขอคืนเงินค่าปรับ กรณี ครม. มีมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการ ตามหลักดุลยภาพทางการเงิน ในสัญญาทางปกครอง	อ. ๔๖๕/๒๕๕๖	๔๕
๑๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๗	จำนวน ๓ เรื่อง - การเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวตามสัญญาจ้าง - การส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างมิใช่หนี้ ที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องชำระ เอกชนคู่สัญญาจึงไม่อาจอ้างเป็นเหตุบอกเลิก สัญญาได้ตามมาตรา ๓๘๗ แห่ง ป.พ.พ. - การออกประกาศการประมูลเพื่อสิทธิในการจัดเก็บ รังนก โดยกำหนดเงื่อนไขการวางหลักประกันของ เป็นภาระกับผู้เสนอประมูลมากเกินไป	อ. ๑๕๙/๒๕๕๗ อ. ๒๑๘/๒๕๕๗ อ. ๔๑๓/๒๕๕๗	๔๘ ๕๐ ๕๔

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๘	จำนวน ๓ เรื่อง - หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไม่สุจริต โดยปล่อยให้ ผู้รับจ้างก่อสร้างงานตามงวดงาน ทั้งที่ ไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้าง - การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อเงินค่าปรับ เกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง - การบอกเลิกสัญญาจ้างเหมาบริการ ที่มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ อำพรางสัญญาจ้างแรงงาน	อ. ๙๑/๒๕๕๗  อ. ๔๒๙/๒๕๕๗  อ. ๕๓๑/๒๕๕๗	๕๙  ๖๒  ๖๖
๑๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๒ คดี - การบอกเลิกสัญญา กรณีเอกชนคู่สัญญา บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา ในส่วนของควบคุมงาน - เอกชนผู้รับจ้างเรียกค่าเสียหายจาก หน่วยงานทางปกครอง กรณีมีคำสั่ง ให้ชะลองาน ลดชั่วโมงการทำงาน และออกแบบแปลนที่ผิดพลาด	อ. ๖๔๗/๒๕๕๗  อ. ๖๗๒/๒๕๕๗	๖๙  ๗๒
๑๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ คดี - การบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนด กรณีหน่วยงานมีคำสั่งให้พนักงานจ้าง ปฏิบัติงานพิเศษนอกเหนืองานในขอบเขต หน้าที่ตามสัญญาจ้าง	อ. ๑๔๕/๒๕๕๘	๗๘
๑๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ คดี - การฟ้องเรียกให้ชำระเงินกู้ กรณีสัญญา กู้ยืมเงินครบกำหนด โดยเจ้าหนี้ได้บอกเลิก สัญญาและลูกหนี้ได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว	อ. ๑๑๑๕/๒๕๕๘	๘๑
๑๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ คดี - ฝ่ายปกครองยกเลิกสัญญาและฟ้องเรียกให้ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนชำระเงิน เนื่องจากมีเหตุเชื่อว่า ไม่สามารถทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จได้ ทำให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม	อ. ๑๒๗๓/๒๕๕๘	๘๗

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ เรื่อง - การฟ้องเรียกเงินค่าจ้างตามสัญญา ก่อสร้างถนนเมื่อพ้นกำหนดเวลา กรณีอนุญาตตุลาการคืนข้อพิพาท ให้คู่กรณีและศาลแพ่งมีคำสั่งให้จำหน้ายคดี ออกจากสารบบความ	คำสั่งที่ ๓๐๑/๒๕๕๘	๙๕
๑๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๙	จำนวน ๑ คดี - สัญญาจ้างตกแต่งซุ้มประตูเมือง ตามโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว	อ. ๓๐๖/๒๕๕๙	๙๘
๑๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๐	จำนวน ๑ เรื่อง - ผู้ทำสัญญาเช่าแผงค้าในตลาดฟ้องขอคืน เงินค่าพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้าง สาธารณูปโภค กรณีแสดงเจตนาทำสัญญา โดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญของนิติกรรม	อ. ๑๕๐/๒๕๖๐	๑๐๓
๑๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๑	จำนวน ๒ คดี - สัญญาจ้างพิมพ์วารสารและหนังสือคู่มือ นักเรียน ครู และผู้ปกครอง - หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เอกชน ผู้รับจ้างที่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ชำระค่าปรับที่เกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง	อ. ๑๒๒๑/๒๕๖๐ อ. ๒๐๖๐/๒๕๕๙	๑๐๗ ๑๐๙
๒๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๑	จำนวน ๑ เรื่อง - การบอกเลิกสัญญาซื้อขายโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย กรณีหน่วยงานให้เอกชนผู้ขาย นำรถดักล้อยางไปทดสอบประสิทธิภาพ การใช้งานในพื้นที่จริงโดยไม่ได้กำหนด เป็นเงื่อนไขในสัญญา	อ. ๑๙๘/๒๕๖๑	๑๑๔
๒๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๑	จำนวน ๒ คดี - หน่วยงานผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกเงินค่าจ้าง งานงวดที่ ๑ คืนจากเอกชนผู้รับจ้าง กรณีงานที่จ้างในงวดที่ ๒ และ ๓ ไม่แล้วเสร็จ	อ. ๒๙๕/๒๕๖๑	๑๑๗

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		<p>แตงวอดที่ ๑ แล้วเสร็จและมีการจ่ายค่าจ้างครบถ้วนแล้ว</p> <p>- หน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่จ่ายค่าจ้างบางงวดให้แก่ผู้ควบคุมงานตามสัญญาควบคุมงาน เนื่องจากงานก่อสร้างระงับลงชั่วคราวด้วยเหตุอุทกภัย</p>	อ. ๔๘๔/๒๕๖๑	๑๒๐
๒๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๒	<p>จำนวน ๑ คดี</p> <p>- การใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ บอกลีกสัญญาล่าช้า เป็นเหตุให้เอกชนต้องชำระค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง</p>	อ. ๘๖๙/๒๕๖๐	๑๒๓
๒๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๒	<p>จำนวน ๑ คดี</p> <p>- การโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างโดยมีหนังสือบอกกล่าวแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะลูกหนี้และมีเจ้าหน้าที่ลงชื่อรับเรื่องแล้ว ถือเป็นสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลสมบูรณ์</p>	อ. ๗๖/๒๕๖๒	๑๒๗
๒๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	<p>จำนวน ๒ คดี</p> <p>- สัญญาสามฝ่ายที่ทำขึ้นระหว่างผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานทางปกครองผู้ประกาศประกวดราคา และเอกชนซึ่งชนะการประกวดราคา เป็นสัญญาทางปกครอง</p> <p>- คู่สัญญาทางปกครองนำคดีมาฟ้องโดยมิได้เสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการก่อนตามข้อกำหนดในสัญญา ศาลปกครองจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ</p>	<p>อ. ๓๗๕/๒๕๖๒</p> <p>คำสั่งที่ ๔๐๘/๒๕๖๑</p>	<p>๑๓๐</p> <p>๑๓๓</p>

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๒๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๓	จำนวน ๑ คดี - ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาฝากเก็บรักษา ข้าวสารไว้ในคลังสินค้าของเอกชนและสัญญา ค้ำประกันการฝากรักษาข้าวสาร ของธนาคารพาณิชย์	คำสั่งที่ ๒๖๔/๒๕๖๒	๑๓๖



## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การจ่ายเงินค่าผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรเหมืองแร่ เป็นภาระและความเสี่ยงทางธุรกิจของผู้ยื่นคำขอรับประทานบัตร แม้จะไม่สามารถดำเนินการทำเหมืองแร่ได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม การที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตประทานบัตรคัดค้านไม่ให้มีการติดตั้งโรงโม่หินโดยอ้างเหตุเรื่องมลพิษถือเป็นเรื่องที่สามารถคาดหมายได้ เนื่องจากการยื่นคำขอประทานบัตรจะต้องมีการตรวจสอบพื้นที่ สถานที่ตั้ง และสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับผลกระทบจากมลพิษอันจะเป็นการสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนในบริเวณเขตประทานบัตร โดยจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ก่อนจึงเป็นอุปสรรคที่อาจคาดการณ์ได้ และสามารถหลีกเลี่ยงที่จะไม่ตกลงเข้าทำสัญญา หรือในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการทำเหมืองแร่ให้เป็นไปตามประทานบัตรก็สามารถคืนประทานบัตรให้แก่ทางราชการได้ตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ การที่ผู้ยื่นคำขอรับประทานบัตรไม่สามารถติดตั้งโรงโม่หินทำให้ไม่อาจหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ได้ จึงไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงยังคงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าผลประโยชน์พิเศษให้เสร็จสิ้นไป

ผู้ฟ้องคดี (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำข้อตกลงการจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินแอนดีไซต์ (เพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง) เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๕๒๕,๗๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีโดยจะชำระงวดแรกร้อยละ ๒๕ ในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับประทานบัตร ส่วนที่เหลือแบ่งชำระเป็น ๑๐ งวด ภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ของปีถัดไปจนกว่าจะชำระหมดสิ้น หากผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดยินยอมให้คิดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสวงหาประโยชน์จากประทานบัตรโดยการตั้งโรงโม่หินจึงมิได้ชำระค่าผลประโยชน์พิเศษส่วนที่เหลือ และได้มีหนังสือขอผ่อนผันการชำระเงินดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถผ่อนผันการชำระเงินและได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตร ถือเป็นภาระค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีนอกเหนือจากการจ่ายค่าภาคหลวงแร่ที่กำหนดไว้ในประทานบัตร รวมทั้งแร่อื่นที่เป็นผลพลอยได้จากการทำเหมืองตามปริมาณแร่ก่อนที่จะขนแร่ออกจากเขตเหมืองแร่ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๓๓ วรรคแรก มาตรา ๔๔ และมาตรา ๑๐๔ และระเบียบกรมทรัพยากรธรณี ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับเงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๓ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ในทางปฏิบัติผู้ยื่นคำขอรับประทานบัตรทุกรายต้องดำเนินการจ่ายผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐตามหลักเกณฑ์ และถือเป็นความเสี่ยงทางธุรกิจที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับภาระในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการทำเหมืองแร่ได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ ก็ตาม ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการยื่นคำขออาชญาบัตรพิเศษเพื่อดำเนินการสำรวจแร่ หากผลการสำรวจแร่พบว่า มีปริมาณไม่คุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจหรือเชิงพาณิชย์ และไม่ประสงค์จะดำเนินการขอรับประทานบัตรในพื้นที่อาชญาบัตรพิเศษที่ตนได้สำรวจไว้ ผู้รับใบอาชญาบัตรพิเศษก็ยังคงต้องผูกพันตามข้อตกลงที่จะต้องจ่ายเงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ ส่วนค่าผลประโยชน์พิเศษที่คำนวณจากปริมาณสำรองของแร่หินแอนดีไซต์ในพื้นที่พิพาทก็เป็นเพียงประมาณการในการคำนวณจากฐานข้อมูลของปริมาณและมูลค่าแร่ที่อยู่ในพื้นที่สำรวจโดยไม่มีผลผูกพันใด ๆ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามประทานบัตรได้แล้วจึงจะต้องจ่ายเงินค่าผลประโยชน์พิเศษแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมิได้เป็นการแลกเปลี่ยนกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำทรัพยากรแร่อันเป็นทรัพยากรของรัฐไปหาผลประโยชน์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถหาประโยชน์จากทรัพยากรแร่ตามประทานบัตรได้ เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวไม่ยินยอมให้ทำการติดตั้งโรงโม่หินโดยอ้างเหตุเรื่องมลพิษ ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาจคาดหมายได้เพราะการยื่นคำขอประทานบัตรดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องตรวจสอบพื้นที่สถานที่ตั้ง และสภาพแวดล้อมเกี่ยวกับผลกระทบจากมลพิษอันจะเป็นการสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนในบริเวณเขตประทานบัตร โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เพื่อเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาก่อน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงเหตุของปัญหาและอุปสรรคที่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดการต่อต้านจากประชาชนก็สามารถหลีกเลี่ยงที่จะไม่ตกลงเข้าทำสัญญาผูกพันตนตั้งแต่นั้น หรือหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการทำเหมืองให้เป็นไปตามประทานบัตรก็สามารถเวนคืนประทานบัตรให้แก่ทางราชการได้ตามมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิเวนคืนประทานบัตร แต่กลับปล่อยเวลาออกไปโดยหวังว่าจะสามารถทำเหมืองแร่ตามประทานบัตร

ต่อไปได้และได้มีหนังสือขอผ่อนผันการชำระเงิน อันเป็นการแสดงเจตนาว่าผู้ถูกฟ้องคดี มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงและเงื่อนไขขอประทานบัตร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียอมรับ และตกลงเข้าทำสัญญาจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใจและยอมรับในผลที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น เหตุที่เป็นปัญหาของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญา โดยต้องชำระเงินผลประโยชน์พิเศษที่ค้างชำระตามข้อตกลงให้เสร็จสิ้นไป

ส่วนข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีคิดเงินค่าปรับในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี หากผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดไม่ชำระค่าผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐภายในเวลาที่กำหนด เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าปรับได้ต่อเมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้อง สมควร จึงมีผลเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนไว้ล่วงหน้าเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ ตามสัญญาที่ถือเป็นเบี้ยปรับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๗ หากสูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้โดยคำนึงถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบ ด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๘๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะได้รับ เงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐเพื่อตอบแทนการออกประทานบัตรจากผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒,๕๒๕,๗๐๐ บาท โดยได้รับชำระเงินงวดแรกจำนวน ๖๓๑,๔๒๕ บาท และธนาคาร ท. ได้ชำระเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท แทนผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาค้ำประกัน รวมเป็นเงินต้นที่ผู้ฟ้องคดีได้รับชำระแล้วจำนวน ๘๓๑,๔๒๕ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงค้าง ชำระเงินเป็นจำนวน ๑,๒๒๔,๔๐๐.๘๐ บาท พร้อมค่าปรับทั้งหมดอีกจำนวน ๔๓๓,๒๗๐.๒๙ บาท ดังนั้น เมื่อได้คำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดีและทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีแล้วสมควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดี เรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเบี้ยปรับเพียงร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๑,๒๒๔,๔๐๐.๘๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐ เพื่อตอบแทนการออกประทานบัตร จำนวน ๑,๖๕๗,๖๗๑.๐๙ บาท พร้อมค่าปรับในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๕/๒๕๕๔)

สัญญาจ้างขุดบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์ เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เนื่องจากฝ่ายปกครอง

มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาดังกล่าวก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ตามหลักกฎหมายทั่วไปสัญญาทางปกครองจะสิ้นสุดลงเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา และด้วยการเลิกสัญญาโดยความยินยอมของคู่สัญญาหรือเลิกสัญญาโดยปริยายหรือศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญาหรือคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญา การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจบอกเลิกสัญญาทางปกครองได้ ดังนั้นเมื่อสัญญาจ้างชุดบ่อน้ำบาดาลมิได้มีข้อกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้รับจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและการบอกเลิกสัญญาไม่อาจอ้างบทบัญญัติมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ทั้งคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจกล่าวอ้างเหตุใดที่จะไม่ปฏิบัติตามสัญญาได้ จึงต้องปฏิบัติตามสัญญา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำบริเวณที่สาธารณะริมถนนตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ หลังจากได้ปฏิบัติงานชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดให้ทำการย้ายเครื่องชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลออกจากพื้นที่โดยด่วน เนื่องจากไม่ได้ยื่นขออนุญาตชุดเจาะจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาล จึงแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะดำเนินการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลอย่างถูกต้อง รวมทั้งขอขยายระยะเวลาอย่างน้อย ๔๕ วัน นับตั้งแต่วันที่รับหนังสืออนุญาตจากกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงหนังสืออนุญาตได้ จึงหยุดการดำเนินการและแจ้งบอกเลิกสัญญาและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าแรงงานและค่าดำเนินการต่างๆ รวมทั้งคืนหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จ โดยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดได้ออกใบอนุญาตเจาะน้ำบาดาลให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยและคืนหนังสือค้ำประกัน

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาจ้างชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ มีคู่สัญญาฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยสัญญามีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทำการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและติดตั้งเครื่องสูบน้ำอันเป็นทรัพย์สินที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนได้ใช้ในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เช่น อำนาจในการควบคุมดูแลหรือบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญา อำนาจในการแก้ไขข้อกำหนดของสัญญาได้ฝ่ายเดียว และอำนาจในการเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว เป็นต้น โดยเอกชนผู้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองและต้องยอมรับอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ดังกล่าวของฝ่ายปกครอง สำหรับการบอกเลิกสัญญาทางปกครอง แม้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่จะบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ก็เนื่องมาจากฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองจะอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเสมอ แต่หากการบอกเลิกสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาทางปกครองของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยทำให้การบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่บรรลุวัตถุประสงค์จึงไม่อาจกระทำการได้ นอกจากนี้ ยังปรากฏหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับการสิ้นสุดของสัญญาทางปกครองว่า สัญญาทางปกครองอาจสิ้นสุดลงได้ด้วยเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๒ ประการคือ ประการแรก สัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงตามปกติเมื่อคู่สัญญาบรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา และประการที่สอง สัญญาทางปกครองสิ้นสุดลงด้วยการเลิกสัญญาซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ใน ๔ กรณี (๑) โดยความยินยอมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย (๒) เมื่อสัญญาเลิกกันโดยปริยาย เช่น มีเหตุสุดวิสัยทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาหมดไป (๓) เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา และ (๔) โดยคู่สัญญาฝ่ายปกครองเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ดังนั้น การเลิกสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เริ่มทำงานชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตามสัญญาและผู้ถูกฟ้องคดีตกลงรับชั้หน้าจืด แต่ไม่รับแบบแปลนการแก้ไขรูปบ่อใหม่ตามข้อเสนอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาและเมื่อสัญญาจ้างชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลที่พิพาทมิได้มีข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาและการบอกเลิกสัญญาของฝ่ายผู้รับจ้างไม่อาจอ้างบทบัญญัติมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ดังนั้น การกล่าวอ้างเหตุที่จะไม่ดำเนินการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตามสัญญาจ้างต่อไปเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถแสดงใบอนุญาตให้ชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตามสัญญาจ้างโดยถือเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงไม่ชอบด้วยข้อกำหนดในสัญญาและหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการเกี่ยวกับการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลมานาน ย่อมมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นอย่างดี หากจะกล่าวอ้างเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้รับใบอนุญาตให้ชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญา ย่อมต้องกล่าวอ้างเสียตั้งแต่ก่อนเข้าทำสัญญาหรือปฏิเสธที่จะเข้าทำสัญญาเสียตั้งแต่ต้น และการกล่าวอ้างว่าสัญญาที่พิพาทเป็นโมฆะ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายก็ไม่อาจกล่าวอ้างได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่สามารกแก้ไขให้ถูกต้องโดยการยื่นขอรับใบอนุญาตจากผู้มีอำนาจได้ กรณีจึงไม่อาจถือเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะไม่ปฏิบัติตามสัญญาและบอกเลิกสัญญาได้ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีฟ้องแย้งเรียกค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการบอกเลิกสัญญา เพราะการบอกเลิกสัญญาต้องเป็นการแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งต่อคู่สัญญาโดยตรง การฟ้องแย้งดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิทางศาลในการโต้แย้งคู่สัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายและข้อกำหนดในสัญญา และไม่อาจยกข้อกล่าวอ้างต่างๆ เพื่อเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้ความยินยอมในการเลิกสัญญาหรือไม่มีเหตุสุดวิสัยที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามสัญญาหรือมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา หรือศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เลิกสัญญา อันจะมีผลทำให้สัญญาเลิกกัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติและรับผิดชอบตามสัญญาจ้างต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๔/๒๕๕๔)

สัญญาซื้อขายเครื่องฝึกยิงปืนเรือจำลอง ๑ ระบบ ประกอบด้วยการก่อสร้างอาคารเครื่องฝึกยิงปืนเรือจำลอง การจัดซื้อพร้อมติดตั้งและฝึกอบรมชุดปืน มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ฝึกทักษะการรบแบบเสมือนจริงของกำลังพล อันเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านการป้องกันประเทศ จำเป็นต้องใช้ทุกส่วนของระบบพร้อมกัน โดยไม่อาจแบ่งแยกออกเป็นส่วนได้ ระบบยิงปืนเรือจำลองจึงมีลักษณะเป็นสิ่งที่ประกอบกันเป็นชุดที่ใช้เกี่ยวเนื่องกัน หากขาดส่วนประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดไปจะทำให้ไม่สามารถใช้งานได้หรือใช้งานได้โดยไม่สมบูรณ์ เมื่อมีการส่งมอบล่าช้าเกินกำหนดทำให้ระบบโดยรวมไม่สามารถใช้งานได้ การคิดค่าปรับจึงต้องคิดจากราคาส่งของดังกล่าวทั้งระบบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ วรรคสี่

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ทำสัญญาซื้อขายเครื่องฝึกยิงปืนเรือจำลองพร้อมการติดตั้งและก่อสร้างอาคารเครื่องฝึกยิงปืนเรือจำลอง รวมทั้งการจัดทำระบบสนับสนุนการส่งกำลังบำรุงรวมกับผู้ถูกฟ้องคดี (กองทัพเรือ) กำหนดเวลาส่งมอบในวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะจ่ายเงินล่วงหน้าจำนวนร้อยละ ๑๕ ของราคาส่งของทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดี ส่วนที่เหลือจะเปิด Letter of Credit แบ่งชำระเป็น ๖ งวด ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบสิ่งของตามสัญญา ๔ งวด และได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอย้ายระยะเวลาส่งมอบสิ่งของออกไป ๑๔๐ วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาให้ ๗๔ วัน ครบกำหนดในวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๗ แต่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบสิ่งของงวดสุดท้ายแล้วเสร็จในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของราคาส่งของทั้งระบบเป็นเงินวันละ ๓,๙๑๗.๕๐ ยูโร และหักเงินที่ต้องจ่ายผู้ฟ้องคดีไว้เป็นเงิน ๖๖๒,๐๕๗.๕๐ ยูโร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การคิดอัตราค่าปรับดังกล่าวเป็นการไม่ชอบ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่หักเป็นค่าปรับดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือนอกจากการจ้างที่ปรึกษา ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ และตามสัญญาพิพาท ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง ที่ให้คิดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของราคาส่งของที่ยังไม่ได้รับมอบ หมายถึง กรณีที่นี้แห่งสัญญาสามารถแบ่งมูลหนี้เป็นงวดได้ โดยที่แต่ละงวดสามารถแยกออกจากกันและมีเงื่อนไขการเบิกจ่ายบริบูรณ์ในตัว การคิดค่าปรับให้คิดจากราคาส่งของหรือพัสดุที่ผู้ขายยังไม่ได้ส่งมอบให้แก่ผู้ซื้อ ส่วนตามข้อ ๑๓๔ วรรคสี่ ของระเบียบเดียวกัน และข้อ ๑๑ วรรคสอง ของสัญญาพิพาท เป็นกรณีการจัดหาสิ่งของที่ประกอบกันเป็นชุด ถ้าขาดส่วนประกอบส่วนหนึ่งส่วนใด

ไปแล้ว จะทำให้ไม่สามารถใช้การได้โดยสมบูรณ์ การคิดค่าปรับให้คิดค่าปรับเต็มราคาของทั้งชุด ย่อมหมายถึงการส่งมอบสิ่งของที่มีลักษณะเป็นชุดที่ใช้เกี่ยวเนื่องกัน โดยหากขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใด ในชุดดังกล่าวไป จะทำให้อุปกรณ์ที่เป็นชุดนั้นไม่สามารถใช้งานได้หรือใช้งานได้โดยไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการแบ่งชำระเป็นงวดหรือไม่ก็ตาม การคิดค่าปรับให้คิดจากสิ่งของดังกล่าวเต็มราคาทั้งชุด

ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจึงต้อง ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และในฐานะคู่สัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาด้วยเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกัน ประเทศโดยเฉพาะด้านการเสริมสร้างความมั่นคงทางทะเล ซึ่งถือเป็นการบริการสาธารณะ ประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และเพื่อให้หน้าที่ด้านการบริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล จึงจำเป็นต้องมีการจัดเตรียมบุคลากรหรือกำลังพลที่มีคุณภาพโดยต้องมีทักษะด้านการรบเป็นอย่างดี โดยการจัดเตรียมดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาบุคลากร จึงได้ตกลงซื้อเครื่องฝึกยิงปืนเรือจำลองจากผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๑ ระบบ ซึ่งประกอบด้วยอาคารฝึกยิงปืน เรือจำลอง การจัดซื้อและติดตั้งปืนจำลองจำนวน ๓ ชุด และการฝึกอบรม เพื่อให้การดำเนินการ บริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผลผู้ถูกฟ้องคดีได้ระบุความต้องการในสัญญาชัดเจนว่าเป็นการซื้อขาย จำนวน ๑ ระบบ สัญญาพิพาทจึงเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านการป้องกัน ประเทศของผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการฝึกทักษะการรบแบบเสมือนจริง ของกำลังพล การใช้งานเครื่องฝึกดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ทุกส่วนของระบบพร้อมกันเพื่อให้เป็นไปตาม ยุทธวิธีการรบโดยไม่อาจแบ่งแยกออกเป็นส่วนได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้กำหนดคุณสมบัติของระบบ ที่จำเป็นไว้อย่างเคร่งครัดตามสัญญาแนบท้าย โดยกำหนดให้ระบบต่าง ๆ สอดประสานเป็น ระบบเดียวกัน ทั้งนี้ หากแบ่งระบบดังกล่าวออกเป็นส่วนแล้ว วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจ การบริการสาธารณะด้านการป้องกันประเทศของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจบรรลุผลได้ ระบบ ยิงปืนเรือจำลองดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสิ่งของที่ประกอบกันเป็นชุดที่หากขาดส่วนประกอบ ส่วนหนึ่งส่วนใดไปแล้ว จะทำให้ไม่สามารถใช้การได้หรือใช้งานได้แต่ไม่สมบูรณ์ อันเป็นไปตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ วรรคสาม และวรรคสี่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๑ ของราคาส่งของ ทั้งระบบ เป็นเงินวันละ ๓,๙๑๗.๕๐ ยูโร จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๑/๒๕๕๔)



สัญญาค้ำประกันเป็นเอกเทศสัญญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องคำนึงถึงหลักอิสระหรือหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่กรณี เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามมิให้กระทำหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะแสดงเจตนาทำนิติกรรมหรือสัญญาต่าง ๆ ได้ และการที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญาค้ำประกันของข้าราชการที่ลาไปศึกษาโดยให้บิดา มารดา พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเป็นผู้ค้ำประกันได้ มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้เป็นภาระแก่ข้าราชการคนอื่นที่ต้องมาค้ำประกันผู้ที่จะไปศึกษาฝึกอบรมต่างประเทศ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงผู้ค้ำประกันคู่สัญญา โดยให้มารดาเข้าค้ำประกันแทนย่อมสามารถกระทำได้ และมีผลผูกพันตามกฎหมาย เมื่อคู่สัญญาตกลงเปลี่ยนผู้ค้ำประกันสัญญา จึงมีผลทำให้สัญญาค้ำประกันเดิมระงับสิ้นไปตามหลักทั่วไปของสัญญา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย) ทำสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา ณ ต่างประเทศกับผู้ฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์) โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นางสาว พ.) เป็นผู้ค้ำประกัน หลังสำเร็จการศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอเปลี่ยนผู้ค้ำประกันจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นาง ส.) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ความเห็นชอบโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าทำสัญญาค้ำประกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ และเมื่อจัดทำสัญญาค้ำประกันใหม่เรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถอนการค้ำประกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาทำสัญญาค้ำประกัน เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ และต่อมาได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ อนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้เงินคืนกรณีผิดสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ เนื่องจากลาออกจากราชการขณะยังปฏิบัติราชการชดใช้ทุนไม่ครบกำหนดเวลาตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันชดใช้เงินตามสัญญา

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาของข้าราชการที่ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญา จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบหนี้แห่งลูกหนี้ร่วมตามมาตรา ๖๕๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

และผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจตามข้อสัญญาค้ำประกันที่จะเปลี่ยนตัวผู้ประกันตัวเอง ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจหรือห้ามเปลี่ยนตัวผู้ค้ำประกันไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจเปลี่ยนตัวผู้ค้ำประกันได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงต้องรับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันต่อไปตามสัญญา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ไม่ต้องรับผิดชอบชำระหนี้เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔ เพื่อขอเปลี่ยนผู้ค้ำประกันจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คือ นาง ส. มารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ค้ำประกันแทน และได้รับความเห็นชอบจากผู้ฟ้องคดีอนุมติให้นาง ส. เข้าทำสัญญาค้ำประกันได้ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ขอถอนการค้ำประกันด้วยแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำผู้ค้ำประกันคนใหม่มาทำสัญญาเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะพิจารณาอนุมติให้ถอนการค้ำประกันได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำนาง ส. มาทำสัญญาค้ำประกันเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ แล้ว สัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดีเป็นเอกเทศสัญญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องคำนึงถึงหลักอิสระหรือหลักในเรื่องเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่กรณี เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามมิให้กระทำหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะแสดงเจตนาทำนิติกรรมหรือสัญญาต่าง ๆ ได้ แต่ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญาค้ำประกันของข้าราชการที่ลาไปศึกษา ณ ต่างประเทศ โดยผู้ค้ำประกันจะต้องเป็นบิดาหรือมารดาเป็นพี่หรือน้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน มีเจตนารมณ์เพื่อให้บิดา มารดา หรือญาติเป็นผู้ค้ำประกัน มิให้เป็นภาระแก่ข้าราชการคนอื่นที่ต้องมาค้ำประกันผู้ที่จะไปศึกษา ฝึกอบรมต่างประเทศ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงผู้ค้ำประกัน คู่สัญญาย่อมสามารถกระทำได้ และมีผลผูกพันตามกฎหมาย เมื่อคู่สัญญาตกลงเปลี่ยนสัญญาค้ำประกันจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว จึงมีผลทำให้สัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระบุสิ้นไปตามหลักทั่วไปของสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ค้ำประกันอีกต่อไป และสิ้นภาระหน้าที่ผูกพันตามสัญญาค้ำประกันเดิม จึงไม่ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือผู้ค้ำประกันรายใหม่

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๑/๒๕๕๔)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การงดหรือลดค่าปรับหรือขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง เป็นเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาซึ่งเป็นส่วนราชการ เพื่อความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง โดยเฉพาะกรณีที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ ซึ่งการใช้อำนาจดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการให้ขยายเวลา ย่อมมีผลต่อการคำนวณค่าปรับอันจะนำไปสู่การมีสิทธิบอกเลิกสัญญา ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อ การดำเนินการตามสัญญาและความเสียหายที่จะเกิดแก่คู่สัญญา จึงต้องพิจารณาถึงส่วนได้เสียทุกทางของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญและความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการประกอบด้วย เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการในอันที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผลประกอบกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากค่าปรับ เมื่อการคิดค่าปรับจากการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนส่งมอบงานล่าช้าอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาโดยไม่พิจารณาขยายเวลาการส่งมอบงานและส่วนราชการไม่เสียประโยชน์ใด ๆ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจคิดค่าปรับที่ไม่เหมาะสมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหนังสือแสดงเจตนาชำระค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองได้เพราะฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ยิ่งกว่าฝ่ายเอกชนอยู่แล้ว หากให้มีผลบังคับใช้ย่อมเป็นช่องทางให้ส่วนราชการใช้อำนาจบังคับแก่คู่สัญญาเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาการขยายหรือไม่ขยายเวลาตามสัญญาซึ่งไม่ปรากฏเป็นการทั่วไปในสัญญาทางปกครองและไม่เป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ทั้งยังเป็น การตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างปรับปรุงระบบสูบน้ำแรงสูง กับผู้ถูกฟ้องคดี (การประปาส่วนภูมิภาค) กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ต่อมาได้ขยายเวลาก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดีทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบงานเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้เรียกค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดโดยลดจำนวนวันที่คิดค่าปรับลงเหลือ ๙๗ วัน เป็นเงิน ๒,๒๔๗,๑๐๒ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเรียกค่าปรับไม่ถูกต้อง เนื่องจากภายหลังทำสัญญาจ้าง

การก่อสร้างตามสัญญาจ้างมีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาโดยผู้ผูกฟองคืดอนุมัติให้ผู้ผูกคืดเปลี่ยนแปลงการใช้ประตูน้ำชนิด BUTTERFLY CHECK VALVE เป็นชนิด SWING CHECK VALVE เนื่องจากไม่มีผลิตในประเทศไทยและต้องจัดซื้อนาน ๓ ถึง ๔ เดือน ซึ่งผู้ผูกคืดได้ดำเนินการก่อสร้างระบบจ่ายน้ำอันเป็นงานหลักตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จ และผู้ผูกฟองคืดได้ใช้งานมาตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๔ โดยไม่ปรากฏมีข้อบกพร่องหรือเกิดความเสียหายแก่ผู้ผูกฟองคืด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคืนเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นข้อกำหนดที่ให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาซึ่งเป็นส่วนราชการในการงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง โดยได้กำหนดเฉพาะกรณีที่มีเหตุจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ เหตุสุดวิสัย และเหตุเกิดจากพฤติการณ์อื่นหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่เป็นเหตุให้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการนั้น เป็นอำนาจดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมให้การดำเนินการตามสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มิให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายผู้ว่าจ้าง และการใช้ดุลพินิจในกรณีนี้หากอนุญาตให้ขยายเวลาทำการตามสัญญาออกไป จะมีผลต่อการคำนวณค่าปรับที่ผู้รับจ้างต้องชำระ ในกรณีที่ไม่สามารถทำการส่งมอบงานได้ทันกำหนด การใช้ดุลพินิจให้ขยายเวลาหรือไม่ให้ขยายเวลาย่อมมีผลต่อการคำนวณค่าปรับ อันจะนำไปสู่การมีสิทธิบอกเลิกสัญญาของผู้ว่าจ้าง ซึ่งอาจมีผลกระทบกับการดำเนินการตามสัญญาและความเสียหายที่จะเกิดแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย การที่หัวหน้าส่วนราชการจะใช้ดุลพินิจจึงต้องพิจารณาให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการในอันที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ โดยจะต้องพิจารณาถึงส่วนได้เสียทุกทางของทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ รวมถึงความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการประกอบด้วย เพื่อมิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจนเกินสมควร เมื่อมีการตกลงขยายเวลาการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ผูกคืดในฐานะผู้รับจ้างย่อมผูกพันตนที่จะต้องปฏิบัติตามเนื้อความแห่งสัญญา การที่ผู้ผูกฟองคืดยินยอมให้ผู้ผูกคืดสามารถติดตั้งประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE ทดแทนประตูน้ำชนิด BUTTERFLY CHECK VALVE ทั้งที่ไม่ตรงตามข้อกำหนดในสัญญา ถือว่าผู้ผูกฟองคืดยอมรับข้อเท็จจริงดังกล่าวและเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ผูกคืดยื่นข้อเสนอมให้มี

การใช้ประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE ทดแทนประตูน้ำชนิด BUTTERFLY CHECK VALVE ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยินยอมตามข้อเสนอดังกล่าวเสียตั้งแต่ต้น ก็เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจัดซื้อประตูน้ำชนิด BUTTERFLY CHECK VALVE มาดำเนินการตามข้อกำหนดในสัญญา และโดยประตูน้ำชนิดดังกล่าวจะต้องจัดซื้อจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นธรรมดาทางการค้าในการซื้อสินค้าจากต่างประเทศที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการตามสมควร กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานได้ทันกำหนดเวลาตามสัญญา เพราะการสั่งซื้อประตูน้ำชนิด BUTTERFLY CHECK VALVE ที่นำเข้าจากต่างประเทศ อันเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้ประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE ทดแทนประตูน้ำชนิด BUTTERFLY CHECK VALVE เป็นการชั่วคราว และถือว่าเป็นสาเหตุที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องขอขยายระยะเวลาการส่งมอบงาน เพราะเหตุดังกล่าว เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ต้องเสียค่าปรับเนื่องจากการส่งมอบงานช้ากว่ากำหนด ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เสียประโยชน์หรือเกิดความเสียหายเนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้าแต่อย่างใด เพราะประตูน้ำชนิด SWING CHECK VALVE สามารถใช้ทดแทนประตูน้ำชนิด BUTTERFLY CHECK VALVE ได้เพียงแต่เป็นคนละชนิดกับที่กำหนดไว้ในสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้ขยายเวลาส่งมอบงานก่อสร้างเพียงเท่าที่ใช้เวลาในการพิจารณาข้อมูลทางเทคนิคตามข้อเสนอของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะเวลา ๒๕ วัน อันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเงินค่าปรับเป็นจำนวน ๙๗ วัน คิดเป็นเงิน ๒,๒๔๗,๑๐๒ บาท นั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ไม่เหมาะสมแก่กรณี และกรณีที่เงินค่าปรับที่กำหนดไว้สูงเกินไปศาลมีอำนาจพิจารณาลดลงได้ตามสมควรตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ให้สิทธิในการบอกเลิกสัญญาแก่คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นส่วนราชการในกรณีที่จำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญา และมีให้มีการปล่อยให้มีมีการส่งมอบงานล่าช้าออกไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร อันจะกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการ มิใช่เป็นข้อกำหนดในเรื่องค่าปรับที่กำหนดให้ส่วนราชการเรียกค่าปรับได้ไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า ๑๒๒ วัน โดยลดจำนวนวันที่คิดค่าปรับเหลือ ๙๗ วัน และการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดมีสาเหตุมาจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายเวลาส่งมอบงานให้เป็นการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการคิดค่าปรับที่สูงเกินส่วนและไม่เป็นธรรม

ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาลดค่าปรับลงเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างแล้ว ไม่มีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องพิจารณาลดค่าปรับอีก และการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยินยอมชำระค่าปรับเนื่องจากการก่อสร้างล่าช้าโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้นนั้น เป็นเพียงหนังสือแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญา เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างให้ความยินยอมในการดำเนินการตามข้อตกลงในสัญญาต่อไป ซึ่งหากพิจารณาตามลักษณะสัญญาทางแพ่ง กรณีดังกล่าวอาจมีสภาพบังคับตามการแสดงเจตนาของผู้ให้สัญญาได้ แต่ในลักษณะของสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีเอกสิทธิ์ในข้อกำหนดของสัญญายิ่งกว่าฝ่ายเอกชนอยู่แล้ว หากให้ข้อเสนอหรือความยินยอมดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ย่อมเป็นช่องทางให้ส่วนราชการซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าบังคับแก่คู่สัญญาเพื่อใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาการขยายหรือไม่ขยายเวลาก่อสร้าง ซึ่งไม่ปรากฏเป็นการทั่วไปในสัญญาทางปกครองและยังไม่เป็นธรรมเนียมแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน อีกทั้งยังเป็นการตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างคิดค่าปรับที่สูงเกินส่วน ซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑๓/๒๕๕๔)

การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการพิจารณาเพื่อให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุน ถือเป็นคู่กรณีที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา จึงต้องห้ามในการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทุนการศึกษาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อยังไม่มีคำสั่งเพิกถอน จึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญารับทุนการศึกษา สัญญาดังกล่าวไม่เป็นโมฆะใช้บังคับได้ เมื่อผู้รับทุนผิดสัญญาจึงต้องรับผิดชอบใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย

ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาการปกครองท้องถิ่น หลักสูตร ๓ ปี ตามสัญญาการรับทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากมหาวิทยาลัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษา เนื่องจากไม่ได้ลงทะเบียนเรียน อันเป็นการปฏิบัติผิดสัญญารับทุนและไม่เข้าศึกษาตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินกรณีผิดสัญญารับทุนการศึกษาพร้อมค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเลือกให้รับทุนและได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีจากผู้ฟ้องคดีตามสัญญาการรับทุนขององค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แต่ไม่ลงทะเบียนเรียน จึงพ้นสภาพการเป็นนักศึกษา จึงถือเป็นการประพฤติดัดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันต้องร่วมกันหรือแทนกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชดใช้เงินดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนได้เสียในการพิจารณาผู้ได้รับคัดเลือกให้ได้รับทุนการศึกษานั้น เมื่อคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการคัดเลือกจนเสร็จสิ้น โดยไม่มีข้อห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งตนเองในขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการ และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ กับมีปลัดขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ และเลขานุการ ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารของผู้ฟ้องคดีและมีความรู้ความสามารถเพียงพอในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและตัดสินปัญหาใดในการคัดเลือกได้ ประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นก็มีสิทธิได้รับทุนนี้เช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอตนเองเป็นผู้ขอรับทุนโดยไม่มีผู้มีคุณสมบัติรายอื่นอีกที่จะขอรับทุน จึงชอบด้วยข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ฉะนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษาจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่ง (๑) บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาของผู้ฟ้องคดีด้วย ได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการพิจารณาหรือร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาและลงมติเห็นชอบให้ตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษา คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา และขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงยังคงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการรับทุนและประพตติผิดสัญญาและไม่ปรากฏว่าได้มีการบอกเลิกสัญญา ประกอบกับยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทุนการศึกษา จึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญา สัญญาดังกล่าวไม่เป็นโมฆะ ใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายพร้อมดอกเบี้ย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๕๕)



## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การตกเป็นโมฆะของสัญญาทางปกครองตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เกิดขึ้นเมื่อคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำสัญญาโดยปราศจากอำนาจ สัญญามีวัตถุประสงค์ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นพันธียหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญามีได้ทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนด และมีกฎหมายห้ามทำสัญญา การทำสัญญาทางปกครองโดยไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมิได้ทำให้สัญญาตกเป็นโมฆะ แต่เมื่อฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาโดยชอบ เนื่องจากไม่มีงบประมาณในการใช้จ่าย ย่อมมีผลให้สัญญาลิ้นสุดลงและไม่อาจถอนการบอกเลิกสัญญาได้ตามนัยมาตรา ๓๘๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่คู่สัญญาตกลงยินยอมทำบันทึกต่อท้ายสัญญาโดยรู้อยู่แล้วว่าสัญญาลิ้นสุดลงแล้วด้วยการบอกเลิกสัญญา จึงไม่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาและบันทึกต่อท้ายสัญญามีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาต้องห้ามโดยกฎหมายจึงตกเป็นโมฆะ คู่สัญญาจึงกลับคืนสู่ฐานะเดิม เมื่อเอกชนผู้รับจ้างได้ทำงานตามสัญญาจนแล้วเสร็จอันเป็นการชำระหนี้โดยสุจริตและฝ่ายปกครองได้รับประโยชน์จากงานเพื่อการบริการสาธารณะ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงมีสิทธิได้รับค่าจ้างเฉพาะค่าก่อสร้าง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลเมือง) ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและซอยต่างๆ ในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมทั้งถอดถนนจำนวน ๔๘ สาย ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แบ่งจ่ายค่าจ้างเป็นจำนวน ๗ งวด โดยจะจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ถึงปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ บอกเลิกสัญญาเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๓ และไม่ได้ตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติเทศบาล

พ.ศ. ๒๔๙๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ แต่หลังจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำบันทึกต่อท้ายสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ รวม ๓ ฉบับ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดในสัญญาเดิม เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จและคณะกรรมการจ้างได้ตรวจรับงานไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีในงวดที่ ๑ จำนวน ๑๐,๘๙๔,๖๙๒ บาท คงเหลืออีก ๔,๐๙๑,๓๐๘ บาท และงวดที่ ๒ ครบตามสัญญา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินค่าจ้างที่ค้างชำระแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง การตกเป็นโมฆะของสัญญาทางปกครองอาจเกิดขึ้นได้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า (๑) คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำสัญญาโดยปราศจากอำนาจ (๒) สัญญาที่จัดทำขึ้นเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายหรือเป็นการพันวิสัยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (๓) สัญญามีได้ทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ และ (๔) มีกฎหมายห้ามทำสัญญานั้น เมื่อในขณะที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ตั้งงบประมาณสำหรับดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๓ และไม่ได้ตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมถือว่าเป็นขั้นตอนการเตรียมเงินงบประมาณเพื่อจัดสรรใช้จ่ายสำหรับดำเนินการก่อสร้างตามที่สภาเทศบาลได้อนุมัติโครงการไว้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งในกระบวนการก่อนทำสัญญาและเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวที่แยกออกจากสัญญา ดังนั้น เมื่อการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นการกระทำที่แยกออกจากตัวสัญญาแล้ว การไม่ปฏิบัติตามระเบียบจึงมิได้มีผลทำให้สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าลักษณะ

ของสัญญาทางปกครองที่จะตกเป็นโมฆะ และตราบไต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้บอกเลิกสัญญา ด้วยเหตุความไม่ชอบด้วยระเบียบของกระบวนการทำสัญญาดังกล่าว สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดี กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีผลผูกพันคู่สัญญาต่อไป แต่หลังจากทำสัญญาจ้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุญาติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อหนี้ผูกพันตามที่ขอ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีนั้น แม้สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีได้มีข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิบอกเลิกสัญญาในกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการก่อสร้าง แต่เมื่อเป็นสัญญา ทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญา ได้ฝ่ายเดียว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา ถือได้ว่าเป็นปัญหาทางการเงิน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องบริหารจัดการเพื่อให้มีเงินงบประมาณเพียงพอสำหรับการดำเนิน กิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการ บอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้สัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ สิ้นสุดลงด้วยการบอกเลิกสัญญา และการบอกเลิกสัญญาเป็นการแสดงเจตนาที่ไม่อาจจะถอน การบอกเลิกสัญญาได้ตามนัยมาตรา ๓๕๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำบันทึกต่อท้ายสัญญา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดของสัญญาจ้างเกี่ยวกับการรับเงินค่าจ้างตามสัญญาและกำหนดวัน เริ่มทำการและวันแล้วเสร็จของงานจำนวนสามฉบับ จึงไม่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์จะดำเนินการ ก่อสร้างต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องดำเนินการสรรหาผู้รับเหมารายใหม่ตามขั้นตอน ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว แต่เรียกให้ผู้ฟ้องคดี มาทำบันทึกต่อท้ายสัญญาจำนวน ๓ ฉบับ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างต่อไป ทั้งที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรรู้อยู่แล้วว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบของทางราชการ ประกอบกับ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการที่มีอาชีพรับเหมาก่อสร้าง ย่อมต้องรู้ว่าเมื่อสัญญาสิ้นสุดลงด้วยการ บอกเลิกสัญญาแล้วไม่อาจทำบันทึกต่อท้ายสัญญาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาได้อีก การตกลง ยินยอมทำบันทึกต่อท้ายสัญญาดังกล่าว จึงเป็นการทำสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย อันมีผลให้บันทึกต่อท้ายสัญญาทั้งสามฉบับตกเป็นโมฆะไม่อาจ ถือเป็นการทำสัญญาฉบับใหม่แทนสัญญาจ้างเดิม และไม่อาจให้สัตยาบันได้ อย่างไรก็ตาม

แม้ว่าสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จะสิ้นสุดลงด้วยการบอกเลิกสัญญา และบันทึกต่อท้ายสัญญาจะตกเป็นโมฆะ อันมีผลให้คู่สัญญากลับสู่ฐานะเดิมก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับประโยชน์จากงานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดี โดยใช้ประโยชน์เพื่อการบริการสาธารณะแก่ประชาชน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ลงมือก่อสร้างโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้หักท้วงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของสัญญาจ้าง อีกทั้งการทำงานก่อสร้างก็ได้มีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ควบคุมงานและตรวจรับงานไว้ จึงน่าเชื่อถือว่าผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างหรือชำระหนี้โดยสุจริต กรณีจึงไม่เข้าลักษณะของการชำระหนี้ตามอำเภอใจหรือเป็นการพ้นวิสัยหรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐๗ มาตรา ๔๑๐ มาตรา ๔๑๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงด้วยการบอกเลิกสัญญาและผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จจึงจริงสามารถคำนวณปริมาณงานค่างานก่อสร้างตามหลักวิชาการได้ โดยใช้วิธีถอดแบบเพื่อคำนวณราคากลางและได้ให้ข้อมูลราคาวัสดุจากสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเฉพาะค่าก่อสร้าง ส่วนค่า Factor F เป็นค่าชดเชยงานก่อสร้างในส่วนของการอำนวยความสะดวก ดอกเบี้ย กำไร และภาษีตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีความผูกพันที่จะต้องจ่าย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๗-๗๐๘/๒๕๕๔)

สัญญาทางปกครองไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าจากการเอาเปรียบของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าโดยอาศัยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคล อันเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาตามกฎหมายเอกชนแต่จะใช้บังคับได้กับสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมทำกับผู้ใช้บริการสาธารณะดังกล่าวของตน ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่งเท่านั้น เมื่อสัญญาก่อสร้างฝายน้ำล้นเป็นสัญญาทางปกครองจึงไม่ตกอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าว และก่อนเสนอราคา

ผู้รับจ้างได้ไปดูสถานที่ก่อสร้างโดยไม่มีข้อติดใจสงสัยเกี่ยวกับสถานที่ที่จะทำการก่อสร้างและต่อมาได้เสนอราคาและเข้าทำสัญญา ย่อมแสดงว่าผู้รับจ้างได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วว่าจะสามารถทำงานที่รับจ้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ อีกทั้งหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างก็ได้ขยายเวลาการก่อสร้างให้ในขณะที่บริเวณก่อสร้างมีระดับน้ำสูง แต่เมื่อครบกำหนดสัญญาผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จ การที่ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามข้อสัญญาด้วยการแสดงเจตนาต่อผู้รับจ้างตามนัยมาตรา ๓๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงชอบด้วยกฎหมายและสัญญา

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาก่อสร้างฝายน้ำล้นกับผู้ถูกฟ้องคดี (การประปาส่วนภูมิภาค) โดยสัญญากำหนดให้ทำงานแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ ในระหว่างการก่อสร้าง มีปัญหาฝนตกทำให้ระดับน้ำในคลองสูงไม่สามารถก่อสร้างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอขยายเวลาการก่อสร้างอีก ๑๘๐ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาก่อสร้างเป็นเวลา ๑๒๒ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำงาน ผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานในวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๔ ต่อมาเมื่ออุปสรรคเนื่องจากกระแสน้ำบริเวณที่จะก่อสร้างไหลเชี่ยวและไม่สามารถปิดกั้นหรือเบี่ยงเบนทิศทางของกระแสน้ำได้ จึงขอหยุดการทำงานไว้ชั่วคราวและขอแก้ไขแบบแปลนก่อสร้างฝายน้ำล้นรวมทั้งขอปรับปรุงงบประมาณการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเร่งทำการก่อสร้างโดยเร็วภายใน ๗ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ และต่อมาเมื่อหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน หากทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาให้ถือว่าเป็นการบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การบอกเลิกสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นโมฆะ เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำแบบคั่นกันน้ำที่มีประสิทธิภาพและเพิ่มเติมงบประมาณการก่อสร้างให้เหมาะสม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หน่วยงานทางปกครองตามนัยบทนิยาม ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่างมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือจัดทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย และในการทำสัญญาทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองมิได้ทำสัญญาดังกล่าวกับบุคคลอื่นในฐานะผู้ประกอบการการค้าหรือวิชาชีพ และบุคคลอื่นก็ได้ทำสัญญาดังกล่าวกับหน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้บริโภคตามนัยบทนิยาม “ผู้ประกอบการการค้าหรือวิชาชีพ” และ “ผู้บริโภค” ในมาตรา ๓

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ หากแต่เป็นการทำสัญญา เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน บรรลุผล สัญญาทางปกครองจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจดีกว่า จากการเอาเปรียบของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าโดยอาศัยหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคล อันเป็น หลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาตามกฎหมายเอกชนไม่ว่าโดยตรงหรือในฐานะที่เป็น บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวคงใช้บังคับได้เฉพาะแต่กับสัญญา ที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมทำกับผู้ใช้บริการสาธารณะดังกล่าวของตน ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่งเท่านั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่า สัญญาก่อสร้างฝายน้ำล้นซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครองเป็นข้อกำหนดที่เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจึงฟังไม่ขึ้น และก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าเสนอราคาได้ไปดูสถานที่ที่จะทำการก่อสร้าง โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีข้อติดใจสงสัยเกี่ยวกับสถานที่ที่จะทำการก่อสร้าง หลังจากนั้นได้เสนอราคารับจ้าง ก่อสร้างฝายน้ำล้น และได้เข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีโดยขอเข้าดำเนินการก่อสร้าง ตามสัญญาในเวลาต่อมา ย่อมแสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วว่าจะสามารถทำการ ก่อสร้างฝายน้ำล้นให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ตามแบบแปลนของทางราชการและราคา ค่าก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีเสนอรับจ้างโดยไม่มีปัญหาอุปสรรคใดๆ แม้ในระหว่างทำงานตามสัญญา จะปรากฏว่ามีอุปสรรคตามธรรมชาติโดยมีฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องจนทำให้บริเวณสถานที่ ก่อสร้างมีระดับน้ำขึ้นสูงเป็นเหตุให้ไม่อาจทำงานสำเร็จลุล่วงตามสัญญาได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ขยายเวลาปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีในช่วงฤดูฝนประจำปีจนถึงช่วงระดับน้ำในบริเวณที่ ทำการก่อสร้างลดลง และขยายให้ต่อจากเวลาดังกล่าวอีก ๑๒๒ วัน ตามบันทึกข้อตกลงต่อท้าย สัญญาลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๔ รวมเป็น ระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีขยายเวลาทำงานตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับถัดจากวันสิ้นสุดสัญญาเดิม ทั้งสิ้น ๓๐๖ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา โดยทำการก่อสร้าง ตามสัญญาได้เพียงอัตราร้อยละ ๑.๕ ของปริมาณงานทั้งหมดตามสัญญาจ้าง และเมื่อคำนวณ ผลงานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เริ่มลงมือทำงานตามสัญญา ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ จนถึงวันสิ้นสุดสัญญาแล้ว เป็นผลงานที่เกิดจากการปรับพื้นที่ก่อสร้างและปักผังบริเวณก่อสร้าง เพื่อจัดทำคันกันน้ำก่อนการขยายเวลาทำงานตามสัญญาในอัตราร้อยละ ๗ และหลังจาก

ขยายเวลาทำงานตามสัญญาอีกอัตราร้อยละ ๑.๕ เท่านั้น แสดงให้เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทำงานตามสัญญาได้เพียงอัตราร้อยละ ๘.๕ ของปริมาณงานก่อสร้างทั้งหมดเกิดจากความไม่ชำนาญงานเพียงพอและการบริหารจัดการตามแผนงานก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีเองที่ไม่อาจจัดหาแรงงานคนมาทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ และถึงแม้ว่าผู้ควบคุมงานก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีจะได้เคยมีหนังสือเสนอแนะผู้ฟ้องคดีเพื่อจะได้ก่อสร้างฝายน้ำล้นให้แล้วเสร็จตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจนไม่อาจดำเนินการก่อสร้างได้ โดยอาชีพของบุคคลเช่นผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องทราบดีว่าการจัดทำคั่นกันน้ำเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำสำหรับงานก่อสร้างฝายน้ำล้นที่บริเวณก่อสร้างมีสภาพเป็นคลอง หากผู้ฟ้องคดีมีข้อสงสัยหรือติดขัดเกี่ยวกับงบประมาณก่อสร้างตามโครงการ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา และใช้สิทธิเรียกร้องเอาราคาที่เพิ่มขึ้นในภายหลัง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธก็อาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลได้อีก ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำเอาเหตุที่งบประมาณไม่เพียงพอมาใช้เป็นข้ออ้างที่จะไม่ปฏิบัติงานตามสัญญาด้วยการหยุดทำงานได้ เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจึงมิได้เกิดจากเหตุการณ์อันมิอาจคาดหมายได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานตามสัญญาได้เพียงอัตราร้อยละ ๘.๕ ของปริมาณงานก่อสร้างทั้งหมดตามสัญญา จึงย่อมมีเหตุที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาได้ตามข้อ ๖ ของสัญญาจ้างก่อสร้างฝายน้ำล้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งบอกเลิกสัญญา จึงเป็นการเลิกสัญญาตามข้อสัญญาด้วยการแสดงเจตนาแก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๓๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นหลักกฎหมายเอกชนทั่วไปซึ่งนำมาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายปกครอง ดังนั้น การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและสัญญา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖/๒๕๕๕)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แม้คู่สัญญาฝ่ายราชการจะมีสิทธิคิดค่าปรับจากผู้รับจ้างเนื่องจากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาและแม้จะเป็นสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายราชการที่จะใช้ดุลพินิจบอกเลิกสัญญาหรือไม่ ในกรณีที่ผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญา แต่การที่ฝ่ายราชการไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญาจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างและผู้รับจ้างไม่มีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๑๓๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนอกจากจะเป็นบทบัญญัติที่เป็นมาตรการเร่งรัดไม่ให้ผู้รับจ้างดำเนินการล่าช้าเกินสมควร อันจะเป็นผลเสียต่อทางราชการที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะแล้ว ยังมุ่งที่จะคุ้มครองผู้รับจ้างมิให้แบกรับภาระเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และเมื่อค่าปรับที่กำหนดไว้ตามสัญญาเป็นเบี้ยปรับหรือค่าเสียหายจากการที่ผู้รับจ้างชำระหนี้ไม่ถูกต้องไว้วงหน้า ศาลจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับได้หากเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิเคราะห์ทางได้เสียของฝ่ายราชการทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายมิใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด น.) ก่อสร้างอาคารเรียนตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ โดยกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาจึงขอขยายระยะเวลาก่อสร้างอีก ๑๘๐ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง ๑๐๐ วัน ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา แม้จะมีหนังสือเร่งรัดการก่อสร้างถึง ๘ ครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยเป็นเวลานานถึง ๔ เดือน ผู้ฟ้องคดีจึงมีประกาศลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ยกเลิกสัญญาจ้างและเรียกค่าปรับจากการจ่ายเงินค่างวดการก่อสร้างและค่าเสียหายตามบันทึกการแก้ไขสัญญาแนบท้ายสัญญาจ้างข้อ ๑๕ ซึ่งเปลี่ยนแปลงค่าปรับจากอัตรา ๐.๐๑ ต่อวัน เป็นค่าปรับในอัตรา ๐.๑ ต่อวัน เป็นเงินวันละ ๑๕,๑๖๐ บาท พร้อมริบ



เงินค่าประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินมาชำระในส่วนที่เหลือ ซึ่งต้องจ่ายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๗๕๓,๗๐๒ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยนับแต่วันที่เลิกสัญญา

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเริ่มทำงานก่อสร้างภายในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๘ ต่อมามีการแก้ไขข้อ ๕ ของสัญญา กำหนดเวลาแล้วเสร็จของ งานจ้างเป็นวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๘ และแก้ไขข้อ ๑๕ อัตราค่าปรับจากร้อยละ ๐.๐๑ ต่อวัน เป็นร้อยละ ๐.๑ ต่อวัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาตามข้อ ๕ และต้องเสียค่าปรับและค่าควบคุมงาน ตามข้อ ๑๕ ของบันทึกแนบท้ายสัญญาดังกล่าวและผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามข้อ ๑๖ ของสัญญา ในการริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาทั้งหมดหรือบางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวนเกินกว่าหลักประกันการปฏิบัติงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นต่อให้แล้วเสร็จตามสัญญาและค่าใช้จ่ายในการควบคุม งานเพิ่ม (ถ้ามี) ผู้ว่าจ้างจะหักเอาจากเงินประกันผลงานหรือจำนวนเงินใด ๆ ที่จะจ่ายให้แก่ ผู้รับจ้างได้ ประกอบกับข้อ ๑๗ ของสัญญาที่กำหนดว่าค่าปรับหรือค่าเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจาก ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะหักเอาจากจำนวนเงินค่าจ้างที่ค้างจ่าย หรือจากเงินประกัน ผลงานของผู้รับจ้าง หรือบังคับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาก็ได้ หากมีเงินค่าจ้าง ตามสัญญาที่หักไว้จ่ายเป็นค่าปรับและค่าเสียหายอยู่อีกเท่าใด ผู้ฟ้องคดีจะคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งหมด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาจ้างจึงต้องเสียค่าปรับนับถัดจากวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา รวม ๑๗๓ วัน คิดเป็นค่าปรับ จำนวน ๒,๖๒๒,๖๘๐ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้หักค่าปรับจากเงินค่างวดงานก่อสร้างรวม ๗๘ วันแล้ว เหลือค่าปรับค้างชำระอยู่อีก ๙๕ วัน คิดค่าปรับเป็นเงิน ๑,๔๔๐,๒๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานจำนวน ๔๖ วัน เป็นเงิน ๙,๒๐๐ บาท และเมื่อในการมุ่งหลังกาผู้ถูกฟ้องคดีใช้วัสดุไม่ตรงตามสัญญาและมีการเปรียบเทียบราคาวัสดุ โดยมีค่าปรับลดส่วนต่างของวัสดุจำนวน ๕๗,๑๐๒ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๕๐๖,๕๐๒ บาท แต่ถึงแม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ จะมีได้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่ก็ยังเป็นระเบียบที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญา ฝ่ายหน่วยงานราชการในฐานะผู้ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติให้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ในกรณี ที่เห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไป

จะเป็นอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของรัฐ โดยวางเกณฑ์การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้กรณีที่เงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และคู่สัญญาจะต้องไม่ได้ยินยอมเสียค่าปรับ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าว ยังมีลักษณะเป็นมาตรการเร่งรัดในตัวมิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินการก่อสร้างล่าช้าเกินสมควร อันจะเป็นผลเสียต่อทางราชการที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันก็มุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และการที่คู่สัญญาฝ่ายราชการจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือไม่ ก็เป็นดุลพินิจของคู่สัญญาฝ่ายราชการที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับเว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของคู่สัญญาโดยแท้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๕ ของสัญญาที่กำหนดว่า ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้ผู้ฟ้องคดีปรับเป็นรายวัน วันละ ๑๕,๑๖๐ บาท นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลากำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจนถึงวันบอกเลิกสัญญา แต่การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญาต่อไปจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขอย่างใด ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๑๓๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่สัญญาจ้างกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญานั้น เป็นการกำหนดเบี้ยปรับหรือค่าเสียหายเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสมควรไว้ล่วงหน้า ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับที่ได้กำหนดในสัญญาได้ ถ้าศาลเห็นว่าเบี้ยปรับที่คู่สัญญากำหนดไว้สูงเกินส่วนตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยต้องพิเคราะห์ทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย อันมิใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเมื่อได้ใช้เบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไปเมื่อปรากฏว่าค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒,๖๒๒,๖๐๐ บาท นั้นเป็นจำนวนถึงร้อยละ ๑๗.๓ ของวงเงินค่าจ้าง เมื่อตามสัญญาจ้างมีจำนวนเงินค่าจ้าง

๑๕,๑๖๐,๐๐๐ บาท ค่าปรับร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างดังกล่าว คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๕๑๖,๐๐๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าปรับจำนวน ๒,๖๒๒,๖๐๐ บาท จึงเป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน เมื่อก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะขอขยายเวลาการก่อสร้างตามสัญญากำหนดค่าปรับร้อยละ ๐.๐๑ ต่อวัน จึงเห็นควรลดค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑,๕๑๖,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้หักเงินค่าปรับจากค่างวดงานก่อสร้างไว้เป็นเงิน ๑,๑๘๒,๔๘๐ บาท และริบหลักประกันสัญญาค้ำประกันจำนวน ๗๕๘,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๙๔๐,๔๘๐ บาท เป็นจำนวนเงินเกินกว่าเงินค่าปรับที่ศาลพิจารณาลดให้อยู่จำนวน ๔๒๔,๔๘๐ บาท เมื่อหักค่าปรับลดส่วนต่างของวัสดุคงเหลือและค่าจ้างผู้ควบคุมงาน รวมเป็นเงินจำนวน ๖๖,๓๐๒ บาท จึงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๓๕๘,๑๗๘ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้มีการจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดนับแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีหักเงินค่าปรับจากเงินเบิกจ่ายค่างวดงาน ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินดังกล่าวนับแต่วันนั้นเป็นต้นไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๕)

เมื่อผู้รับจ้างก่อสร้างไม่ทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาจนกระทั่งหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญา และได้มีการดำเนินการเพื่อหาผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำการก่อสร้างแทน ซึ่งการดำเนินการหาผู้รับจ้างรายใหม่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง การทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบในการใช้เงินนอกงบประมาณเนื่องจากราคาจ้างสูงกว่างบประมาณที่เหลือ รวมทั้งการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา กรณีถือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการ และระเบียบปฏิบัติของทางราชการ แม้จะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการบ้างตามสมควร ดังนั้น การที่ผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพื่อเข้าทำการก่อสร้างแทนในราคาจ้างที่สูงขึ้น จึงมิใช่เกิดจากความล่าช้าจากการบอกเลิกสัญญาและการหาผู้รับจ้างรายใหม่จนเป็นเหตุให้ค่าแรงและค่าวัสดุเพิ่มขึ้น ผู้รับจ้างจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ว่าจ้าง

ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ฟ้องว่า ได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพยาบาลกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (บริษัท ว. จำกัด) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานแล้วเสร็จ ๘ งวดงาน และไม่ทำการก่อสร้างต่อ เนื่องจากขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อนุญาติ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ้างช่วงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (บริษัท ก. จำกัด) ได้แต่ต่อมาได้มีการทำงานในขณะที่ยังเหลือวงงานที่จะทำการก่อสร้างอีก ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบอกเลิกสัญญาจ้างช่วงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้ว่าจ้างบริษัท พ. จำกัด ทำการก่อสร้างงานที่เหลือ ซึ่งมีค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากสัญญาเดิม ๑๕,๓๐๔,๔๗๑.๒๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมรับผิดชอบในราคาที่เพิ่มขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระค่าเสียหายดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักพยาบาลกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แบ่งงวดงานเป็น ๒๐ งวด กำหนดเวลาแล้วเสร็จในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการก่อสร้างได้เพียง ๘ งวดงาน แล้วหยุดทำการก่อสร้างเนื่องจากขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยแจ้งเหตุดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีพร้อมกับขอบอกเลิกสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อนุญาติ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ้างช่วงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีการทำงาน แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ขยายระยะเวลาก่อสร้างแล้วเสร็จออกไปจนถึงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๒ และมีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มิได้เข้าทำการก่อสร้างจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๓ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางเพื่อประกอบการหาผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำการก่อสร้างแทน โดยคำนวณราคากลางแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ แต่เนื่องจากการประมาณราคาค่าจ้างสูงกว่างบประมาณที่เหลือจึงต้องทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบในการใช้เงินนอกงบประมาณ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเปลี่ยนแปลงวงเงินค่าก่อสร้างและขยายเวลาก่อนนี้ผูกพันก่อนลงนามในสัญญา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท พ. จำกัด เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ดำเนินการก่อสร้างแทน แม้การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีในการหาผู้รับจ้างรายใหม่ทำงานแทนผู้ฟ้องคดีจะใช้ระยะเวลาถึง ๑ ปี ๖ เดือน แต่ก็เป็นไปตามขั้นตอนวิธีการ และระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาปฏิบัติบ้างตามสมควร การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ล่าช้าจนเป็นเหตุให้ค่าแรงและค่าวัสดุเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องว่าจ้างบริษัท พ. จำกัด ผู้รับจ้าง

รายใหม่มาทำงานแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในราคาที่สูงขึ้นจากเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบในค่าจ้างที่ต้องจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เพิ่มขึ้นได้ตามข้อกำหนดในสัญญาข้อ ๑๖ ที่กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหาย ซึ่งเป็นเงินจำนวนเกินกว่าหลักประกันการปฏิบัติงานและค่าเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น (ถ้ามี) ภายหลังผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินจำนวน ๑๕,๓๖๑,๐๗๖.๗๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๑๕,๓๐๔,๔๗๑.๒๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๓/๒๕๕๕)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มาตรา ๕๑  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่หน่วยงานทางปกครองออกประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ซึ่งมีลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญให้เข้าเสนอราคาและมีลักษณะเป็นคำเสนอให้ ผู้ที่จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไข เมื่อผู้เสนอราคาได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอ ดังกล่าว จึงก่อให้เกิด “สัญญาหลักประกันซอง” ที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้สิทธิตามสัญญาหลักประกันซองเนื่องจากผู้เสนอราคาที่ได้รับ เลือกไม่ได้เข้าทำสัญญาและเพิกเฉยไม่ชำระเงินค่าหลักประกันซอง จึงเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในห้าปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดให้เข้าทำสัญญา หรือวันเปิดทำการวันแรกหากวันดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการ

ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ฟ้องว่า ได้ประกาศประมูลจ้างด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เพื่อก่อสร้างประปาหมู่บ้าน กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องวาง หลักประกันซองพร้อมกับยื่นประมูล โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกัน ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปทำสัญญาภายในเจ็ดวัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ไปทำสัญญาภายในระยะเวลา ที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีอีกครั้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องทำสัญญาอย่างช้าวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ แจ้งยกเลิกการทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดี และแจ้งขอใช้สิทธิริบหลักประกันซอง แต่ผู้ค้ำประกันเพิกเฉยจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน ค่าหลักประกันซอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระเงิน

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ประกาศประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องวางหลักประกันของ พร้อมกับการยื่นประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และหากผู้เสนอราคาซึ่งได้รับคัดเลือกไม่ไปทำสัญญาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผู้ฟ้องคดี จะริบหลักประกันของทันทีหรือเรียกร้องจากผู้ออกหนังสือค้ำประกันของทันที นอกจากนี้จะมี ลักษณะเป็นคำเชื้อเชิญให้ผู้มีอาชีพรับจ้างก่อสร้างทำคำเสนอขอเข้าทำสัญญาจ้างแล้ว ยังมี ลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ที่จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขในการเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี กำหนดด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมผูกพันตนตามประกาศของผู้ฟ้องคดีด้วยการเข้าเสนอ ราคาและยื่นหลักประกันของ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอและก่อให้เกิด สัญญาประเภทหนึ่งเรียกว่า “สัญญาหลักประกันของ” โดยมีคู่สัญญาฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงาน ทางปกครองและมีเอกสิทธิ์ในการเลือกคู่สัญญา ควบคุมการปฏิบัติตามสัญญา แก้ไขสัญญา และเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานทางปกครอง ที่มีอยู่เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชน อันเป็นลักษณะพิเศษของสัญญาทางปกครอง โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งคู่สัญญาที่จะเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ซึ่งเป็น ความมุ่งหมายให้การดำเนินการกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญา ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง และเมื่อข้อพิพาทเกิดจากการใช้สิทธิตามสัญญา หลักประกันของ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งให้ไป ทำสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเข้าทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี ภายในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๙ แต่วันดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการ จึงสามารถเข้าทำสัญญา กับผู้ฟ้องคดีได้ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันเปิดทำการวันแรก เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ เข้าทำสัญญาภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงถูกยึดหลักประกันของตามที่กำหนดไว้ในเอกสาร ประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบตามสัญญา หลักประกันของจึงเกิดขึ้นในวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมายื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองภายในห้าปีนับแต่วันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง การฟ้องคดีนี้มิใช่เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการ คุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล และไม่เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวเนื่องกับการ คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดที่ศาลจะรับไว้

พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับ  
คำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๘/๒๕๕๕)

---



### คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แม้สัญญาจ้างก่อสร้างถนนจะกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำการแก้ไขเมื่อมีความชำรุดบกพร่องหรือความเสียหายอันเกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้ไม่เรียบร้อย หรือทำไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา ภายในกำหนด ๒ ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงาน แต่เมื่อความเสียหายเกิดจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง ไม่ได้เกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้ไม่เรียบร้อย หรือทำไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา อีกทั้งผู้รับจ้างทำงานภายใต้การควบคุมดูแลของช่างผู้ควบคุมงานของผู้ว่าจ้าง หากผู้รับจ้างมีหน้าที่ตามสัญญา ช่างผู้ควบคุมงานย่อมต้องทักท้วงให้ผู้รับจ้างดำเนินการ ดังนั้นผู้รับจ้างจึงไม่มีหน้าที่ต้องแก้ไขความเสียหาย และเมื่อพ้นกำหนด ๒ ปี ผู้รับจ้างจึงพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญา ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างตามข้อ ๑๓๗ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนจราจรรูปแอสฟัลติกคอนกรีต โดยต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันสัญญาของธนาคาร ก. มาให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างถนนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ซ่อมแซมถนนที่ชำรุดจำนวน ๕ จุด แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี แต่เกิดจากชั้นดินเดิมเป็นลูกรังไม่ได้คุณภาพและผู้ออกแบบไม่ได้ออกไปสำรวจคุณภาพชั้นดินเดิมก่อนออกแบบการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีจึงขอคืนหนังสือค้ำประกันสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาและชดใช้ค่าธรรมเนียมที่ธนาคารเรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างก่อสร้างถนนจราจร ข้อ ๖ กำหนดว่าเมื่องานแล้วเสร็จบริบูรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานจากผู้ฟ้องคดีหรือจากผู้รับจ้างรายใหม่ในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๕ หากมีเหตุชำรุดบกพร่องหรือเสียหายเกิดขึ้นจากงานจ้างนี้ภายในกำหนด ๒ ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานดังกล่าว ซึ่งความชำรุดบกพร่อง

หรือเสียหายนั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี อันเกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้ไม่เรียบร้อย หรือทำไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา ผู้ฟ้องคดีจะต้องรีบทำการแก้ไขให้เป็นที่ยอมรับโดยไม่ชักช้า โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องออกเงินใดๆ ในการนี้ทั้งสิ้น หากผู้ฟ้องคดีบิดพลิ้วไม่กระทำการดังกล่าวภายในกำหนด ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดี หรือไม่ทำการแก้ไขให้ถูกต้องเรียบร้อยภายในเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะทำการนั้นเอง หรือจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้นโดยผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำงานตามสัญญาจ้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างดังกล่าวแล้ว โดยเห็นว่างานแล้วเสร็จถูกต้องครบถ้วนตามแบบรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาทุกประการ แต่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับผู้ฟ้องคดีจากการทำงานแล้วเสร็จล่าช้าจำนวน ๑๔ วัน จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างถนนจราจรเป็นไปตามสัญญาแล้ว

ส่วนการก่อสร้างถนนจราจรปูแอสฟัลติกคอนกรีตซึ่งมีแบบมาตรฐานกรมการปกครอง เลขที่ ท. ๑ - ๐๓ แนบท้ายสัญญากำหนดว่า จะต้องมีการลงชั้นวัสดุต่างๆ ประกอบด้วยชั้นลูกรังบดอัดแน่น ๙๕ % หนา ๐.๒๐ เมตร ชั้นหินคลุกบดอัดแน่น ๙๕ % หนา ๐.๑๕ เมตร PRIME COAT และ TACK COAT ด้วยยาง แล้วจึงปูแอสฟัลติกคอนกรีตตามลำดับ โดยชั้นลูกรังและชั้นหินคลุกดังกล่าวจะต้องบดอัดให้ได้ความแน่นตามมาตรฐานที่กำหนด เพื่อป้องกันการเลื่อนไหลของชั้นวัสดุชั้นที่อยู่ด้านบนให้สามารถรับน้ำหนักการลงวัสดุในแต่ละชั้น รวมถึงให้พื้นทางสามารถรับน้ำหนักการใช้ถนนได้ตามมาตรฐาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างถนนโดยกำหนดในสัญญาให้ตัดชั้นลูกรังบดอัดแน่นออกและไม่ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องตรวจสอบความแข็งแรงหรือความหนาแน่นของชั้นลูกรังเดิม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างภายใต้การควบคุมดูแลของช่างผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความแข็งแรงหรือความหนาแน่นของชั้นลูกรังเดิมแล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการ ช่างผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมต้องทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการดังกล่าว แต่ก็มิได้มีการทักท้วงให้ดำเนินการแต่อย่างใด จึงเชื่อได้ว่าความเสียหายของถนนที่ยุบตัวและแตกร้าจำนวน ๕ จุด เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ตัดชั้นลูกรังออกจากแบบมาตรฐานกรมการปกครอง เลขที่ ท. ๑ - ๐๓ โดยไม่ได้มีการตรวจสอบความแข็งแรงหรือความหนาแน่นของชั้นลูกรังเดิม ดังนั้น เมื่อความเสียหายของถนนดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้ไม่เรียบร้อย หรือทำไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องแก้ไขความเสียหายตามข้อ ๖ ของสัญญา และเมื่อพื้นกำหนด ๒ ปี

นับถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีพ้นข้อผูกพันตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาของธนาคาร ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างช้าภายในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ตามข้อ ๑๓๗ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและสัญญาและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่ธนาคาร

พิพากษาให้คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาและชดใช้ค่าเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่ธนาคารจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๒/๒๕๕๖)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาจ้างที่ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของงานในแต่ละงวด ความสำเร็จของงานงวดสุดท้าย ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติงานทั้งหมดแล้วเสร็จเรียบร้อยตามสัญญา ซึ่งรวมถึงงานส่วนที่เหลือจากงานงวดที่ทำมาก่อนและงานอื่นที่มีความชำรุดหรืองานที่ยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้รับจ้างก่อสร้างถนนได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายและซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของงานที่ทำในงวดก่อนแล้ว การที่ผู้ว่าจ้างมิได้ตรวจรับงานโดยเห็นว่ายกถนนยังคงมีความชำรุดเสียหายอยู่ แต่ให้ประชาชนใช้สัญจรไปมาโดยไม่สั่งปิดการจราจรหรือสั่งห้ามใช้ถนนไว้จนกว่าผู้รับจ้างจะทำการแก้ไขซ่อมแซมให้แล้วเสร็จตามสัญญา มาตรา ๑๕ (๓) ประกอบมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้งมิได้โต้แย้งการทำงานของผู้รับจ้างในงานงวดสุดท้ายซึ่งแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ว่าจ้างได้ยอมรับผลการซ่อมแซมถนนของผู้รับจ้างแล้ว ผู้ว่าจ้างจึงต้องตรวจรับมอบงานและจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้รับจ้าง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ขนาดกว้าง ๕ เมตร ยาว ๖๒๖ เมตร หน้า ๐.๑๕ เมตร พื้นที่ คสล. ไม่น้อยกว่า ๓,๑๓๐ ตารางเมตร กำหนดค่าจ้างก่อสร้างเป็นเงิน ๑,๔๘๐,๐๐๐ บาท แบ่งจ่ายเป็นงวดๆ จำนวน ๓ งวด งวดสุดท้ายเป็นเงิน ๗๔๐,๐๐๐ บาท จ่ายเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานทั้งหมดแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอส่งมอบงานงวดสุดท้าย และมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ชำระเงินค่าจ้าง จำนวน ๗๔๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจงานแล้วเห็นว่า ถนนที่ก่อสร้างในงานงวดที่ ๒ มีรอยแตกกว้าง ๒๐๐ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขจุดที่ชำรุด ผู้ฟ้องคดีได้ทำการแก้ไขและมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ค่าจ้างงวดสุดท้าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญาจ้าง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๔๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กที่พิพาทได้แบ่งการจ่ายเงินค่าจ้างออกเป็น ๓ งวด ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของงานในแต่ละงวด เป็นสำคัญ โดยความสำเร็จของงานงวดที่ ๓ หรืองวดสุดท้าย จะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานก่อสร้างทั้งหมดแล้วเสร็จเรียบร้อยตามสัญญา ซึ่งหมายถึงได้ปฏิบัติงานส่วนที่เหลือจากงานงวดที่ ๑ และงานงวดที่ ๒ และย่อมรวมถึงงานอื่นๆ ทั้งหมดที่ยังพบว่ามี ความชำรุดเสียหาย หรือมีการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จเรียบร้อยตามสัญญาด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าจ้างงวดสุดท้าย จำนวน ๗๔๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ตรวจรับงานงวดสุดท้ายเนื่องจากเห็นว่าถนนในทางงวดที่ ๒ มีรอยแตกกว้าง โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อ้างถึงการก่อสร้างงานงวดสุดท้ายไม่ถูกต้องอย่างไร ประกอบกับตามบันทึกการปฏิบัติงานผลงานประจำวัน ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานผลการทำงานของผู้ฟ้องคดีว่าก่อสร้างถนนได้ความยาว ๖๒๖ เมตร รวมพื้นที่ คสล. ๓,๑๓๐ ตารางเมตร ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทำงานงวดสุดท้ายแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีดังกล่าว ข้อเท็จจริงจึงเป็นยุติว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างงานงวดสุดท้ายแล้วเสร็จ ส่วนการซ่อมแซมถนนที่แตกกว้างในทางงวดที่ ๒ ตามบันทึกถ้อยคำในชั้นได้สวนของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ให้ถ้อยคำว่าถนนที่พิพาทได้เปิดใช้เส้นทางนับจากที่สร้างแล้วเสร็จ แต่ยังไม่มีการตรวจรับงานงวดสุดท้าย ประกอบกับการเดินเผชิญสืบของศาลปกครองชั้นต้นว่าถนนที่พิพาทได้เปิดให้ประชาชนใช้สัญจรไปมาแล้ว ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจรับมอบงานงวดที่ ๒ แล้ว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมถนนที่แตกกว้างในทางงวดที่ ๒ เป็นระยะทาง ๒๐๐ เมตร จากระยะทางของงานงวดที่ ๒ ทั้งหมด ๓๐๐ เมตร ก็ตาม แต่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าซ่อมแซมถนนที่แตกกว้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้เปิดให้ประชาชนได้ใช้ถนนที่พิพาทในการสัญจรไปมาตามปกติทั้งที่เห็นว่าถนนยังคงมีความชำรุดเสียหายอยู่เป็นระยะทางอีก ๑๔๗.๕๐ เมตร พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือได้ว่าเป็นการยอมรับผลการซ่อมแซมถนนในทางงวดที่ ๒ ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทางงวดที่ ๒ ดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าเมื่องานยังไม่แล้วเสร็จ ไม่มีการตรวจรับมอบงานทั้งหมด งานก่อสร้างจึงยังอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องดูแลรักษาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีสิทธิเป็นผู้เปิดให้ใช้ถนน แต่เมื่อมีประชาชนเข้าใช้ถนนที่พิพาทซึ่งยังมีความชำรุดเสียหายอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาลก็ชอบที่จะต้องปิดการจราจรหรือสั่งห้ามใช้ถนนดังกล่าวไว้จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะทำการแก้ไขซ่อมแซมให้แล้วเสร็จตามนัยมาตรา ๑๕ (๓) ประกอบมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ

ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีใช้ปล่อยให้มีการใช้ถนนมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างงานงวดสุดท้ายและงานซ่อมแซมถนนงวดที่ ๒ แล้วเสร็จพร้อมกับได้ส่งมอบงานดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในกำหนดเวลาตามสัญญาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องตรวจรับมอบงานและจ่ายเงินค่าจ้างงานงวดสุดท้ายจำนวน ๗๔๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายในวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เบิกจ่ายเงินค่าจ้างจำนวน ๗๔๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ชำระเงินค่าจ้างดังกล่าว จึงตกเป็นผู้ผิดนัดตามมาตรา ๒๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๔๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๗๔๐,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ผิดนัดวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑/๒๕๕๖)

สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำการแก้ไขหากมีเหตุชำรุดบกพร่องหรือมีความเสียหายเกิดขึ้นภายในกำหนด ๒ ปีนับถัดจากวันที่ได้รับมอบงาน และถ้างานที่จ้างเกิดชำรุดบกพร่องเสียหายขึ้นหลังจากระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ผู้รับจ้างยังต้องรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อราชน้ำฝน เชิงชาย และฝ้าเพดานของอาคารเป็นส่วนของอาคารที่จะต้องมีความแข็งแรง ทนทาน สามารถใช้งานได้เป็นเวลานานและสามารถรับแรงลมและน้ำฝนได้เป็นอย่างดี การที่ราชน้ำฝน เชิงชาย และฝ้าเพดานของอาคารด้านทิศเหนือหลุดลงมาแตกเสียหายตลอดแนวทั้งที่เป็นการใช้งานตามปกติของอาคาร แม้ว่าในเวลาดังกล่าวจะมีฝนตกหนักและลมพัดแรง แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีอาคารเรียนอื่นและบ้านเรือนของราษฎรในบริเวณเดียวกันได้รับความเสียหายและผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานเพียง ๔ ปี ผู้รับจ้างจึงต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างดังกล่าวตามมาตรา ๖๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนแบบ สปช. ๑๐๕/๒๙ อาคาร ๒ ชั้น จำนวน ๑ หลัง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงาน

เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ ได้เกิดฝนตกหนักและมีลมแรง เป็นเหตุให้รางน้ำฝน เชิงชาย และฝ้าเพดานของอาคารด้านทิศเหนือพังลงมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ความเสียหายดังกล่าวน่าจะเกิดจากฝีมือช่างทำไว้ไม่ดีจึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซม ต่อมา ผู้อำนวยการโรงเรียนได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบการซ่อมฝ้าเพดาน ชายคา อาคารเรียนที่ได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๖๙,๙๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกค่าซ่อม ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้ามิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่าฯ ท่านว่า ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบ การที่ชำรุดบกพร่อง เพียงแต่ที่ปรากฏขึ้นภายในปีหนึ่งนับแต่วันส่งมอบ หรือที่ปรากฏขึ้น ภายในห้าปี ถ้าการทำนั้นเป็นสิ่งปลูกสร้างกับพื้นดินนอกจากเรือนโรงทำด้วยเครื่องไม้ และสัญญาจ้าง ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่องานแล้วเสร็จบริบูรณ์และผู้ว่าจ้างได้รับมอบงาน จากผู้รับจ้าง หรือจากผู้รับจ้างรายใหม่ในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๕ หากมีเหตุชำรุด บกพร่องหรือเสียหายเกิดขึ้นจากการจ้างนี้ภายในกำหนด ๒ ปีนับถัดจากวันที่ได้รับมอบงาน ดังกล่าว ซึ่งความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายนั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้รับจ้างอันเกิดจาก การใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้ไม่เรียบร้อย หรือทำไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา ผู้รับจ้างจะต้องรับทำการแก้ไขให้เป็นที่เรียบร้อยโดยไม่ชักช้า โดยผู้ว่าจ้างไม่ต้องออกเงินใดๆ ในการนี้ทั้งสิ้น หากผู้รับจ้างบิดพลิ้วไม่กระทำการดังกล่าวภายในกำหนด ๑๕ วันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ว่าจ้างหรือไม่ทำการแก้ไขให้ถูกต้องเรียบร้อยภายในเวลาที่ผู้ว่าจ้าง กำหนด ให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะทำการนั้นเองหรือจ้างผู้อื่นให้ทำงานนั้นโดยผู้รับจ้างต้องเป็นผู้ออก ค่าใช้จ่าย และข้อ ๖ วรรคสอง กำหนดว่า ถ้างานที่จ้างเกิดชำรุดบกพร่องเสียหายขึ้น หลังจาก ระยะเวลาที่กำหนดข้างต้น ผู้รับจ้างยังต้องรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ด้วย การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ ได้เกิดฝนตกหนักและมีลมกรรโชกอย่างแรง ทำให้รางน้ำฝนซึ่งติดกับเชิงชาย ด้านหลังอาคารเรียนแบบ สปช. ๑๐๕/๒๙ และฝ้าเพดานตรงชายคาอาคารได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๖๙,๔๖๘ บาท โดยได้รับความเสียหายมาก เฉพาะบริเวณรางน้ำฝน ฝ้าเพดาน และเชิงชายอาคารหลุดลงมาแตกเสียหายตลอดแนว และไม่ปรากฏส่วนอื่นๆ หรือบ้านเรือน ราษฎรที่อยู่บริเวณใกล้เคียงได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงทั่วกัน อันพึงสันนิษฐานได้ว่า ลมพายุและฝนตกหนักดังกล่าวเป็นภัยที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง ความเสียหายในครั้งนี้น่าจะมีสาเหตุ

มาจากฝีมือช่างที่ทำไว้ไม่ดี จึงทำให้รางน้ำฝน ฝ้าเพดาน และเชิงชายอาคารเรียนหลุดร่วงลงมาตลอดแนว ประกอบกับอาคารที่เสียหายยังอยู่ในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบตามข้อ ๖ วรรคสอง ของสัญญาจ้าง จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมอาคารเรียนที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวโดยด่วน ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้วางหลักประกันผลงานไว้เป็นเวลา ๒ ปี เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้วทางโรงเรียนได้ตรวจสอบความเรียบร้อยของอาคารเรียนแล้วไม่ปรากฏว่ามีความชำรุดเสียหายและผู้ฟ้องคดีได้คืนหลักประกันดังกล่าวแล้ว และความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างไว้ไม่ดี แต่เป็นไปตามสภาพการใช้งานที่มีได้หมั่นดูแลรักษาเป็นเหตุให้รางน้ำฝนเกิดการอุดตันจากการหมักหมมของเศษใบไม้ทำให้น้ำฝนไม่สามารถไหลผ่านได้สะดวก ประกอบกับในวันเกิดเหตุมีลมพายุและฝนตกลงมาอย่างหนักเป็นเหตุให้รางน้ำฝนไม่สามารถทานน้ำหนักได้จึงพังลงมา จึงไม่ขอรับผิดชอบต่อความเสียหายนี้ และผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าขณะเกิดเหตุไม่มีใบไม้ไปอุดตันที่รางน้ำฝนดังกล่าว ประกอบกับทางโรงเรียนได้ให้นักการภารโรงตัดแต่งต้นไม้และทำความสะอาดรางน้ำฝนปีละ ๑ ครั้ง ดังนั้น ประเด็นข้อโต้แย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่ารางน้ำฝน เชิงชาย และฝ้าเพดานของอาคารเรียนหลุดลงมาแตกเสียหายตลอดแนวเกิดจากการอุดตันจากการหมักหมมของเศษใบไม้ทำให้น้ำฝนไม่สามารถไหลผ่านได้สะดวกหรือไม่นั้น จึงยังไม่เป็นที่ยุติ อย่างไรก็ตามเมื่ออาคารเรียนดังกล่าวมีต้นไม้อยู่ในระดับต่ำกว่าตัวอาคาร และในวันเกิดเหตุแม้ว่าจะมีฝนตกหนักและลมพัดแรงก็ตาม แต่กลับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีอาคารเรียนอื่นและบ้านเรือนของราษฎรในบริเวณเดียวกันได้รับความเสียหาย เมื่อรางน้ำฝน เชิงชาย และฝ้าเพดานเป็นส่วนของอาคารที่จะต้องมีความแข็งแรง ทนทาน สามารถใช้งานได้เป็นเวลานาน และสามารถรับแรงลมและน้ำฝนได้เป็นอย่างดี การที่รางน้ำฝน เชิงชาย และฝ้าเพดานของอาคารด้านทิศเหนือหลุดลงมาแตกเสียหายตลอดแนว หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานได้เพียงเกือบ ๔ ปี ทั้งที่เป็นการใช้งานตามปกติของอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามมาตรา ๖๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อ ๖ วรรคสอง ของสัญญาจ้าง

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๖๙,๙๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๘/๒๕๕๖)



## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ประกาศประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีลักษณะเป็น คำเสนอและผู้ยื่นเอกสารประกวดราคาที่ลงนามในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อ และการจ้างโดยการประกวดราคาและนำหนังสือคำประกัน (หลักประกันซอง) มาวาง เป็นหลักประกันซองเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ถือว่าได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอ และก่อให้เกิดสัญญาขึ้น โดยหลักประกันซองถือเป็นเบี้ยปรับตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ที่หน่วยงานของรัฐผู้ประกาศประกวดราคามีสิทธิยึดได้ หากผู้เข้าเสนอราคา ประพฤติผิดข้อสัญญาทางปกครองอันเป็นสัญญาประธาน แต่หากเบี้ยปรับสูงเกินส่วน และเมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของหน่วยงานของรัฐทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแล้วก็สามารถลดเบี้ยปรับได้ ดังนั้น การที่ ผู้เข้าเสนอราคามาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาไม่ทันตามกำหนด เพราะความประมาทเลินเล่อที่ไม่ได้วางแผนในการเดินทางและความเสียหายที่หน่วยงาน ของรัฐได้รับไม่มากนัก อีกทั้งผู้เข้าร่วมเสนอราคามีได้ตั้งใจไม่เข้าร่วมกระบวนการ เสนอราคา จึงสมควรลดเบี้ยปรับลงได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อซื้อเหล็กเส้นเสริมคอนกรีต เหล็กเส้นกลมและเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตเหล็กข้ออ้อยของงาน ซ่อมแซมระบบจัดการน้ำบ้านพุระกำ-บ้านหนองตาตั้งกับกรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งคณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผ่านการคัดเลือก และเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ กำหนดลงทะเบียนเวลา ๙.๓๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๐ นาฬิกา แต่ผู้ฟ้องคดีไปไม่ทันกำหนดเวลา เนื่องจากผู้แทนของผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์รื้อบนทางพิเศษ โดยระหว่างนั้น ได้โทรศัพท์แจ้งหัวหน้าฝ่ายพัสดุเพื่อทราบไว้แล้วและเดินทางไปถึงสถานที่ที่ลงทะเบียน ในเวลาประมาณ ๑๐.๑๐ นาฬิกา ล่าช้าไป ๑๐ นาที ประธานคณะกรรมการประกวดราคาจึงให้ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อประธานคณะกรรมการประกวดราคา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยโครงการชลประทานราชบุรีแจ้งผลการพิจารณาว่าไม่อาจอ้างได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคณะกรรมการประกวดราคาจึงมีมติ

ให้ยึดหลักประกันของของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ยึดหลักประกันของและให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหนังสือค้ำประกัน

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ประกาศกรมชลประทาน เรื่อง ประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เพื่อซื้อเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตเหล็กเส้นกลมและเหล็กเส้นเสริมคอนกรีตเหล็กข้ออ้อย จำนวน ๖ รายการ ของงานซ่อมแซมระบบจัดการน้ำบ้านพระกำ-บ้านหนองตาตั้ง มีลักษณะเป็นคำเสนอให้ผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาปฏิบัติตามเงื่อนไขของการเสนอราคาของผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีตกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการยื่นเอกสารประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงนามในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และนำหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันของ) ของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาถนนรามอินทรา มาวางเป็นหลักประกันของต่อผู้ถูกฟ้องคดี กรณียอมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาสนองรับคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดี และก่อให้เกิดสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีขึ้นแล้ว โดยตามสัญญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องไม่ถอนตัวออกจากการประกวดราคา และเมื่อได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้วต้องเข้าร่วมเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๔.๗ (๓) (๔) และ (๕) ของเอกสารประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ทั้งข้อ ๑๐.๓ ของเอกสารประกวดราคาดังกล่าว และข้อ ๒.๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้กำหนดไว้ โดยมีใจความทำนองเดียวกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะยึดหลักประกันในกรณีที่ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด รวมทั้งข้อความที่ระบุเงื่อนไขในหมายเหตุท้ายแบบแจ้งวัน เวลา และสถานที่เสนอราคาเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาว่า จะต้องมาให้ทันการลงทะเบียน มิฉะนั้นจะถูกยึดหลักประกันของ ก็มีลักษณะเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับ เมื่อตนประพฤติผิดข้อสัญญาทางปกครองประธานดังกล่าวเหมือนดังเช่นลูกหนี้ตามสัญญาทางแพ่ง กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ ลักษณะ ๒ สัญญา หมวด ๓ มัดจำและกำหนดเบี้ยปรับ มาใช้บังคับกับสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจะใช้เงินจำนวน ๒๓๑,๔๕๐ บาท เป็นเบี้ยปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้วไม่ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าร่วมประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมาถึงสถานที่ลงทะเบียนเสนอราคาเมื่อเวลาประมาณ

๑๐.๑๐ นาฬิกา ซึ่งเลยกำหนดเวลาไป ๑๐ นาที คณะกรรมการประกวดราคาจึงไม่รับลงทะเบียน และบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ได้สรุปรายงานผลการประกวดราคาว่า ระหว่างการลงทะเบียนตั้งแต่เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๐ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีไม่เสนอราคาเนื่องจากไม่ได้มาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด และแม้การที่รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่นาย อ. ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีใช้เป็นพาหนะในการเดินทางไปลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เหยียบถูกตะปูทำให้ยางรั่วในระหว่างเดินทางบนทางพิเศษ จำนวน ๒ ครั้ง ถือได้ว่าเป็นเหตุที่ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากผู้แทนของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่านาย อ. ออกเดินทางจากที่ทำการของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่เขตสายไหม กรุงเทพมหานคร เพื่อเดินทางไปยังสถานที่เสนอราคาของบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สำนักงานบริการลูกค้าราชบุรี ซึ่งตั้งอยู่อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ระยะทางประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตร ถึง ๑๓๐ กิโลเมตร ซึ่งต้องใช้เวลาในการเดินทางประมาณ ๒ ชั่วโมง ถึง ๒ ชั่วโมงครึ่ง โดยนาย อ. เดินทางในช่วงแรกโดยใช้ทางพิเศษรามอินทรา-อาจณรงค์ และทางพิเศษดาวคะนอง-ท่าเรือ และเส้นทางถนนพระราม ๒ นาย อ. ย่อมอยู่ในวิสัยที่จะคาดเห็นสภาพการจราจรบนเส้นทางดังกล่าวได้เป็นอย่างดีว่าเป็นเส้นทางที่มีรถโดยสารสาธารณะและรถยนต์ส่วนบุคคลสัญจรไปมาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวันที่ราชการและธุรกิจเอกชนเปิดทำการ และในช่วงเวลาเร่งด่วน คือ ระหว่างเวลา ๘ นาฬิกา ถึง ๙ นาฬิกา การเดินทางของผู้ฟ้องคดีต้องใช้เวลามากพอสมควร และหากมีอุบัติเหตุที่สัญจรไปมาบนเส้นทางดังกล่าวเฉียดขบวนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุบัติเหตุที่เกิดแก่รถยนต์ที่ตนเองใช้เป็นพาหนะในการเดินทางแล้วก็ยิ่งต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นไปอีก นาย อ. จึงชอบที่จะออกเดินทางเสียแต่เนิ่น ๆ เพื่อให้สามารถไปถึงสถานที่เสนอราคาได้ทันเวลาเริ่มเปิดให้มีการลงทะเบียน เมื่อฟังได้ว่านาย อ. เริ่มออกเดินทางเมื่อเวลา ๗ นาฬิกา และรถยนต์เกิดอุบัติเหตุสองครั้งเมื่อเวลาประมาณ ๗.๔๐ นาฬิกา และเมื่อเวลาประมาณ ๘.๔๓ นาฬิกา และผู้ฟ้องคดีได้นำรถยนต์คันใหม่มาพานาย อ. เดินทางไปยังบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) สำนักงานบริการลูกค้าราชบุรี เมื่อเวลาประมาณ ๙ นาฬิกา แสดงให้เห็นว่านาย อ. เริ่มออกเดินทางในเวลาที่เหมาะสมชิดกับเวลาที่เปิดให้ลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา มาก การที่นาย อ. เดินทางไปถึงเมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่เปิดให้มีการลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา จึงเกิดจากการที่นาย อ. ประมาทเลินเล่อโดยออกเดินทางล่าช้า

กว่าเวลาที่ฟังจะออกเดินทาง โดยคำนึงถึงสภาพการจราจรบนเส้นทางที่จะต้องใช้ในการเดินทาง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดตามข้อ ๒.๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อ และการจ้างโดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นเพราะความประมาทเลินเล่อของนาย อ. ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีเองที่ไม่ได้วางแผนในการเดินทางมาลงทะเบียน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิรับเงินตามหนังสือคำประกัน (หลักประกันซอง) ของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาถนนรามอินทรา ที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นหลักประกันของประกวดราคา ซึ่งได้วินิจฉัยมาแล้วว่าเป็นเบี้ยปรับได้ และแม้ว่าหนังสือคำประกัน (หลักประกันซอง) ของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาถนนรามอินทรา นั้น คิดเป็นจำนวนเงินร้อยละ ๕ ของราคาเริ่มต้นการประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่เมื่อการประกวดราคาคั้งนี้มีผู้เข้าเสนอราคารวม ๒๘ ราย โดยบริษัท ก. เสนอราคา ๓,๐๓๓,๙๔๖ บาท ซึ่งต่ำกว่าวงเงินเริ่มต้น ๑,๕๙๕,๐๕๔ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๔.๔๖ ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ก็คงได้รับความเสียหายไม่มากนัก ทั้งผู้ฟ้องคดีเองก็ได้ตั้งใจไม่ส่งผู้แทนเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคาตามข้อตกลงในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อ และการจ้างโดยการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีเพียงแต่มาไม่ทันกำหนดเวลาที่เปิดให้ลงทะเบียนเพียง ๑๐ นาที เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะรับนั้นสูงเกินส่วน และเมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้นแล้ว สมควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีลง ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีลง โดยให้ชำระเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเบี้ยปรับทั้งหมดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๗/๒๕๕๖)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การที่เทศบาลมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานในระบบราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่อาจกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายได้ เมื่อกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีหนังสือแจ้งเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง เทศบาลผู้ว่าจ้างตามสัญญา ก่อสร้างเกาะกลางถนนจึงต้องปฏิบัติตาม และเมื่อสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง และเข้าเงื่อนไขที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีอันเป็นหลักคุณลักษณะทางการเงินในสัญญาทางปกครอง จึงต้องบังคับตามหลักกฎหมายปกครองและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายปกครอง เทศบาลไม่อาจนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๘๗ มาบังคับเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือคู่สัญญาผู้รับจ้างได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างปรับปรุงเกาะกลางถนนศาลายา-นครชัยศรี ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ กับผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) กำหนดแล้วเสร็จวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และต้องรับผิดชอบเพื่อความชำรุดบกพร่องเป็นเวลา ๒ ปีนับถัดจากวันที่รับมอบงาน ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจรับงาน และหักเงินค่าปรับงานล่าช้า ๑๑๘ วัน ต่อมา คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีมติเห็นชอบเรื่องการพิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอขยายระยะเวลาและขอคืนเงินค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งว่ากรณีการขอขยายระยะเวลาตามสัญญาและขอคืนเงินค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจดำเนินการตามที่ร้องขอ เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว และได้มีการจ่ายสินจ้างแล้วสัญญา ย่อมระงับตามนัยมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่เข้า

หลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการใด ๆ ทั้งในระบบการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๔ (๓) มาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่มาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้อง และเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ฯลฯ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่มีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหาใช่เป็นอิสระจนคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหารหรือหน่วยงานในระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ... ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและผู้ประกอบอาชีพอื่น ซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตราคาน้ำมัน เหล็กและวัสดุก่อสร้างที่สูงขึ้น อันเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อกระทรวงมหาดไทยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีหนังสือแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่นำมติคณะรัฐมนตรีมาปฏิบัติ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่อสัญญาพิพาทมีการลงนามกันในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ กำหนดทำงานแล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ จึงเป็นสัญญาที่ลงนามกันก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ สัญญาดังกล่าวยังคงมีนิติสัมพันธ์ต่อกันอยู่ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาตามสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา

แต่อย่างไรก็ตาม คงปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำงานจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ อันเป็นการส่งมอบงานงวดสุดท้ายภายหลังจากวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาเป็นเวลาถึง ๑๑๘ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้หักค่าปรับไว้เป็นเงิน ๒๗๗,๓๐๐ บาท สัญญาพิพาทจึงอยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอรับความช่วยเหลือในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงอยู่ในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือเป็นครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว จึงยอมได้รับความช่วยเหลือ โดยต้องขยายระยะเวลาในสัญญาให้เป็นเวลา ๑๘๐ วัน อันมีผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าปรับที่ทำงานล่วงเลยกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับจำนวน ๒๗๗,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาจ้างทำของที่ค้ำประกันถึงผลสำเร็จของงาน เมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบให้ผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างได้จ่ายสินจ้างให้แล้วสัญญาย่อมระงับไปตามนัยมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาเป็นนิติสัมพันธ์ที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติภายหลังอายุสัญญาสิ้นสุดลงแล้ว แต่ไม่ใช่หลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะขยายเวลาสัญญาหรือต่ออายุสัญญาได้นั้น เห็นว่า สัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครอง สิทธิหน้าที่และนิติสัมพันธ์จึงต้องบังคับกันตามหลักกฎหมายปกครองและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายปกครองและมาตรการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นหลักคุณลักษณะทางการเงินในสัญญาทางปกครองซึ่งในสัญญาทางแพ่งไม่มีมาใช้ในการช่วยเหลือคู่สัญญากับทางราชการที่ประสิทธิภาพจะวิกฤติราคาน้ำมัน เหล็ก และวัสดุก่อสร้างที่ราคาสูงขึ้น อันเป็นเหตุที่ในขณะทำสัญญาต่อกันไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้น และเป็นเหตุไม่ปกติที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติตามสัญญาถึงขนาดที่ให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนขาดทุนเกินขนาดและนานเกินกว่าบุคคลธรรมดาจะคาดหมายได้ โดยวิธีการขยายระยะเวลาสัญญาหรือลด หรือคืนค่าปรับฐานผิดสัญญาให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คุณภาพทางการเงินที่เอกชนเสียไปกลับคืนมาและสามารถดำเนินการตามสัญญาอันเป็นบริการสาธารณะได้ต่อไปตามหลักกฎหมายปกครองว่าด้วยบริการสาธารณะต้องมีความต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๘๗ มาใช้บังคับกับกรณีนี้เพื่อปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๕/๒๕๕๖)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างเป็นรายปี เป็นการใช้สิทธิตามข้อสัญญาจ้างหาใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องให้ลูกจ้างชั่วคราวที่ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ เมื่อลูกจ้างชั่วคราวมีพฤติกรรมขาดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรโดยมาลงชื่อทำงาน แต่ไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในที่ทำงานอยู่เป็นนิจและไม่เคยขออนุญาตผู้บังคับบัญชาก่อนออกไปหรือกลับมารายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบในภายหลัง กรณีจึงมิใช่ปัญหาเรื่องสิทธิลาป่วยหรือลาพักผ่อน แต่พฤติการณ์เข้าลักษณะเป็นการไม่อุทิศตนและอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ และละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นับเป็นการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวที่หย่อนประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบในขนาดที่วิญญูชนพึงมีตามข้อกำหนดของสัญญาจ้าง คำสั่งเลิกจ้างจึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน) ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอธิการบดี โดยทำสัญญาเป็นรายปี แต่ก่อนจะครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถูกกล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชา แต่คณะกรรมการสอบสวนกลับไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งข้อเท็จจริง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งเลิกจ้างโดยได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง เรื่อง การเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๖ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว ในการพิจารณาความผิดของลูกจ้างชั่วคราวตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ กำหนดว่า การเลิกจ้างวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของลูกจ้างชั่วคราว ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการ



ที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมและเป็นธรรม และสัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ข้อ ๕ กำหนดว่า หากสถาบันฯ เห็นว่าการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวหย่อนประสิทธิภาพ และ/หรือขาดความรับผิดชอบในขนาดที่วิญญูชนพึงมี สถาบันฯ มีสิทธิบอกยกเลิกสัญญาได้ทันทีโดยมิพักต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และข้อ ๗ กำหนดว่า ลูกจ้างชั่วคราวจะต้องปฏิบัติตนและอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ การที่ลูกจ้างชั่วคราวขาดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและมีได้รับอนุมัติจากทางสถาบันฯ ถือว่าเป็นการไม่อุทิศตน ไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ นับเป็นการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวหย่อนประสิทธิภาพ และ/หรือขาดความรับผิดชอบตามนัยข้อ ๕ ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สำนักงานอธิการบดี มีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ระยะเวลาเริ่มแรกให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่งานการเจ้าหน้าที่และนิติการ ผู้ฟ้องคดีมีความเอาใจใส่ต่องานที่ได้รับมอบหมาย แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีกลับมีพฤติกรรมที่หย่อนประสิทธิภาพ ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่และขาดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่น ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีลง-กลับปฏิบัติงานในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นเวลา ๔ วัน และเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ เป็นเวลา ๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนคณะกรรมการฯ เห็นควรให้ออกจากการเป็นลูกจ้าง แต่เพื่อให้โอกาสในการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่จึงให้ดำเนินการว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนและให้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วย จึงมีคำสั่งตักเตือนและให้ส่งตัวผู้ฟ้องคดีกลับคืนไปปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีหรือหน่วยงานที่ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีพิจารณาเห็นสมควร ต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานที่ช่วยงานที่งานประชาสัมพันธ์เพื่อทำโฮมเพจของหน่วยงาน โดยให้ผู้ฟ้องคดีลงชื่อรับทราบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่งานประชาสัมพันธ์ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้รายงานว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปรับปรุงพฤติกรรมให้ดีขึ้นยังมีการมาลงชื่อปฏิบัติงานในช่วงเช้า แต่มีได้หยุดปฏิบัติงานในช่วงบ่าย ไม่มีการแจ้งขออนุญาตลาเมื่อไม่อยู่หรือเมื่อออกไปธุระภายนอกที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และยังคงไม่มีการลงชื่อในบัญชีลงเวลากลับปฏิบัติงานของลูกจ้างในเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ เป็นเวลา ๖ วัน เห็นได้ว่าพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะเป็นการไม่อุทิศตนและอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการและละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นับเป็นการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวที่หย่อนประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบในขนาดที่วิญญูชนพึงมีตามนัยข้อ ๕ และข้อ ๗ ของสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราว ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ และกรณีนี้มิได้

มีปัญหาเรื่องจำนวนวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิลาป่วยหรือลาพักผ่อนตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แต่อย่างไร แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมาลงชื่อทำงานแล้วไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในที่ทำงาน ดังเห็นได้จากหลักฐาน การที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีลงเวลากลับอยู่เป็นนิจ อันเป็นเรื่องการละทิ้งงานและไม่อุทิศเวลา ให้กับทางราชการ และกรณีหากมีปัญหาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการที่ไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ ในที่ทำงานตลอดเวลาเนื่องจากต้องเดินทางไปทำข้างนอกเพื่อให้เสร็จทันเวลา เพราะขาดอุปกรณ์ เครื่องคอมพิวเตอร์ ผู้ฟ้องคดีสามารถขออนุญาตผู้บังคับบัญชาก่อนออกไปหรือกลับมารายงาน ให้ผู้บังคับบัญชาทราบในภายหลังก็ได้ ประกอบกับผู้บังคับบัญชาชั้นต้นรายงานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดี ไม่เคยขออนุญาตในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างไร จึงเป็นการกล่าวอ้างลอย ๆ ที่ปราศจากพยานหลักฐาน และไม่อาจรับฟังได้ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง มิใช่เป็นการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี แต่เป็นการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง มาประกอบในการพิจารณาเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง อันเป็นการใช้สิทธิ ตามข้อสัญญาจ้างหาใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องให้ ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ตาม ดังนั้น คำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ที่เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นไปโดยชอบตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างไร

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๗/๒๕๕๗)

สัญญาจ้างก่อสร้างระบบชลประทานเป็นสัญญาต่างตอบแทนที่เอกชน ผู้รับจ้างมีหนี้ต้องก่อสร้างระบบชลประทานและหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างมีหนี้ต้องจ่าย ค่าจ้าง แต่การส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างมิใช่หน้าที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องชำระแต่เป็นเพียง ขั้นตอนการส่งมอบพื้นที่ให้ลูกหนี้ปฏิบัติการชำระหนี้บนพื้นที่เท่านั้น เอกชนคู่สัญญา จึงไม่อาจอ้างการไม่ส่งมอบพื้นที่เป็นเหตุบอกเลิกสัญญาได้ตามมาตรา ๓๘๗ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ หนังสือบอกเลิกสัญญาจึงไม่ผูกพันหน่วยงานของรัฐ ทั้งการที่ หน่วยงานของรัฐส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้เพียงบางส่วนไม่ใช่เป็นการชำระหนี้กลายเป็นพันธิสัย เพราะเหตุอันจะโทษลูกหนี้ได้ตามมาตรา ๓๘๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นการไม่กระทำตามสัญญาอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน ของรัฐที่มีผลกระทบต่อการทำงานของผู้รับจ้าง ผู้รับจ้างจึงมีสิทธิขอขยายเวลาทำงานได้

ตามสัญญาพิพาท แต่เมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานผู้รับจ้างส่งมอบงานได้เพียงบางส่วน และมีได้ขอขยายระยะเวลาทำงาน จึงเป็นกรณีที่ผู้รับจ้างไม่ชำระหนี้ตามสัญญา หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐมิได้แจ้งข้อเรียกร้อง ให้ชำระค่าปรับภายหลังจากที่ครบกำหนดแล้วเสร็จของงานในเวลาอันควรและก่อนที่จะบอกเลิกสัญญา หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิปรับผู้รับจ้างได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (บริษัท อ. จำกัด) ก่อสร้างระบบชลประทานในแปลงนา อันประกอบด้วย งานก่อสร้างคูส่งน้ำจำนวน ๕๔ สายคู และอาคารประกอบงานตาดคอนกรีตและอื่น ๆ ในเขตพื้นที่ส่งน้ำ ระยะเวลาก่อสร้าง ๓๖๐ วัน นับถัดจากวันที่รับหนังสือแจ้งให้เริ่มงาน ในวันทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำหนังสือค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)) มาค้ำประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มปฏิบัติงานตามสัญญาซึ่งจะสิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มทำงานได้ขอแก้ไขแบบแปลนและแนวคูส่งน้ำ ๖ ครั้ง รวม ๑๒ สายคู และขอยกเลิกคูส่งน้ำที่เกษตรกรไม่ยินยอมให้ใช้ที่ดินจำนวน ๒๔ สายคู แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อนุญาต โดยมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำรวจแนวก่อสร้างใหม่ ต่อมาในช่วงเวลาที่เกษตรกรได้ใช้พื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปี คณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หยุดงานได้ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีร้องขอตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ และให้ถือว่าเป็นการขยายอายุสัญญาด้วย ก่อนหยุดงานในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานคูส่งน้ำสองสายที่ทำเสร็จแล้วเป็นงานงวดที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คิดเปอร์เซ็นต์งานงวดที่ ๑ ได้ ๐.๖๓๔ เปอร์เซ็นต์ คิดเป็นเงิน ๒๓๔,๖๙๒ บาท และได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ต่อมาเมื่อผ่านพ้นฤดูกาลเพาะปลูกแล้วก็ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มปฏิบัติงานต่อในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๕ สิ้นสุดในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ และคู่สัญญาได้มีการแก้ไขสัญญาครั้งที่ ๑ โดยยกเลิกเงื่อนไขการหักเงินประกันผลงานตามสัญญาข้อ ๕ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการแก้ไขแบบได้ร่วมกันเจรจาและหาแนวก่อสร้างใหม่ในพื้นที่ ๒๔ สายคู ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตให้ยกเลิกได้และเหลือพื้นที่ก่อสร้างอีก ๓๐ สายคู โดยผู้ฟ้องคดีสามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ๑๒ สายคู ส่วนอีก ๑๘ สายคู อยู่ในระหว่างเจรจากับเกษตรกรเจ้าของพื้นที่ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้บอกเลิกสัญญาและผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้บอกเลิกสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ พร้อมทั้งขอรับหลักประกันสัญญาโดยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ให้นำเงินตามหลักประกันสัญญามาจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีและเรียกค่าปรับรายวันตามสัญญา รวม ๘๙ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้นำเงินมาชำระ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ

คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับพร้อมดอกเบี้ย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินค่าหลักประกันพร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน ที่คู่สัญญาต่างก็มีภาระหน้าที่ที่จะต้องชำระหนี้ต่อกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ที่จะต้องชำระคือ ต้องก่อสร้างระบบชลประทานในแปลงนาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องชำระคือ ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะชำระหนี้โดยการก่อสร้างระบบชลประทานในแปลงนาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อน เมื่อสัญญาพิพาทกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างคูส่งน้ำจำนวน ๕๔ สายคู ในพื้นที่ ๑๑,๕๔๙ ไร่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างจำนวน ๕๔ สายคูดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวเดียวกันทั้งหมด ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างในเบื้องต้นให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เพียง ๑๒ สายคู ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำผิดสัญญา จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ บอกลีกสัญญากับผู้ฟ้องคดี จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาว่า การส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้เพียง ๑๒ สายคูดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี เป็นการทำผิดสัญญาอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกลีกสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ เห็นว่า สิทธิในการเลิกสัญญามีอยู่ ๒ ประเภท คือ สิทธิการเลิกสัญญาตามข้อสัญญา และสิทธิการเลิกสัญญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ตามสัญญาพิพาทไม่ได้ให้สิทธิในการเลิกสัญญาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงคงมีสิทธิเลิกสัญญาได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งมาตรา ๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งจะกำหนดระยะเวลาพอสมควร แล้วบอกกล่าวให้ฝ่ายนั้นชำระหนี้ภายในระยะเวลาอันนั้นก็ใช้ได้ ถ้าและฝ่ายนั้นไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ไซ้ อีกฝ่ายหนึ่งจะเลิกสัญญาเสียก็ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างจำนวน ๕๔ สายคูให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า เป็นการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ จึงบอกลีกสัญญากับผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า การส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่หน้าที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาพิพาท เพราะหนี้ของคู่สัญญาตามสัญญาพิพาทนี้คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ที่จะต้องก่อสร้างระบบชลประทานในแปลงนาให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างเป็นขั้นตอนการส่งมอบพื้นที่ที่จะให้ลูกหนี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้บนพื้นที่นั้นเท่านั้น ซึ่งตามสัญญาพิพาทผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะชำระหนี้ตามสัญญาได้ก็ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว แต่เมื่อใดวินิจฉัยแล้วว่าการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างไม่ใช่หน้าที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ แล้วบอกลีกสัญญา

กับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ หนังสือบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงไม่มีผลผูกพันกับผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษลูกหนี้ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๓๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าการชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนกลายเป็นพันธวิสัยเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษลูกหนี้ได้ไซ้ เจ้าหนี้จะเลิกสัญญานั้นเสียก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีฐานะเป็นลูกหนี้ก่อน กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ของลูกหนี้ที่จะต้องก่อสร้างระบบชลประทานในแปลงนาให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้ก่อน การที่ผู้ฟ้องคดีสามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างจำนวน ๕๔ สายคู ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เพียงบางส่วน จึงไม่ใช่กรณีการชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยเพราะเหตุอันจะโทษลูกหนี้ได้ตามมาตรา ๓๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างไม่ได้เป็นหน้าที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชำระต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีสามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้เพียง ๑๒ สายคู จากพื้นที่ทำงานตามสัญญา ๕๔ สายคู ก็เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามสัญญา และเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นเหตุอันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเหตุดังกล่าวเกิดจากการที่เกษตรกรเจ้าของพื้นที่ไม่ยินยอมให้ใช้พื้นที่ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตกลงกับเกษตรกรเจ้าของพื้นที่ให้เรียบร้อยไว้ก่อน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องไปเจรจากับเกษตรกรเจ้าของพื้นที่ หรือต้องหาแนวก่อสร้างใหม่หรือต้องรอผลการเจรจา หรือรอผลการอนุมัติแบบแปลนที่ขอแก้ไข ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อการทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสิ้น เหตุดังกล่าวจึงเป็นเหตุที่อาจมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาแห่งสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอขยายเวลาทำงานได้ตามสัญญาพิพาทข้อ ๒๐ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ซึ่งต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ๑๒ สายคูแล้ว ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบคูก่อนน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ๒ สายคู จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมอบคูก่อนน้ำได้ ๒ สายคู เป็นการทำผิดสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เมื่อระยะเวลาทำงานตามสัญญาพิพาทสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ขอขยายเวลาทำงาน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถส่งมอบคูก่อนน้ำได้ ๒ สายคู จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระหนี้ตามสัญญาเป็นการทำผิดสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามสัญญาพิพาทข้อ ๖ วรรคสาม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีตามสัญญาพิพาทอย่างไรบ้าง เห็นว่า เมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานในวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งข้อเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับ ก่อนที่จะบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิปรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วันละ ๓๖,๙๙๗.๙๗๗๗๔ บาท นับแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ จนถึงวันที่บอกเลิกสัญญาตามสัญญาพิพาทข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้บอกสงวนสิทธิที่จะเรียกค่าปรับดังกล่าวเอาไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แล้วก็ตาม แต่การบอกสงวนสิทธิดังกล่าวไม่ใช้การแจ้งข้อเรียกร้องให้ชำระค่าปรับเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานตามสัญญาพิพาทข้อ ๑๒ วรรคสอง เนื่องจากการแจ้งข้อเรียกร้องดังกล่าวจะต้องแจ้งภายหลังจากที่ครบกำหนดแล้วเสร็จของงานในเวลาอันสมควร และก่อนที่จะบอกเลิกสัญญา การแจ้งข้อเรียกร้องเมื่อมีการบอกเลิกสัญญา ไม่ถือว่าเป็นการแจ้งข้อเรียกร้องเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงาน เพราะเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา แทนการใช้สิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้แล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งข้อเรียกร้องให้ชำระค่าปรับเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานตามสัญญาข้อ ๑๖ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิปรับเงินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาพิพาทข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๘/๒๕๕๗)

แม้ผู้ซื้อเอกสารประมูลจะไม่ได้ยื่นของเสนอราคา แต่ได้คัดค้านการประมูล ถือว่าเป็นผู้ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการประมูลโดยไม่ฟังคำคัดค้าน ย่อมทำให้ผู้ซื้อเอกสารประมูลเสียสิทธิที่จะเข้าร่วมการประมูล และกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ ผู้ซื้อของเอกสารจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

การประมูลเพื่อสิทธิในการจัดเก็บรังนกก็เช่นเป็นการให้สัมปทานในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานตามสัญญาทางปกครอง คือ ดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม และคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เข้าประมูลเป็นสำคัญเพื่อให้ผู้ที่เข้าประมูลสามารถกระทำกิจการที่ได้รับสัมปทานให้สำเร็จลุล่วงตามความต้องการ

ของทางราชการ เพื่อประโยชน์สูงสุดของทางราชการและประชาชน แต่การที่หน่วยงานของรัฐออกประกาศประมูลโดยให้ผู้เสนอประมูลวางหลักประกันของร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำ เพื่อต้องการผู้ประมูลที่มีความมั่นคงทางการเงินเพียงประการเดียว โดยมีได้ค้ำหนึ่งถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและแนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีหลักประกันของร้อยละ ๒๕ ของวงเงินประมูล และหลักประกันสัญญาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของเงินอากรที่ประมูลได้ เพื่อมิให้เป็นภาระกับผู้ได้รับสัมปทานมากเกินไปและประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับจากหลักประกันการเพิ่มจำนวนหลักประกันของถึงร้อยละ ๗๕ จึงเป็นการเพิ่มภาระและลดความจูงใจผู้เข้าประมูลอันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นจังหวัดพัทลุง) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้ออกประกาศ เรื่อง ประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น ฉบับลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประมูลรายอื่นได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสงขลาเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว โดยศาลปกครองสงขลา มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาให้ระงับการดำเนินการตามประกาศ และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองสงขลาเป็นยกคำขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกประกาศ (แก้ไขเพิ่มเติม) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยแก้ไขวันเวลาการซื้อเอกสารของประมูล กำหนดวันยื่นซองประมูล และกำหนดเวลาการชำระเงินอากรแต่ละปีและคงเงื่อนไข และหลักเกณฑ์อื่นตามประกาศลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดี (บริษัท น. จำกัด) ได้ซื้อเอกสารการประมูล แต่ไม่ได้ยื่นซองประมูลราคาและได้คัดค้านการประมูล โดยเห็นว่าประกาศฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเปิดประมูลเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรี ทั้งยังมีการกำหนดให้วางหลักประกันของสูงถึงร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำ หรือคิดเป็นจำนวนเงิน ๔๗๐,๒๕๐,๐๐๐ บาท ทำให้มีผู้เข้าร่วมการประมูลในครั้งนี้น้อยราย จึงเป็นเหตุทำให้เกิดการสมยอมระหว่างผู้ประมูล และทำให้รัฐไม่ได้ค่าสัมปทานที่สูงที่สุด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงเปิดประมูลโดยใช้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์เดิม นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังกำหนดให้ผู้ชนะการประมูลต้องวางหลักประกันสัญญาร้อยละ ๗๕ ของเงินอากรที่ประมูลได้ตลอดอายุสัญญาสัมปทาน ๗ ปี ซึ่งเป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่ผู้รับสัมปทาน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนและแก้ไขเงื่อนไขประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเฝ้าดูแล บำรุงรักษานกอีแอ่น รังนกอีแอ่นตามระเบียบของกระทรวงการคลัง และรับสัมปทานตามสัญญาการเก็บรังนกอีแอ่นกับหน่วยงานราชการ รวมทั้งเคยเข้าร่วมประมูลในท้องที่อื่นมาแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ซื้อเอกสารการประมูลตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ แม้ไม่ได้ยื่นซองเสนอราคาตามวันและเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนด แต่ก็ได้คัดค้านการประมูล จึงถือว่าเป็นผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการเปิดซองราคาประมูลต่อไปโดยไม่ฟังคำคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในอันที่จะเข้าร่วมในการประมูล และถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ซื้อซองเอกสารประมูลเงินอากรรังนกอีแอ่น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

เมื่ออำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประมูลอากรรังนกอีแอ่นเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประมูลอากรรังนกอีแอ่นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เนื่องจากการประมูลเพื่อสิทธิในการจัดเก็บรังนกอีแอ่นเป็นการให้สัมปทานในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขดังกล่าวจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานตามสัญญาทางปกครอง คือ การดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เข้าประมูลเป็นสำคัญเพื่อให้ผู้ที่เข้าประมูลสามารถกระทำการที่ได้รับสัมปทานให้สำเร็จลุล่วงตามความต้องการของทางราชการ และจะต้องแสดงให้เห็นได้ว่ามีเหตุผลเพียงพอในการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์สูงสุดของทางราชการและประชาชน รวมทั้งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์มุ่งกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประมูลอากรรังนกอีแอ่น ในครั้งก่อน ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกันของไว้เพียงร้อยละ ๕ ซึ่งสอดคล้องใกล้เคียงกับที่คณะกรรมการในจังหวัดอื่น ๆ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ แต่ในประกาศที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ ฉบับลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ กำหนดรายละเอียดและข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักประกันไว้ในข้อ ๖



ว่า ผู้เสนอประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นจะต้องวางหลักประกันของร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในข้อ ๕.๒ หรือคิดเป็นเงิน ๔๗๐,๒๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเหตุให้บริษัท บ. จำกัด ฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าวและมีคำขอคุ้มครองชั่วคราวต่อศาลปกครองสงขลา ซึ่งศาลปกครองสงขลามีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราว แต่ภายหลังศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๙๐๘/๒๕๕๑ ให้ยกคำขอการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของบริษัท บ. จำกัด แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติให้นำหลักเกณฑ์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง ประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น ฉบับลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ มาใช้ต่อไป โดยให้แก้ไขเนื้อหาของประกาศฉบับดังกล่าวในส่วนเกี่ยวกับวันที่ลงนามในประกาศ และกำหนดเวลาขายของประมูล ทั้งที่กรมการปกครองได้เคยมีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๕/ว ๑๐๒๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งเรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ประกอบ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยในส่วนหลักประกันของได้กำหนดให้มีหลักประกันของร้อยละ ๒๕ ของวงเงินประมูล ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๓/๓๙๕๖ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ ตอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการให้สัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นว่าได้แจ้งข้อเสนอเกี่ยวกับการให้สัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอาคารรังนกอีแอ่นพิจารณาหลักเกณฑ์ในการให้สัมปทานเก็บรังนกอีแอ่นในส่วนของการกำหนดวงเงินประกันของว่าควรกำหนดวงเงินประกันของไม่เกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินขั้นต่ำของราคากลาง เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเข้าประมูลกันอย่างกว้างขวาง รวมทั้งให้ผู้ที่ได้รับสัมปทานรายเดิมและผู้ที่จะเข้าร่วมประมูลรายใหม่มีสิทธิเข้าร่วมประมูลโดยเท่าเทียม ส่วนการกำหนดหลักประกันเข้าทำสัญญา ควรกำหนดวงเงินที่ต้องวางเป็นหลักประกันสัญญาไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๕ ของเงินอาคารที่ประมูลได้ เพื่อมิให้เป็นภาระกับผู้ได้รับสัมปทานมากเกินไปและควรคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับจากหลักประกันสัญญาดังกล่าว และนอกจากนี้ระยะเวลาในการให้สัมปทานไม่ควรเกินกว่า ๕ ปี เพื่อไม่ให้มีระยะเวลาในการให้สัมปทานยาวนานเกินไป

แม้หนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวจะเป็นเพียงข้อเสนอแนะหรือตอบข้อร้องเรียนเฉพาะคราวซึ่งไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่เมื่อได้พิจารณารายละเอียดตามเนื้อความในหนังสือดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าเป็นข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำที่มีลักษณะสมเหตุสมผลที่ทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างความเป็นธรรมให้แก่เอกชนอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งสอดคล้องกับระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๔๒ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๕ วรรคหนึ่ง แม้ระเบียบดังกล่าวจะบังคับใช้กับการบริหารงานพัสดุ แต่ก็สามารถนำมาเทียบเคียงได้กับการประมูลเงินอาคารของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเหตุที่ต้องปรับค่าประกันของเพราะมูลค่ารังนกที่จัดเก็บมีราคาสูงมาก จึงต้องหาผู้ประมูลที่มีฐานะทางการเงินที่มั่นคงเพื่อมิให้เสียหายแก่ทางราชการ ก็ไม่มีเหตุผลเพียงพอ เพราะหากมูลค่าของรังนกที่จัดเก็บในช่วงเวลาสัมปทานมีมากและต้องการลดความเสี่ยงในความเสี่ยง ผู้ถูกฟ้องคดีก็น่าจะต้องลดเวลาสัมปทานมากกว่าการเพิ่มระยะเวลาสัมปทานจากห้าปีเป็นเจ็ดปี การเพิ่มระยะเวลาให้สัมปทานเป็นการเพิ่มความจูงใจในการประมูล แต่ขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิ่มจำนวนเงินประกันของถึงร้อยละ ๗๕ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระและลดความจูงใจของผู้เข้าประมูล ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศ เรื่อง ประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้เสนอประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นจะต้องวางหลักประกันของร้อยละ ๗๕ ของราคาขั้นต่ำเพื่อต้องการผู้ประมูลที่มีความมั่นคงทางการเงินเพียงประการเดียว โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและแนวทางตามหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๕/ว ๑๐๒๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ มาประกอบการพิจารณาการออกประกาศ จึงไม่ชอบด้วยเหตุผล ไม่เหมาะสม และไม่สร้างความเสมอภาคในการแข่งขันอย่างเสรี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง ประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่น (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ตลอดจนรายละเอียดและข้อกำหนดตามเอกสารประมูลเงินอาคารรังนกอีแอ่นท้ายประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสีย โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันออกประกาศดังกล่าวนั้นชอบแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๓/๒๕๕๗)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การที่ผู้รับจ้างลงลายมือชื่อในเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างโดยยินยอมที่จะไม่ดำเนินการตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย ถ้าหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างไม่ได้รับเงินสนับสนุนการจ้างงานจนไม่สามารถทำงานตามงวดงานในสัญญาจ้างได้ เมื่อผู้รับจ้างลงลายมือชื่อโดยไม่ระมัดระวังและไม่ตรวจสอบเอกสารให้รอบคอบอันเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงยกเหตุว่าเป็นการทำบันทึกกลางวันที่ย้อนหลังเพื่อปฏิเสธความผูกพันตามสัญญาไม่ได้ และหากเป็นการแสดงเจตนาเพราะถูกฉ้อฉลถึงขนาดที่ทำให้บันทึกแนบท้ายสัญญาเป็นโมฆียะตามมาตรา ๑๕๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ประสงค์จะให้ผลต่อไปก็ชอบที่จะใช้สิทธิบอกล้างเสียได้โดยการแสดงเจตนาแก่ผู้ว่าจ้างภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ข้อความในบันทึก แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่ได้ทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะตามมาตรา ๑๗๘ และมาตรา ๑๘๑ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อผู้รับจ้างไม่ใช้สิทธิบอกล้าง บันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายผูกพันผู้รับจ้าง แต่เมื่อผู้ว่าจ้างทราบอยู่แล้วว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างแต่ยังปล่อยให้ผู้รับจ้างก่อสร้างงานตามงวดงานต่อไปและไม่ตรวจรับงานจ้างและไม่จ่ายค่าจ้างพฤติการณ์ถือเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ว่าจ้างจึงต้องรับผิดชอบชำระค่าจ้างตามสัญญาจ้างให้ผู้รับจ้างในงวดงานที่ทำแล้วเสร็จ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับพื้นฐาน) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนจำนวน ๑ หลัง เริ่มทำงานตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ และให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ กำหนดจ่ายเงินค่าจ้าง ๔ งวด ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างตามสัญญาจ้างและได้รับเงินค่าก่อสร้างงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ และทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ จนแล้วเสร็จ ส่วนงวดที่ ๔ แล้วเสร็จบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงส่งมอบงานงวดที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ และขอเบิกเงินค่างวด แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ตรวจรับงานจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น) ไม่จ่ายค่าจ้างงานงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าศาลจังหวัดขอนแก่นมีคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ ๑๕๐๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ว่า การออกข้อบัญญัติชั่วคราว เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ขัดต่อกฎหมายและตกเป็นโมฆะ

ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างตามสัญญาจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างโดยยินยอมที่จะไม่ดำเนินการตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย ถ้าผู้ว่าจ้างไม่ได้รับเงินสนับสนุนหรือเงินนั้นตกไปจนไม่สามารถดำเนินการจ้างงานในงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ได้ เป็นการลงนามหลังจากที่ได้ลงนามในสัญญาเดิมมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งเดือนและมีการปกปิดข้อความของบันทึกเหลือเพียงช่องลงชื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจนำเหตุดังกล่าวมาอ้างเพื่อไม่ชำระค่าจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน จำนวน ๑,๒๖๔,๘๓๘.๐๑ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความ ค่าใช้จ่าย และค่าป่วยการแทนผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาจ้างมีบันทึกแนบท้ายสัญญาระบุสาระสำคัญว่าเงินที่ใช้ในการก่อสร้างตามสัญญาได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น จำนวน ๑,๘๐๐,๐๐๐ บาท แต่ขณะทำสัญญานี้ได้รับในขั้นต้นเพียง ๘๐๐,๐๐๐ บาท คู่สัญญาได้ตกลงกันว่า จะทำการก่อสร้างตามเงินที่ได้รับในขั้นต้นก่อน โดยก่อสร้างงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะจ่ายเงินงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ จำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีจะทำการก่อสร้างและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายค่าจ้างในงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ต่อเมื่อได้รับการโอนเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นอีกจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดียินยอมที่จะไม่ดำเนินการตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถ้าไม่ได้รับโอนเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นหรือเงินนั้นตกไปจนไม่สามารถที่จะดำเนินการจ้างงานในงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ต่อไปได้จากข้อกำหนดในสัญญาและข้อความตามบันทึกแนบท้ายสัญญาข้างต้นเห็นได้ว่า บันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างเป็นการเพิ่มเติมข้อสัญญาเดิมในส่วนที่เกี่ยวกับงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีจะทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเงินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น เมื่อผู้ฟ้องคดีลงนามในบันทึกแนบท้ายสัญญาดังกล่าว จึงย่อมมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีที่ต้องปฏิบัติตาม ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ลงนามหลังจากที่ได้ลงนามในสัญญาเดิมมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งเดือนและมีการปกปิดข้อความของบันทึกเหลือเพียงช่องลงชื่อนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในเอกสารโดยไม่ระมัดระวังและไม่ตรวจดูเอกสารให้รอบคอบเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจะยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความผูกพันตามสัญญาหาได้ไม่ นอกจากนี้ หากการลงนามของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสดงเจตนาเพราะถูกฉ้อฉล

ถึงขนาดที่ทำให้บันทึกแนบท้ายสัญญาเป็นโมฆียะตามมาตรา ๑๕๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะให้บันทึกแนบท้ายสัญญาดังกล่าวมีผลต่อไปก็ชอบที่จะใช้สิทธิบอกล้างเสียได้โดยการแสดงเจตนาแก่คู่กรณีอีกฝ่ายภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ข้อความในบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้าง แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่ได้ทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะตามมาตรา ๑๗๘ และมาตรา ๑๘๑ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิบอกล้างแต่กลับปล่อยเวลาล่วงเลยมาจนถึงวันฟ้องคดีซึ่งพ้นระยะเวลาการบอกล้างโมฆียกรรมแล้ว ประกอบกับบันทึกดังกล่าวได้ทำขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเริ่มทำการก่อสร้างงานในงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ดังนั้น แม้บันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างจะทำขึ้นโดยลงวันที่ย้อนหลังตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ไม่มีผลทำให้ข้อตกลงตามบันทึกดังกล่าวเสียไป จึงถือว่าบันทึกแนบท้ายสัญญาจ้างมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายผูกพันผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิเคราะห์พฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ แล้ว เห็นว่า แม้จะรับฟังได้ตามข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้างงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ แล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบดีอยู่แล้วว่าไม่มีงบประมาณที่จะจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ เนื่องจากศาลจังหวัดขอนแก่นพิพากษาให้ข้อบัญญัติชั่วคราว เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ตกเป็นโมฆะ และการที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารเรียนงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ เป็นงานที่ต้องใช้คนงานตลอดจนเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์เป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมต้องทราบหรือรู้เห็นถึงการที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีหยุดทำการก่อสร้างตามที่ได้แจ้งไว้ในสมุดควบคุมงานก่อสร้างก็ชอบที่จะห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างได้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับเงินอุดหนุนหรือไม่หรือกรณีที่ศาลจังหวัดพิพากษาว่า ข้อบัญญัติชั่วคราว เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดต่อกฎหมายและตกเป็นโมฆะ ก็เป็นปัญหาหรือข้อขัดข้องของคู่สัญญาฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ที่จะต้องตัดสินใจว่าจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปหรือไม่มิใช่เรื่องที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ทั้งยังปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างงานในงวดที่ ๓ แล้วเสร็จและก่อสร้างงานในงวดที่ ๔ บางส่วนแล้วและขอเบิกค่าจ้างงวดดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พยายามขอรับการสนับสนุนงบประมาณไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอรับการสนับสนุนไปยังสำนักงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นขอรับการสนับสนุนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อนำมาจ่ายเป็นค่าก่อสร้างในงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับการสนับสนุน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างงานงวดที่ ๓

แล้วเสร็จ และงานงวดที่ ๔ ใกล้จะเสร็จ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างงวดที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กลับไม่ตรวจรับงานที่จ้างและไม่จ่ายค่าจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างเหตุที่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้าง เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีได้ไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารตามสัญญาจ้างงวดที่ ๓ แล้วเสร็จครบถ้วน ส่วนงานงวดที่ ๔ ก่อสร้างได้บางส่วนคิดมูลค่าของงานเป็นเงิน ๘๔,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ต้องตรวจรับงานจ้างและจ่ายค่าจ้างงานงวดที่ ๓ จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าจ้างในงวดที่ ๔ เมื่อผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างได้เพียงบางส่วนคิดมูลค่าของงานเป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท และเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำการก่อสร้างงานในงวดนี้จนแล้วเสร็จเนื่องจากความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดสัญญาที่ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินในงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จนทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีหนังสือขอหยุดการก่อสร้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่ได้ทำการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวน ๘๕,๐๐๐ บาท ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีตามมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ชำระดอกเบี้ยสำหรับต้นเงินค่าจ้างงวดที่ ๔ ตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวน ๘๕,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑/๒๕๕๗)

ข้อกำหนดการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง มีลักษณะเป็นมาตรการเร่งรัดมิให้ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินการล่าช้าจนเกินสมควร ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะ ทั้งยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง อันจะทำให้ต้องประสบกับภาวะขาดทุนจนไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ยังเป็นดุลพินิจของคู่สัญญาฝ่ายรัฐเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการ ในอันที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน

ที่จะต้องรับภาระจากเงินค่าปรับ กรณีจึงมิใช่ข้อกำหนดบังคับตายตัวให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างทุกกรณี แต่ถ้าคู่สัญญาฝ่ายรัฐมิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เลิกสัญญาได้ หากเห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้อันมิได้เกิดจากความผิดของตนและเงินค่าปรับมีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง แต่ถ้ารัฐมิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและมิได้มีคำพิพากษาให้เลิกสัญญา สัญญาย่อมมีสภาพบังคับต่อไปตามเจตนาของคู่สัญญาจนกว่าสัญญานั้นจะสิ้นสุดลง

ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ฟ้องว่า ได้ว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท ว. จำกัด) ให้ทำงานก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลในวงเงินรวม ๒๗,๙๙๘,๕๐๐ บาท กำหนดแบ่งจ่ายเงินออกเป็น ๖ งวด โดยให้เริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๖ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบหนังสือคำประกันของธนาคารจำนวน ๑,๓๙๙,๙๒๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการก่อสร้างและส่งมอบงานงวดที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและจ่ายเงินค่าจ้างแล้ว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างตามแผนงานและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาจ้างตั้งแต่วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๗ จนกว่างานจะแล้วเสร็จต่อมามีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าทำงานล่าช้ากว่าแผนงานที่กำหนดจำนวน ๑๓๘ วัน คิดเป็นค่าปรับ ๙,๖๕๙,๕๘๖ บาท หากจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปจะยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้นหรือไม่ และมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ตอบหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีสงวนสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งความประสงค์ที่จะทำงานต่อและจะเร่งรัดงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งว่าจะเร่งรัดการก่อสร้างให้แล้วเสร็จโดยเร็วและยินยอมจะเสียค่าปรับ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ บอกเลิกสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งธนาคารผู้ค้ำประกันให้ส่งเงินตามสัญญาค้ำประกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังคงต้องรับผิดชอบใช้ค่าปรับที่เหลือ รวมทั้งดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงวันที่ฟ้องคดีเป็นเงิน

๕๕๘,๒๒๗ บาท รวมเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยจำนวน ๘,๖๗๗,๘๘๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๘,๑๑๙,๖๖๗ บาท นับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๘,๖๗๗,๘๘๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๘,๑๑๙,๖๖๗ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ค่าปรับตามสัญญานอกจากจะเป็นค่าเสียหายที่ส่วนราชการกำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้คู่สัญญาซึ่งเป็นผู้รับจ้างกระทำผิดสัญญา แต่ก็ได้มุ่งหมายให้รัฐต้องได้เปรียบจากข้อสัญญาถึงขนาดที่ทำให้ส่งผลกระทบต่อคู่สัญญาอย่างรุนแรงเกินสมควรดังที่ข้อ ๑๓๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดขอบเขตของการเรียกค่าปรับว่าให้ผู้ฟ้องคดีพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา หากค่าปรับตามสัญญาจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา อันเป็นเจตนารมณ์ที่จะให้จำนวนเงินค่าปรับสูงสุดเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๘,๕๑๙,๕๙๒ บาท คิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๔ ของวงเงินค่าจ้าง จึงเป็นจำนวนค่าปรับที่สูงเกินสมควร ประกอบกับวงเงินค่าจ้างก่อสร้างตามสัญญาพิพาทมีจำนวน ๒๗,๙๙๘,๕๐๐ บาท และเป็นการจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ผู้ฟ้องคดีจึงจะสามารถใช้อาคารสำนักงานได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องกำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑-๐.๑๐ ของราคางานจ้าง ซึ่งหากกำหนดค่าปรับในอัตราสูงสุดคือ ร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานจ้าง จำนวนค่าปรับจึงต้องเป็นวันละ ๒๗,๙๙๘.๕๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดค่าปรับในสัญญานั้นละ ๖๙,๙๙๗ บาท จึงเป็นการไม่ชอบตามข้อ ๑๒๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๓๑ ของระเบียบดังกล่าว ได้วางเกณฑ์การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้เมื่อเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง และคู่สัญญามีได้ยินยอมเสียค่าปรับ อันแสดงให้เห็นว่ามีลักษณะเป็นมาตรการเร่งรัด มิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินการก่อสร้างล่าช้าจนเกินสมควร ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะ อีกทั้งยังมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้มิให้ต้องรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง อันจะทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนประสบกับภาวะขาดทุนจนไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะใช้สิทธิบอกเลิก



สัญญาหรือไม่ ยังเป็นดุลพินิจของคู่สัญญาฝ่ายรัฐที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของทางราชการ ในอันที่จะทำให้การบริการสาธารณะบรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องรับภาระจากเงินค่าปรับ ข้อ ๑๓๑ ของระเบียบดังกล่าว จึงมิใช่ข้อกำหนดบังคับตายตัวให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างทุกกรณี หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเห็นว่าตนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ด้วยเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดอันมิได้เกิดจากความผิดของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน และทำให้เงินค่าปรับมีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง แต่คู่สัญญาฝ่ายรัฐมิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิเรียกร้องให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๑๓๑ ของข้อบัญญัติดังกล่าว หรือมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเลิกสัญญาได้ แต่ถ้าคู่สัญญาฝ่ายรัฐมิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและมีคำพิพากษาของศาลให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเลิกสัญญา สัญญาดังกล่าวย่อมมีสภาพบังคับต่อไปตามเจตนาของคู่สัญญาที่ได้ตกลงกันไว้จนกว่าสัญญานั้นจะสิ้นสุดลง เมื่อภายหลังครบกำหนดระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายรัฐมิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาในช่วงแรก และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ประสงค์จะให้มีการเลิกสัญญา สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีผลบังคับต่อไปตามเจตนาของคู่สัญญา จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาตามหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ดังนั้นระหว่างที่สัญญายังไม่เลิกกันผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๕ ของสัญญา โดยค่าปรับเป็นเงินวันละ ๒๗,๙๙๘.๕๐ บาท

ส่วนกรณีค่าปรับจากกรณีผู้ถูกฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา สมควรเป็นจำนวนเท่าใด เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างล่าช้ามาก ไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาดังงานตามสัญญา เมื่อสัญญาสิ้นสุดลงแล้วผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่งส่งมอบงานตามสัญญาได้เพียงงวดที่ ๑ จากจำนวน ๖ งวดเท่านั้น แม้ผู้ควบคุมงานและเจ้าหน้าที่พัสดุได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานก่อสร้าง โดยก่อสร้างได้เพียงร้อยละ ๓๘ ซึ่งจะทำให้ค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้พิจารณาบอกเลิกสัญญาจ้าง กลับมีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ ทั้งที่น่าจะประเมินได้แล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่สามารถก่อสร้างงานตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีดุลพินิจในการบอกเลิกสัญญาจ้างเมื่อค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง แต่การใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียของการบอกเลิกหรือไม่บอกเลิกสัญญาที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดีกับความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องรับภาระในการชำระค่าปรับให้ได้สัดส่วนกันหรือให้เกิด

ดุลยภาพกันด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการก่อสร้างที่ล่าช้ามีผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาอุปสรรค และเกิดความล่าช้าต่อการให้บริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังต้องสมควร พิจารณาใช้ดุลพินิจการบอกเลิกสัญญาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๓๑ ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจึงเกิดจากความล่าช้าในการบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดี อยู่ส่วนหนึ่งด้วย แม้ค่าปรับจะเป็นการกำหนดค่าเสียหายอย่างหนึ่งที่คู่สัญญาได้ตกลงไว้ล่วงหน้า อันมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากเบี้ยปรับนั้น สูงเกินควร ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ตามมาตรา ๓๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ นอกจากนี้เบี้ยปรับซึ่งเป็นค่าเสียหายอย่างหนึ่งที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้าแล้ว หากปรากฏว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีอื่นตามที่ ตกลงกันไว้ในสัญญาอีก ผู้ฟ้องคดีก็ยังสามารถใช้สิทธิเรียกร้องในส่วนที่นอกเหนือจากเบี้ยปรับได้ ตามที่ตกลงกันไว้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นลดค่าปรับลงโดยให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าปรับ เป็นเงินจำนวน ๒,๘๐๖,๘๕๔ บาท จึงชอบแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๗)

สัญญาจ้างเหมาบริการ มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของอำพรางสัญญา จ้างแรงงานอันเป็นนิติสัมพันธ์ที่แท้จริงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างตกลง ที่จะทำงานให้แก่นายจ้างและนายจ้างตกลงที่จะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ โดยนายจ้าง มีอำนาจในการสั่งการหรือบังคับบัญชาลูกจ้างให้ทำงานได้ ซึ่งมีใช้การทำงานสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จนสำเร็จให้แก่ผู้ว่าจ้างและผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแก่งานที่ทำนั้น เมื่อการบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาของหน่วยงานของรัฐในฐานะนายจ้าง มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการบอกเลิก สัญญาจ้างเหมาบริการ และสั่งให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้กลับเข้าทำงานตามสัญญา จนกว่าสัญญาจ้างจะสิ้นสุดลงได้ ดังนั้น การที่มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างเหมาบริการและให้กลับเข้าปฏิบัติงานต่อไป จึงเป็นคำขอ ที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดเชียงใหม่) ทำสัญญาจ้างเหมาบริการ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ จ้างผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานทะเบียนการค้า โดยทำงานทุกวันทำการตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ค่าจ้างเหมาจ่ายรวม ๓๙,๓๖๐ บาท โดยแบ่งจ่ายเป็น ๖ งวด งวดละ ๖,๕๖๐ บาท ในระหว่างสัญญาผู้ฟ้องคดีขอลาคลอดบุตรนับตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ รวม ๔๕ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ลาคลอดบุตรและได้บอกเลิกสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิลาคลอดบุตร และการขาดงานเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นสัญญาจ้างทำของมิใช่สัญญาจ้างแรงงาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า สิทธิลาคลอดบุตรอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย และสัญญาจ้างเป็นสัญญาจ้างแรงงาน การยกเลิกสัญญาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างเหมาบริการ และให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้าปฏิบัติงานต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สัญญาจ้างเหมาบริการข้อ ๒.๑ ได้กำหนดงานให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำในแต่ละเดือน ดังนี้ (๑) ให้บริการแนะนำและตรวจสอบเบื้องต้น คำขอจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ๕๐๐ ครั้ง (๒) ทำรายงานและสถิติการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ๒๒ ครั้ง (๓) รับหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับการจดทะเบียน ๑๐๐ ครั้ง (๔) เบิกจ่ายและทำบัญชีคุมแผ่นพับแนะนำต่าง ๆ ๑ ครั้ง (๕) เก็บคำขอจดทะเบียนเข้าแฟ้มและตั้งแฟ้มทะเบียน ๕๐๐ ครั้ง (๖) ดูแลการให้บริการบัตรคิว การจดทะเบียนและหนังสือรับรอง ๖๕๐ ครั้ง และ (๗) ตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นเสนอนายทะเบียนก่อนลงรับ ๑๐๐ ครั้ง และกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวด รวมจำนวน ๖ งวด งวดละ ๖,๕๖๐ บาท งวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๕ ภายในวันทำการสุดท้ายของเดือนนั้น และงวดที่ ๖ ภายในวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคม ๒๕๕๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานตามสัญญาและต้องผ่านการตรวจรับงานจากคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างก่อน ๕ วันทำการสุดท้ายของเดือนนั้น ทั้งเป็นการจ้างจากงบประมาณรายจ่ายในงบดำเนินการ หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ สัญญาจ้างเหมาบริการดังกล่าว มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของอำพรางสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นนิติสัมพันธ์ที่แท้จริงระหว่างผู้ฟ้องคดีในฐานะลูกจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายจ้าง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีตกลงที่จะทำงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีตกลงที่จะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีทำงานให้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการสั่งการหรือบังคับบัญชาผู้ฟ้องคดีให้ทำงานได้ หากใช้การทำงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่ผู้ว่าจ้างและผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแก่งานที่ทำนั้นแต่อย่างใด เพราะผู้ถูกฟ้องคดีรับว่า ผลงานของผู้ฟ้องคดีในบางเดือนส่งมอบงานไม่ครบถ้วนแต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็จ่ายค่าจ้างรายเดือน

เต็มตามสัญญา ส่วนข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานตามปริมาณที่กำหนดและเบิกจ่ายค่าจ้างจากงบประมาณรายจ่ายในงบดำเนินการ หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นข้อสัญญาที่กำหนดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เท่านั้น

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างเหมาบริการของผู้ถูกฟ้องคดีและให้กลับเข้าปฏิบัติงานต่อไปนั้น เมื่อการบอกเลิกสัญญาเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการบอกเลิกสัญญาจ้างเหมาบริการและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานตามสัญญาต่อไปจนกว่าสัญญาจ้างจะสิ้นสุดลงได้ กรณีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายหรือคำขออื่นใดนอกเหนือไปจากคำขอดังกล่าวที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ แม้คู่กรณีจะมีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นนี้ แต่ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๑/๒๕๕๗)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อการเข้าทำสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนคู่สัญญาเกิดจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ แต่ฝ่ายปกครองไม่มีการบอกล้างสัญญาให้สัญญาตกเป็นโมฆะมาแต่เริ่มแรก เพื่อให้คู่สัญญากลับคืนสู่สถานะเดิมตามมาตรา ๑๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กลับใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญา จึงถือว่าเป็นการให้สัตยาบันแก่สัญญาโดยปริยาย สัญญาดังกล่าวจึงผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย แต่การที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งมีหน้าที่ตามสัญญาในการควบคุมตรวจสอบงานก่อสร้างได้มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้างก่อสร้างโดยผู้ขายไม่ได้มีการส่งมอบสินค้าเพื่อใช้ในงานก่อสร้าง ถือได้ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาในส่วนของ การควบคุมงานของผู้รับจ้างก่อสร้าง จึงเป็นการปฏิบัติผิดสัญญา การบอกเลิกสัญญาจึงชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการดำเนินการของคู่สัญญามีได้อยู่ในขอบข่ายของงานตามสัญญา จึงไม่อาจเรียกให้ฝ่ายปกครองคู่สัญญาชดใช้เงินค่างานในงวดงานที่มีได้ดำเนินการตามสัญญาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน)) ได้ตกลงทำสัญญาออกแบบ ตกแต่งภายในและเฟอร์นิเจอร์ และควบคุมงานก่อสร้าง โดยคิดค่าบริการชนิดเหมารวมลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ แบ่งจ่ายค่าจ้างเป็นงวด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการคัดเลือกผู้รับจ้างก่อสร้าง สำนักงานดังกล่าว และบริษัท ฟ. จำกัด เป็นผู้ชนะการประกวดราคาและเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๓ ตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีให้แก้ไขและเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โดยให้ชะลอการก่อสร้างชั้น ๒๕ และชั้น ๒๗ และแก้ไขรูปแบบชั้น ๒๖ บางส่วน ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้ออกใบแจ้งหนี้ค่าออกแบบงวดที่ ๔ งวดที่ ๕ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามสัญญาอีกหลายฉบับ จนกระทั่ง วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งปัญหาการทำงานในโครงการซึ่งประสบปัญหาในการสรุปรูปแบบการเปลี่ยนแปลงแบบแปลน รวมถึงการเลือกวัสดุต่าง ๆ ในโครงการ ทำให้

โครงการไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้ พร้อมกับมีหนังสือขออนุมัติเบิกเงินค่าออกแบบงวดที่ ๔ งวดที่ ๕ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกับบริษัท ฟ. กระทำผิดสัญญาและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดคดีใช้เงินค่าจ้างตามสัญญาที่ยังไม่ได้รับ พร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่า การเข้าทำสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเกิดจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดหรือสอบสวนการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงโครงการตามสัญญาออกแบบตกแต่งภายในและเฟอร์นิเจอร์ และควบคุมงานก่อสร้าง โดยคิดค่าบริการชนิดเหมารวมระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีด้วย โดยคณะกรรมการสอบสวนความผิดตรวจสอบพบว่า การทำสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมีการจัดทำเอกสารการตรวจรับอันเป็นเท็จมีลักษณะเป็นการฉ้อฉล มีการลงนามอนุมัติในชั้นตอนต่าง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ไม่มีอำนาจลงนาม รวมถึงไม่มีการรายงานหรือแสดงความเห็นชอบใด ๆ จากคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการบอกล้างสัญญาดังกล่าวที่จะมีผลให้สัญญาดังกล่าวตกเป็นโมฆะแต่เริ่มแรก เพื่อให้คู่สัญญา กลับคืนสู่สถานะเดิมตามนัยมาตรา ๑๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับใช้สิทธิตามข้อ ๑๔ ของสัญญาในการบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ อันเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้สัตยาบันแก่สัญญาดังกล่าวโดยปริยายสัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญา

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่าผู้รับจ้างก่อสร้างยังมีได้ดำเนินการสั่งซื้อเฟอร์นิเจอร์ลอยตัวตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ที่ต้องดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างก่อสร้าง ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีความประสงค์แจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี กรณีจึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติผิดสัญญาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าเป็นบริษัท ฟ. จำกัด ได้ทำงานงวดที่ ๒ ซึ่งได้แก่การปรับพื้นที่และแสดงใบสั่งซื้อเฟอร์นิเจอร์ลอยตัวเรียบร้อยแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาและตรวจสอบแล้ว เห็นควรอนุมัติการจ่ายค่าจ้างงวดที่ ๒ ให้แก่บริษัท

ดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังบริษัท ร. จำกัด (มหาชน) เพื่อให้ยื่นผลการส่งมอบสินค้าตามใบสั่งซื้อที่บริษัท ฟ. จำกัด ได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา บริษัท ร. จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าไม่มีการสั่งซื้อเฟอร์นิเจอร์ตามใบสั่งซื้อสินค้าจากบริษัท ฟ. จำกัด พร้อมทั้งมีข้อสังเกตว่ารหัสสินค้า เบอร์โทรศัพท์ และเบอร์โทรสารที่ปรากฏในใบสั่งซื้อมีรหัสสินค้า เบอร์โทรศัพท์ และเบอร์โทรสารของบริษัท ร. จำกัด (มหาชน) แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงรับฟังได้ว่าบริษัท ฟ. จำกัด มิได้ดำเนินการสั่งซื้อเฟอร์นิเจอร์ตามที่ได้แสดงใบสั่งซื้อให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีจริง การที่ผู้ฟ้องคดีรับว่าได้ตรวจสอบแล้ว จึงเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาในส่วนของการควบคุมงานของผู้รับจ้างก่อสร้างดังกล่าว โดยหากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการเบิกจ่ายเงินค่างานงวดที่ ๒ ให้แก่บริษัท ฟ. จำกัด ตามที่ผู้ฟ้องคดีให้ความเห็นไว้ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญาในข้อ ๒.๖ การควบคุมการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ ๑๔ ของสัญญาออกแบบตกแต่งภายในและเฟอร์นิเจอร์ และควบคุมงานก่อสร้าง โดยคิดค่าบริการชนิดเหมารวมลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ฉะนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยชอบแล้ว

สำหรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าจ้างตามสัญญาดังกล่าวในงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใดนั้น เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานในงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ แล้วหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาการแบ่งงานงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ ประกอบกับข้อตกลงในการดำเนินการตามข้อ ๒ ของสัญญาดังกล่าว ปรากฏว่างานในงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ สอดคล้องกับข้อตกลงตามข้อ ๒ ของสัญญาในการดำเนินการในส่วนของการประกวดราคาข้อ ๒.๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีตกลงที่จะให้ความร่วมมือในการประกวดราคาโดยการจัดทำงบประมาณราคากลาง จัดเตรียมเอกสารประกอบการประกวดราคาหากผู้ถูกฟ้องคดีต้องการ ให้คำแนะนำในการตรวจสอบใบเสนอราคาของผู้รับจ้างก่อสร้าง ให้คำแนะนำในการคัดเลือกผู้รับจ้างก่อสร้าง และจัดเตรียมเอกสารสัญญา หากผู้ว่าจ้างต้องการ และการควบคุมการก่อสร้างข้อ ๒.๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีตกลงที่จะดำเนินการควบคุมงานระหว่างการก่อสร้างเพื่อให้การก่อสร้างดำเนินไปตามความประสงค์ในการออกแบบและเอกสารสัญญา ได้แก่ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างก่อสร้าง ให้คำแนะนำแก่ผู้รับจ้างก่อสร้างเพื่อให้งานก่อสร้างดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย หารายละเอียดเพิ่มเติมตามความจำเป็น ตรวจสอบและอนุมัติแบบใช้งานและวัสดุอุปกรณ์ตัวอย่างที่ผู้รับจ้างก่อสร้างนำเสนอ และส่งผู้ประสานงานมาประจำ ณ หน่วยงานก่อสร้างโครงการนี้ เพื่อประสานงานกับผู้รับจ้างงานก่อสร้างงานสถาปัตยกรรม วิศวกรรม

ในระยะเวลาที่ดำเนินงาน โดยในส่วนของกระบวนการในการประกวดราคานั้น เห็นว่า จากเอกสาร และพยานหลักฐานต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดี ในกรณีนี้ปรากฏแต่เพียงหนังสือของผู้ฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการคัดเลือก บริษัทผู้รับเหมาที่เหมาะสมกับการประมูลราคาก่อสร้างโครงการตกแต่งสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน ๓ รายชื่อ โดยผู้ฟ้องคดีได้แนบผลงานการก่อสร้างของบริษัททั้งสามให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา เพื่อเริ่มดำเนินการเชิญบริษัททั้งสามเข้าประมูลงานก่อสร้างต่อไป รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการจัดการเข้าร่วมดูสถานที่และรับมอบเอกสารในการประกวดราคา โดยเอกสารดังกล่าวมิได้ แสดงให้เห็นถึงการจัดทำงบประมาณราคากลาง การจัดเตรียมเอกสารประกอบการประกวดราคา การให้คำแนะนำในการตรวจสอบใบเสนอราคาของผู้รับจ้างก่อสร้าง การให้คำแนะนำในการคัดเลือก ผู้รับจ้างก่อสร้าง ตลอดจนการจัดเตรียมเอกสารสัญญาแต่อย่างใด การดำเนินการของผู้ฟ้องคดี ตามที่ปรากฏในเอกสารดังกล่าวจึงมิได้อยู่ในขอบข่ายของงานการประกวดราคาตามสัญญา ข้อ ๒.๕ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นภายหลัง โดยมีพยานหลักฐานเป็นเอกสารที่ได้จากการกู้ข้อมูลจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ของผู้ถูกฟ้องคดีใช้งาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำเอกสารย้อนหลังโดยผู้ฟ้องคดีมิได้คัดค้าน ความชอบของเอกสารตามผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งไว้ หรือนำพยานหลักฐานมาแสดงให้เห็น อย่างชัดเจนว่าข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่ อย่างไร กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ ดำเนินการตามสัญญาจ้างในส่วนของการประกวดราคาแต่อย่างใด สำหรับการดำเนินการในส่วน ของการควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อได้วินิจฉัยในข้างต้นแล้วว่าผู้ฟ้องคดีมีความบกพร่อง ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาในส่วนของการควบคุมงานของผู้รับจ้างก่อสร้างแล้ว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามสัญญาจ้างในส่วนของการควบคุมการก่อสร้างเช่นกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ปฏิบัติงานในงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ ตามสัญญาจ้างที่ทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่างานตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔๗/๒๕๕๗)

การที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองในฐานะผู้ว่าจ้างมีคำสั่งให้เอกชนผู้รับจ้าง ชะลองานก่อสร้างตามสัญญา ถือว่าไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ทำงานได้ เมื่อเอกชนผู้รับจ้าง มิได้โต้แย้งหรือให้ทบทวนสัญญาและบอกเลิกสัญญา แต่ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ ย่อมถือเป็นความสมควรใจของผู้รับจ้าง จึงไม่อาจเรียกร้องความเสียหายจากการชะลอ



การก่อสร้าง ทั้งฝ่ายปกครองก็มีอำนาจที่จะเปลี่ยนเวลาทำงานเพื่อความเหมาะสมและเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่เวลาทำงานลดลงและผู้รับจ้างได้เพิ่มแรงงานและเครื่องจักรเพื่อให้งานแล้วเสร็จตามกำหนดเวลาโดยมิได้ขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อกำหนดในสัญญา ถือว่าไม่ติดใจค่าเสียหาย แต่ในส่วนงานที่ทำซึ่งมีค่างานที่สูงขึ้นกว่าที่กำหนดในสัญญา อันเนื่องมาจากความผิดพลาดของแบบแปลน โดยระหว่างทำงานเอกชนผู้รับจ้างได้แจ้งให้ทราบแล้ว ถือว่าเป็นการขอแก้ไขแบบตามสภาพการทำงานจริงที่จะต้องมีการคิดค่างานกันใหม่ ฝ่ายปกครองจึงต้องพิจารณาจ่ายค่างานที่เพิ่มขึ้นตามความเป็นจริง ส่วนกรณีที่เกิดความเสียหายจากการทำงานที่เพิ่มขึ้น เมื่อเอกชนผู้รับจ้างเป็นผู้มีวิชาชีพซึ่งโดยวิสัยและพฤติการณ์ย่อมต้องทำงานด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เอกชนผู้รับจ้างจึงต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (การประปานครหลวง) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการก่อสร้างวางท่อประปาและงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามสัญญากำหนดให้มีระยะเวลาการทำงาน ๔๐๐ วัน เริ่มงานวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๒ สิ้นสุดวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดยใช้มาตรการ N คือ ให้มีการก่อสร้างในเวลากลางคืนตั้งแต่เวลา ๒๑ นาฬิกา ถึงเวลา ๕ นาฬิกา เป็นเวลาทำงานรวม ๘ ชั่วโมง ซึ่งหลังจากผู้ฟ้องคดีได้กำหนดแผนงานวางท่อประปาในถนนวงเวียนใหญ่ระหว่างวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๓ และในถนนอินทรพิทักษ์และถนนเพชรเกษมระหว่างวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชะลอการก่อสร้างไว้ก่อน จากนั้นที่ประชุมกองบัญชาการตำรวจนครบาลได้ให้ปรับช่วงเวลาดำเนินการเป็นตั้งแต่เวลา ๒๒ นาฬิกา ถึงเวลา ๕ นาฬิกา และผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มงานก่อสร้างในถนนเพชรเกษมได้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ ในถนนอินทรพิทักษ์ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๓ และในถนนวงเวียนใหญ่ เส้นทางที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๓ และต่อมาระหว่างการก่อสร้างปรากฏว่าแบบแปลนระบุความลึกหลังท่อไว้มากกว่าหรือเท่ากับ ๓ เมตร ( $\geq 3$  เมตร) แต่เมื่อดำเนินการตามแบบแปลนดังกล่าวกลับชนกับท่อประปาอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดันท่อประปาที่ระดับความลึก ๔.๕๐ เมตร และได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ๓ รายการ คือ ค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ชะลอการก่อสร้างเป็นเงิน ๕,๙๕๙,๐๐๐ บาท ค่าเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีลดชั่วโมงการทำงานวันละ ๑ ชั่วโมง เป็นเงิน ๕,๕๕๗,๒๐๐ บาท และค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดันท่อลอดใต้ถนนในระดับความลึกกว่าที่แบบกำหนด

เป็นเงิน ๑,๘๔๔,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีให้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** หลังจากได้ทำสัญญาพิพาทแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้จัดทำแผนงานการก่อสร้างโดยจะเริ่มทำงานตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป แต่เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ชะลอการก่อสร้างไว้ ย่อมเป็นเหตุให้แผนการทำงานของผู้ฟ้องคดีหยุดชะงักลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้จัดทำแผนให้เริ่มทำงานตั้งแต่วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ชะลองานในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งล่วงเวลาที่เริ่มงานมากกว่าเดือนเศษ จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้จัดเตรียมแรงงาน วัสดุ ตลอดจนเครื่องจักรไว้แล้ว รวมถึงอาจได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน เมื่อมีคำสั่งให้ชะลอการก่อสร้างออกไปดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมจะได้รับความเสียหายจากการจัดเตรียมและสำรองแรงงานและสำรองวัสดุเพื่อรอคำสั่งให้เข้าดำเนินการใหม่อีกครั้งหนึ่ง จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ โดยไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ แจ้งนายช่างโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดียินดีชะลอการก่อสร้าง แต่ขอสงวนสิทธิ์ขยายอายุสัญญาจ้างและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางในการบริหารงานก่อสร้างและค่าใช้จ่ายงานก่อสร้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายนับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งเริ่มหยุดงานตามสัญญาจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มงานได้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามได้มีการประชุมเพื่อทบทวนการชะลอการก่อสร้างในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งมีตัวแทนของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมและที่ประชุมฯ เห็นชอบให้ดำเนินการก่อสร้างตามรูปแบบและวิธีการเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มงานก่อสร้างในถนนเพชรเกษมได้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ และเริ่มงานก่อสร้างในถนนอินทรพิทักษ์ได้ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๓ ขอขยายระยะเวลาก่อสร้างในเส้นทางที่ ๒ ออกไปอีก ๑๗๗ วัน แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างฯ ในการประชุมซึ่งมีกรรมการผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีร่วมประชุมด้วย มีมติให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีก ๑๓๓ วัน โดยไม่ให้คิดค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากสาเหตุของการชะลองานจากนั้นผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการก่อสร้าง กระทั่งทำงานแล้วเสร็จตามสัญญา เห็นได้ว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การปฏิบัติตามสัญญาพิพาทต่อไปไม่

ถูกต้อง ก็ชอบที่จะให้มีการทบทวนสัญญาได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้โต้แย้งหรือให้ทบทวนสัญญา และได้ดำเนินการเข้าก่อสร้างตามสัญญา แสดงว่ากรณีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการก่อสร้างต่อไปโดยไม่บอกเลิกสัญญาจะเป็นคุณต่อผู้ฟ้องคดียิ่งกว่า จึงมิได้บอกเลิกสัญญา แต่ได้ขอสงวนสิทธิการขยายระยะเวลาการก่อสร้างและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ตอบรับแต่อย่างใด ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มงานก่อสร้างได้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำขอเรื่องการขยายเวลาการก่อสร้างและกรณีค่าเสียหายยังไม่ได้รับการตอบรับและยังมีความประสงค์ที่จะได้รับค่าเสียหายอยู่ ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะแจ้งยืนยันเรื่องโดยทำเป็นบันทึกแนบท้ายสัญญากันใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ดำเนินการและได้เข้าไปก่อสร้างตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นการปฏิบัติตามสัญญาเดิมต่อไป กระทั่งเมื่อการก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น จึงฟังได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปดำเนินการก่อสร้างหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ชะลอการก่อสร้างข้างต้นเป็นความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีที่จะเข้าปฏิบัติตามสัญญาก่อสร้างเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องความเสียหายในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ชะลอการก่อสร้าง

ส่วนการเปลี่ยนแปลงเวลาการทำงานเกิดจากการจัดการหาหรือการจรรยา ระหว่างก่อสร้างงานตามสัญญาพิพาทของกองบัญชาการตำรวจนครบาลโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเวลาการทำงานดังกล่าวก็เพื่อความเหมาะสมของการทำงานและเพื่อประโยชน์ของผู้ใช้เส้นทางจราจร ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะเปลี่ยนแปลงระยะเวลาดังกล่าวได้ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าต้องเพิ่มแรงงานและเครื่องจักรเป็นสองเท่าทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นนั้น เห็นว่า ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทำให้สามารถทำงานได้แล้วเสร็จทันตามกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าสัญญาพิพาทระบุไว้อย่างชัดเจนให้ใช้มาตรการ N ในการก่อสร้าง โดยมีเงื่อนไขว่าการเปลี่ยนแปลงเวลาการทำงาน (มาตรการก่อสร้าง) ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงการทำงานซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเวลาการทำงานเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตั้งที่ได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น เมื่อกรณีนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงเวลาเพื่อความเหมาะสมและเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยผู้ฟ้องคดีเองก็ได้สมัครใจเข้าทำงานนี้โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจค่าเสียหายในส่วนนี้และไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้อีก คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปอีกว่า ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะได้รับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดันท่อลอด

ใต้ถนนในระดับความลึกกว่าที่แบบกำหนดหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ข้อโต้แย้งกรณีนี้ต่างจาก ข้อโต้แย้งสองกรณีก่อนหน้านี้ เพราะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการตามสัญญา โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดความลึกของท่อลอดใต้ถนนไว้ที่ระดับมากกว่าหรือเท่ากับ ๓ เมตร ( $\geq 3$  เมตร) ซึ่งน้อยกว่าความเป็นจริงที่ต้องดันท่อลอดให้ลึกถึง ๔.๕๐ เมตร และแม้ว่าแบบแปลนดังกล่าวจะเป็นเพียงแนวทางของการทำงานเพื่อความสะดวกของผู้รับจ้าง อีกทั้งแบบแปลนก็ได้กำหนดไว้ว่าให้ดันท่อลึกไม่น้อยกว่า ๓ เมตรก็ตาม แต่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเนื้องานที่แท้จริงที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการนั้นมีมากเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาถึงกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งเกิดจากการออกแบบของผู้ถูกฟ้องคดีเอง สำหรับข้อสัญญาที่ว่าไม่ให้นำความคลาดเคลื่อนหรือความผิดพลาดในการออกแบบมาเป็นข้ออ้างในการขอค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมนั้น เห็นว่า กรณีนี้เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความผิดพลาดของแบบแปลนดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและขอทำงานดันท่อประปาให้ลึกกว่าแบบแปลนที่ระดับความลึก ๔.๕๐ เมตร โดยได้เสนอราคาค่างานเพิ่มเติมจากสัญญาแล้ว ต้องถือว่าเป็นการขอแก้ไขแบบตามสภาพการทำงานจริงที่จะต้องมีการคิดค่างานกันใหม่ ซึ่งเมื่อการทำงานตามสัญญาพิพาทนี้ให้คำนวณราคาต่อหน่วยซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามปริมาณที่แท้จริง ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่างานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำนั้นมีค่างานที่สูงขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะพิจารณาจ่ายค่างานที่เพิ่มขึ้นตามความเป็นจริงให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างข้อสัญญาดังกล่าวเป็นเหตุผลที่ไม่พิจารณาจ่ายค่างานที่เพิ่มขึ้น จึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ทำงานดังกล่าวหรืองานนั้นมิได้มีเนื้องานที่เพิ่มขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับค่างานส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้

สำหรับค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องดันท่อลอดใต้ถนนในระดับความลึกกว่าที่แบบกำหนดนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงนายช่างโครงการของผู้ถูกฟ้องคดี ขอดันท่อประปาลึกกว่าแบบแปลนที่ระดับความลึก ๔.๕๐ เมตร โดยแจ้งว่าจากความคลาดเคลื่อนของแบบแปลนที่กำหนดมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการใช้อุปกรณ์ท่อประปาเพื่อหลบท่อประปาเดิมที่ขวางแนวท่อประปาที่วางใหม่เพิ่มเติมจากแปลนอีก ๔๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในส่วนนี้คิดเป็นเงิน ๘๙๒,๐๐๐ บาท เห็นได้ว่าจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องทั้งสองจำนวนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากและมีได้แสดงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำให้การเพิ่มเติมชี้แจงเกี่ยวกับค่าเสียหายว่านายช่างโครงการฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗

พฤศจิกายน ๒๕๔๔ คำนวณค่าก่อสร้างบ่อตันและบ่อรับเพิ่มขึ้นบ่อละ ๖๐,๘๐๐ บาท จำนวน ๘ บ่อ เป็นเงิน ๔๘๖,๔๐๐ บาท ซึ่งแม้การคำนวณดังกล่าวจะไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นการคำนวณโดยอาศัยและเปรียบเทียบจากราคากลางก็ตาม แต่เมื่อจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอมานั้น มีความใกล้เคียงกับค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกมาในครั้งแรก จึงน่าเชื่อว่าจำนวนเงินดังกล่าว มีความถูกต้องและใกล้เคียงกับค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่างานที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๔๘๖,๔๐๐ บาท จึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบที่ได้ต้นท้อลอดใต้ถนนชนทอประปาของสำนักงานประปาสาขาตากสินหรือไม่ เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ดำเนินการตามแบบแปลนของผู้ถูกฟ้องคดี และเกิดความเสียหายขึ้นก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีวิชาชีพด้านนี้ซึ่งโดยวิสัยและพฤติการณ์ย่อมต้องทำงานด้วยความระมัดระวังรอบคอบ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมไม่อาจอ้างว่าความเสียหายดังกล่าว เป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดียอมทราบอยู่แล้วว่ามีทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในบริเวณที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นฝ่ายที่ประมาทเลินเล่อ นั้น เห็นว่า ในการก่อสร้างนั้นคู่สัญญาามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อกัน แต่ในส่วนของความระมัดระวังย่อมเป็นหน้าที่ของผู้รับจ้าง ดังนั้น กรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการดำเนินงานก่อสร้าง และเมื่อเกิดความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีก็ต้องรับผิดชอบตามสัญญา คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการสั่งให้ชะลอการก่อสร้างและจากการเปลี่ยนแปลงเวลาการก่อสร้าง แต่ต้องชดใช้กรณีผู้ฟ้องคดีต้องต้นท้อลอดใต้ถนนที่ระดับความลึก ๔.๕๐ เมตร จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าจ้างเพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องต้นท้อลอดใต้ถนนในระดับความลึกกว่าที่แบบแปลนกำหนดจำนวน ๔๘๖,๔๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีชอบแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๒/๒๕๕๗)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การที่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างมีคำสั่งมอบหมายงานให้พนักงานจ้างปฏิบัติงานเป็นพิเศษนอกเหนือจากงานในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง พนักงานจ้างไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เมื่อพนักงานจ้างยังคงปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจึงไม่ถือเป็นการประพฤติดัดสัญญาจ้าง และเมื่อหน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๗ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๔๙ (๔) และข้อ ๕๖ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล อีกทั้งการที่มีได้เสนอเหตุความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง กรณีจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างที่มีได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และเมื่อการบอกเลิกสัญญาจ้างมิใช่ความผิดของลูกจ้าง พนักงานจ้างจึงมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนจากการออกจากงานโดยไม่มี ความผิดตามที่ประกาศกำหนด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เทศบาลตำบล) ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ มีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบล) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ มอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ออกตรวจปฏิบัติการดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตชุมชนและบริเวณพื้นที่ในเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และต่อมามีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปทำหน้าที่คนงานประจำรถขยะ โดยอ้างว่าตำแหน่งยามมีปริมาณงานน้อย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและไม่ยินยอมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ยังคงไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งยามมาตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ สั่งห้ามมิให้จ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินเดือนเป็นเงินจำนวน ๑๙,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งยามตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ เมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างได้ทำสัญญาจ้างต่อตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีกำหนด ๑ ปีนับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามเป็นอย่างอื่นหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย เพื่อประโยชน์ของทางราชการได้โดยไม่ต้องแก้ไขสัญญาและถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น จะต้องเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ปฏิบัติเป็นพิเศษที่ไม่นอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างเท่านั้น เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ยาม โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม งานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขยะ จึงเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง กล่าวคือ เป็นงานนอกเหนือขอบเขตของงานรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน รวมทั้งในบริเวณเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่องานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขยะเป็นงานนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำรถเก็บขยะตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามต่อไป จึงไม่เป็นการประพฤติดัดสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ การบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้าตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๗ ของสัญญาจ้าง ประกอบกับข้อ ๔๙ (๔) และข้อ ๕๖ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้างลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ บอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง กรณีจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่มิได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง คำตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานจ้าง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ประพฤติดัดสัญญา กรณีจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มี ความผิดจากงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง คำตอบแทน

และสิทธิประโยชน์ของพนักงานจ้าง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เมื่อผู้ฟ้องคดี เป็นพนักงานจ้างทั่วไปของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ติดต่อกันจนถึงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิบัติงานติดต่อกันครบ ๑ ปี และผู้ฟ้องคดีได้รับค่าตอบแทนก่อนออกจากงานเป็นเงินเดือนเดือนละ ๕,๐๘๐ บาท และเงิน ค่าครองชีพเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๖,๕๘๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้อง ชำระเงินค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีคามผิดเป็นจำนวนสามเท่าของอัตราค่าตอบแทน ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่ก่อนวันออกจากงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๕/๒๕๕๘)



## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง และสัญญาค้ำประกันการกู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธานอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอุปกรณ์จึงต้องถือตามระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลักและการที่ลูกหนี้มีการชำระหนี้บางส่วน ถือเป็นการรับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่ มีผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีอันเป็นอายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น

กรณีที่ลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามสัญญาเมื่อครบกำหนดชำระหนี้ตามวันแห่งปฏิทิน ถือว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ นับแต่วันครบกำหนดชำระหนี้โดยมิพักต้องแจ้งเตือนตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าหนี้สามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องทวงถามให้ชำระหนี้ก่อน ทั้งการมิได้มีหนังสือเตือนหรือทวงถามให้ชำระหนี้หลังครบกำหนดชำระหนี้ก็มีได้ทำให้สัญญาถูกกลายเป็นสัญญาที่ไม่มีกำหนดเวลาและต้องแจ้งให้ชำระหนี้ก่อนแต่อย่างใด และการชำระหนี้ของลูกหนี้ในครั้งหนึ่ง ๆ หากไม่สามารถชำระหนี้สินได้ทั้งหมด เจ้าหนี้ชอบที่จะหักเป็นค่าใช้จ่ายอย่างอื่นได้ก่อน แล้วจึงจะนำมาหักเป็นการชำระหนี้ อันเป็นหนี้ประธานตามมาตรา ๓๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่เจ้าหนี้มิได้บอกเลิกสัญญาหรือมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันทีหรือยังมีการรับชำระหนี้บางส่วนจากลูกหนี้อยู่ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการผ่อนเวลาให้แก่ลูกหนี้ที่จะทำให้ผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากความรับผิด ดังนั้น ลูกหนี้ในสัญญากู้ยืมและผู้ค้ำประกันสัญญาที่ยินยอมมิใช้สิทธิของผู้ค้ำประกันตามนัยมาตรา ๖๘๘ มาตรา ๖๘๙ และมาตรา ๖๙๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการค้ำประกันอย่างไม่มีจำกัดและต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้ จึงต้องรับผิดชอบชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ในมูลหนี้ที่ค้างชำระ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สหกรณ์การเกษตรมหาชนอำเภอบ้านม่วง จำกัด) ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) กับผู้ฟ้องคดี (กรมส่งเสริมสหกรณ์) เพื่อดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากลุ่มเกษตรกรให้สมาชิกผู้ประกอบอาชีพ (ทำนา) ตามสัญญาเลขที่ กพส.๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔ เป็นผู้ค้ำประกันตามหนังสือค้ำประกัน ฉบับลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ส่งใช้เงินกู้คืนเลย จนครบกำหนดชำระหนี้ในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีสองครั้ง เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑๒,๓๘๐ บาท และเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๐ จำนวน ๙,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีนำไปหักเป็นค่าปรับทั้งหมด ต่อมา นายทะเบียนสหกรณ์ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ สั่งเลิกสหกรณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแต่งตั้งนาย ศ. เป็นผู้ชำระบัญชีของสหกรณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบสี่ชำระหนี้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบสี่เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบสี่ชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยและค่าปรับตามสัญญา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาแห่งการฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้แม้ผู้อุทธรณ์จะเพิกยกขึ้นมากล่าวอ้างเป็นข้อต่อสู้ในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่เนื่องจากเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ผู้อุทธรณ์สามารถยกขึ้นมา กล่าวอ้างได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงรับพิจารณาวินิจฉัยให้โดยเห็นว่า ตามคำนิยามของสัญญาทางปกครองในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้มีการขยายความตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่า สัญญาทางปกครองให้หมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อย ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะ บรรลุผล เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อันมีฐานะเป็น

หน่วยงานทางปกครองได้ตกลงทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามสัญญาเลขที่ กพส.๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้องค์กรเกษตรกรเป็นผู้จัดหาทุนให้แก่สมาชิกผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนประกอบอาชีพผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการดำเนินการจัดหาสินเชื่อเพื่อการเกษตรให้แก่สมาชิกของสหกรณ์โดยการทำสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กู้ยืมเงินเพื่อไปเป็นทุนให้สมาชิกผู้ประกอบการอาชีพ (ทำนา) อันมีลักษณะเป็นการมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นองค์กรเกษตรกรจัดหาสินเชื่อให้เกษตรกรกู้เพื่อใช้ลงทุนในการทำนาตามความเหมาะสมจึงเป็นการทำสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะองค์กรเกษตรกรที่มีหน้าที่จัดหาสินเชื่อให้สมาชิกในสหกรณ์กู้เพื่อไปจัดทำกิจการทางการเกษตรอันมีลักษณะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมีข้อโต้แย้งในการเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔ ได้ทำไว้เป็นประกันหนี้ในสัญญาที่พิพาท อันมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธานสัญญาค้ำประกันดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

เมื่อปรากฏว่า หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และไม่ชำระหนี้ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงผิดสัญญาไม่ชำระเงินกู้ยืมคืนแก่ผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดชำระคืนเงินกู้ยืมตามสัญญา มิใช่เกิดขึ้นในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่มีการสั่งเลิกสหกรณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีบางส่วนจำนวน ๑๒,๓๘๐ บาท และวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ อีกจำนวน ๙,๐๐๐ บาท จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับสภาพหนี้ต่อผู้ฟ้องคดีตามสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่ ซึ่งมีผลทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีอันเป็นอายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่

ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินมาชำระหนี้บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดีครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ ระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้องคดีนี้จึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑

ตามสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เลขที่ กพส.๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๑ ข้อ ๘ ข้อ ๙ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๓ และหนังสือคำประกัน ฉบับลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากลุ่มเกษตรกรให้สมาชิกผู้ ประกอบอาชีพ (ทำนา) จากผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๔ เป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ดังกล่าว ตามหนังสือคำประกัน ฉบับลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และผู้กู้ยืม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตกลงว่าจะชำระหนี้เงินที่กู้ยืมพร้อมดอกเบี้ยให้เสร็จสิ้น ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ตามสัญญาข้อ ๘ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินกู้ยืมจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ไปจากผู้ฟ้องคดีแล้วเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่เมื่อครบกำหนดเวลา การชำระหนี้ในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา จึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้นับแต่วันดังกล่าว โดยมีพิกัดต้องเดือนตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดสัญญากู้ยืมเงินตามสัญญาเลขที่ กพส.๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๘ แล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระหนี้ได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องทวงถามให้ชำระหนี้ก่อนแต่ประการใดตามมาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีหนังสือเตือนหรือทวงถาม ให้ชำระหนี้หลังจากครบกำหนดชำระหนี้แล้ว มิได้ทำให้สัญญาผู้ตั้งกล่าวกลายเป็นสัญญาที่ไม่มี กำหนดเวลาและต้องแจ้งให้ชำระหนี้ก่อนแล้ว จึงจะถือว่ามี การผิดสัญญาตามนัยมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว แม้หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชำระหนี้ในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ และในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ โดยผู้ฟ้องคดีนำไปหักเป็นค่าปรับทั้งหมด ก็ตาม แต่ยังคงเหลือต้นเงินกู้ที่ต้องชำระ และตามสัญญาข้อ ๘ ได้กำหนดให้ชำระดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๔ ต่อปี นับถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินกู้จนกว่าจะชำระหนี้ครบถ้วน

ถูกต้อง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินที่กู้ยืมไปจากผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องเสียดอกเบี้ยตามอัตราดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี รวม ๒,๑๖๒ วัน นอกจากนั้น ยังจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๖ ต่อปี นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้มีการผิหนดชำระหนี้ตามสัญญาข้อ ๑๓ ด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิหนดชำระหนี้ในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ วันถัดจากวันที่ได้มีการผิหนดชำระหนี้ คือวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เมื่อนับแต่วันดังกล่าวถึงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันฟ้องคดี รวม ๑,๘๒๕ วัน คิดเป็นค่าปรับ ๘๙,๘๕๐.๖๘ บาท แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเงินมาชำระหนี้รวม ๒ ครั้ง จำนวน ๒๑,๓๘๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้นำไปหักเป็นค่าปรับทั้งหมด จึงคงเหลือเงินค่าปรับค้างชำระอีกจำนวน ๖๘,๔๗๐.๖๘ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระหนี้ที่ค้างทั้งหมดเป็นต้นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยที่ค้างชำระถึงวันฟ้องจำนวน ๗๑,๐๑๓.๗๐ บาท และค่าปรับจำนวน ๖๘,๔๗๐.๖๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๓๙,๔๘๔.๓๘ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๔ ได้ยินยอมผูกพันตนเข้าค้ำประกันการกู้ยืมเงินดังกล่าวตามสัญญาค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยยินยอมที่จะไม่ใช้สิทธิของผู้ค้ำประกันตามนัยมาตรา ๖๘๘ มาตรา ๖๘๙ และมาตรา ๖๙๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการค้ำประกันอย่างไม่มีจำกัดและต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกหนี้ จึงต้องรับผิดชอบชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนครบถ้วนตามสัญญาค้ำประกันในทันที ตามนัยมาตรา ๖๘๓ และมาตรา ๖๘๖ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๔ ของหนังสือค้ำประกัน ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล จึงไม่มีสภาพบุคคลตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การฟ้องให้นาย ท. รับผิดชอบ จึงไม่สามารถกระทำได้ตามกฎหมายและโดยที่มาตรา ๓๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้านอกจากการชำระหนี้อันเป็นประธาน ลูกหนี้ยังจะต้องชำระดอกเบี้ยและเสียดอกฤชาธรรมเนียมอีกด้วยไซ้ร้ หากการชำระหนี้ในครั้งหนึ่ง ๆ ไม่ได้ราคาเพียงพอจะเปลื้องหนี้สินได้ทั้งหมด ท่านให้เอาจัดใช้เป็นค่าฤชาธรรมเนียมเสียก่อน แล้วจึงใช้ดอกเบี้ย และในที่สุด จึงให้ใช้ในการชำระหนี้อันเป็นประธาน จากบทบัญญัติดังกล่าว หากการชำระหนี้ของลูกหนี้ในครั้งหนึ่ง ๆ ไม่สามารถชำระหนี้สินได้ทั้งหมด เจ้าหนี้ย่อมหักเป็นค่าใช้จ่ายอย่างอื่นได้ก่อน แล้วจึงจะนำมาหักเป็นการชำระหนี้อันเป็นหนี้ประธาน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำเงินชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒๑,๓๘๐ บาท ไปหักเป็นค่าปรับก่อน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนวันเวลาในการเริ่มต้นคิดค่าปรับนั้น เมื่อได้วินิจฉัยมาข้างต้นแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ตามวันแห่งปฏิทิน โดยเจ้าหนี้มีพักต้องเตือนอีกตามนัยมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่เจ้าหนี้ (ผู้ฟ้องคดี) มีหนังสือที่ สน ๐๐๑๐/๑๖๒๑ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ สน ๐๐๑๐/๑๘๑๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และที่ สน ๐๐๑๐/ว ๒๐๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบสี่ชำระหนี้ภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ หากได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวันเวลาของการผิดนัดและการคิดค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจากวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มาเป็นวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ไม่ ส่วนกรณีที่ผู้อุทธรณ์อ้างอีกว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและไม่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบสี่ชำระหนี้หลังจากพ้นกำหนดชำระหนี้แล้ว ทั้งยังยอมรับชำระหนี้บางส่วนในภายหลังอีก จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียอมผ่อนเวลาในการชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ โดยผู้ค้ำประกันไม่ได้ยินยอมด้วย ผู้ค้ำประกันยอมหลุดพ้นจากความรับผิดตามมาตรา ๗๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น การผ่อนเวลาให้แก่ลูกหนี้ซึ่งจะทำให้ผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากความรับผิดนั้น จะต้องมีการตกลงผ่อนเวลากันโดยมีหลักฐานชัดเจนแน่นอน การที่เมื่อถึงกำหนดเวลาชำระหนี้แล้ว เจ้าหนี้มิได้บอกเลิกสัญญาหรือมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันทีหรือยังมีการรับชำระหนี้บางส่วนจากลูกหนี้อยู่ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการผ่อนเวลาให้แก่ลูกหนี้ที่จะทำให้ผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากความรับผิดแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๑๕/๒๕๕๘)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายผิดสัญญาเพราะไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่เอกชนคู่สัญญาจนล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา แต่เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องคำนึงถึงหลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจนำหลักสัญญาต่างตอบแทนที่ว่าหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิไม่ชำระหนี้ตอบแทนจนกว่าจะได้รับการปฏิบัติการชำระหนี้ของฝ่ายที่ผิดนัดมาใช้ได้ เพราะจะทำให้บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำอยู่ขาดความต่อเนื่องและประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความเดือดร้อน เว้นแต่การผิดสัญญาของฝ่ายปกครองจะมีสภาพร้ายแรงจนทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อยกเลิกสัญญา แต่การส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้าจนล่วงเลยกำหนดเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา ยังอยู่ในวิสัยที่จะขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปได้เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะต่อเนื่องตามวัตถุประสงค์ในการทำสัญญา การผิดสัญญาของฝ่ายปกครองจึงไม่มีสภาพร้ายแรงถึงขนาดที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะขอเลิกสัญญาได้ แต่มีสิทธิขอขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญาออกไปโดยอาจขอลดค่าปรับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนขอเลิกสัญญาโดยใช้สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพก่อสร้างกับทางราชการ จึงต้องคืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าก่อน จึงจะเลิกสัญญาได้ เมื่อฝ่ายเอกชนปฏิเสธที่จะคืนเงินค่าจ้างล่วงหน้า สัญญาจึงไม่ได้เลิกไปตามที่ขอใช้สิทธิ และเมื่อมีเหตุเชื่อว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถทำงานตามสัญญาให้แล้วเสร็จได้ และฝ่ายปกครองขอยกเลิกสัญญา คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่คืนหลักประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่เมื่อธนาคารผู้ค้ำประกันสัญญาได้จ่ายเงินให้แก่ฝ่ายปกครองไปแล้วโดยสุจริต มิได้เป็นการกระทำตามอำเภอใจ ทั้งมิได้เป็นการชำระหนี้โดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๔๐๗ และมาตรา ๔๑๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ค้ำประกันจึงไม่อาจรับช่วงสิทธิฟ้องไล่เบี้ยจากกับ

คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาค้ำประกันได้ แต่ชอบที่จะใช้สิทธิเรียกเงินคืนจากฝ่ายปกครองตามหลักกฎหมายได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖ ประกอบกับมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนเงินค่าจ้างล่วงหน้า เมื่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานตามสัญญา จึงต้องคืนให้ฝ่ายปกครอง แต่เมื่อผู้ค้ำประกันชำระหนี้แทนแล้ว คู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาค้ำประกันจึงต้องรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ค้ำประกันตามมาตรา ๖๙๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (บริษัท ย. จำกัด) ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) โดยผู้ฟ้องคดีได้ออกหนังสือค้ำประกันจำนวน ๒ ฉบับคือ หนังสือค้ำประกันลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙ เพื่อเป็นประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา และหนังสือค้ำประกันลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ เพื่อเป็นประกันการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้า โดยสัญญากำหนดว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามสัญญาค้ำประกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินเชื่อผิดนัดตามประกาศของผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับชำระหนี้จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะทายาทโดยธรรมได้ทำสัญญาค้ำประกันยอมรับผิดร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จดทะเบียนจำนองที่ดินเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีอยู่กับผู้ฟ้องคดีต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามหนังสือค้ำประกัน และผู้ฟ้องคดีจึงชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระหนี้และบอกกล่าวบังคับจำนองไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ไม่ได้รับการชำระหนี้และไถ่ถอนจำนองจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ชำระเงินจำนวนดังกล่าว ให้ยึดทรัพย์สินจำนองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พร้อมทรัพย์สินซึ่งเป็นกองมรดกตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับมาในฐานะทายาทโดยธรรม ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน



**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการ และบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เริ่มทำงานวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๙ แล้วเสร็จวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ เมื่อถึงกำหนดวันเริ่มทำงาน ตามสัญญา พื้นที่ก่อสร้างยังมีอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิมกีดขวางอยู่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการแก้ไข ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวาง และส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๐ แต่ขณะนั้น พื้นที่ก่อสร้างยังคงมีสิ่งปลูกสร้างเหลืออยู่ ได้แก่ เสาไฟฟ้าจำนวน ๓ ต้น แนวสายไฟฟ้าใต้ดิน อาคารจอดรถ แนวท่อประปาใต้ดิน และถังน้ำ ค.ส.ล. ใต้ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการแก้ไขและพิจารณาขยายระยะเวลาทำงานตามสัญญา แต่จนถึงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกำหนดเวลาทำงานแล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ก็ยังรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวางไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๐ ขอย้าย ระยะเวลาทำงานเป็นเวลา ๓๓๐ วัน และขอให้ขยายระยะเวลาทำงานเพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการ ปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๐ อีกเป็นเวลา ๑๘๐ วัน รวมทั้งสิ้น ๕๑๐ วัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพิกเฉย และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๑ และลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๑ เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาและแจ้งสงวนสิทธิ เรียกค่าปรับและริบหลักประกันสัญญาทั้งที่พื้นที่ก่อสร้างยังไม่พร้อมที่จะทำงานได้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๑ แจ้งว่าอยู่ระหว่างการพิจารณาขยาย ระยะเวลาทำงานตามสัญญากรณีส่งมอบพื้นที่ล่าช้าและกรณีขยายระยะเวลาทำงานเพิ่มเติมตามมติ ของคณะรัฐมนตรี สำหรับพื้นที่ก่อสร้างที่ยังเข้าทำงานไม่ได้นั้นอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไข หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำงาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อ้างมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุง ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ ซึ่งยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างกับทางราชการ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๐ โดยกำหนดให้ผู้เสนอราคาภายในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และได้ลงนามในสัญญาแล้ว แต่ยังไม่ได้ทำงาน หากได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา ก็ให้ยกเลิก สัญญาหรือข้อตกลงกันได้โดยไม่ถือว่าเป็นผู้ทิ้งงานและไม่เรียกร้องจากผู้ค้ำประกันตามระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับพัสดุของหน่วยงานนั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอใช้สิทธิเลิกสัญญาตามมติ

คณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๑ แจ้งว่า มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพก่อสร้างกับทางราชการ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ กำหนดให้ผู้รับจ้างที่ได้รับเงินค่าจ้างล่วงหน้าต้องคืนเงินกับทางราชการก่อน จึงจะนิรโทษผู้เสนอราคาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ แจ้งปฏิเสธการคืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าโดยอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการบอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือทวงถามหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งการบอกเลิกสัญญากับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค้ำประกัน การปฏิบัติงานตามสัญญาและการรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าไปชำระคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ภายใน ๗ วัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ ก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จนล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา จึงต้องถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นฝ่ายผิดสัญญา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการ และบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็ไม่อาจนำหลักสัญญาต่างตอบแทนที่ว่า หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิไม่ชำระหนี้ตอบแทนจนกว่า จะได้รับการปฏิบัติชำระหนี้ของฝ่ายที่ผิดนัดมาใช้ได้เพราะจะทำให้บริการสาธารณะที่เอกชน จัดทำอยู่ขาดความต่อเนื่องและประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความเดือดร้อน เว้นแต่การผิดสัญญา ของฝ่ายปกครองจะมีสภาพร้ายแรงจนทำให้คู่สัญญาที่เป็นเอกชนต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบอกเลิกสัญญา เมื่อกรณีปัญหาตามสัญญาพิพาทเป็นเรื่องของการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า แม้จะล่วงเลยกำหนดเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา ก็ยังอยู่ในวิสัยที่จะขยายเวลาทำงานตามสัญญา ออกไปได้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะต่อเนื่องตามวัตถุประสงค์ในการทำสัญญา กรณี การผิดสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงหาได้มีสภาพร้ายแรงถึงขนาดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะขอยกเลิกสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญา คงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป แต่มีสิทธิขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ขยายเวลาทำงานตามสัญญาออกไปโดยอาจขอลดหรือลดค่าปรับ ให้ได้ตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามข้อ ๒๐ ของสัญญาจ้าง

อย่างไรก็ดี โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนค่าเงินตราเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๑ ให้เลิกสัญญากันได้ ถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองยินยอมให้เอกชนที่เป็นคู่สัญญาทางปกครองกับทางราชการสามารถใช้สิทธิเลิกสัญญากับทางราชการ โดยไม่ถือว่าเป็นฝ่ายผิดสัญญา โดยมีเงื่อนไขว่าผู้รับจ้างกับทางราชการจะต้องคืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าก่อน จึงจะเลิกสัญญากันได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือขอใช้สิทธิเลิกสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะยกเลิกสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าก่อน เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่จะยกเลิกสัญญาได้ตามมติคณะรัฐมนตรี สัญญาดังกล่าวจึงไม่ได้เลิกไปตามหนังสือขอใช้สิทธิเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนข้ออ้างว่าได้รับความเสียหาย จึงปฏิเสธไม่คืนเงินเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องไปว่ากล่าวเป็นอีกเรื่องหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้าไปดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด จึงมีเหตุเชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้โดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๒ บอกลีกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ ตามสัญญาจ้าง ข้อ ๖ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๗ ดังนั้น คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงต้องกลับคืนสู่ฐานะตั้งที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีหน้าที่คืนหลักประกันตามหนังสือสัญญาคำประกันการปฏิบัติงานก่อสร้าง ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙ จำนวน ๑,๓๗๔,๕๐๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดี ในฐานะผู้ค้ำประกันจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงเป็นการจ่ายเงินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและข้อสัญญา ผู้ฟ้องคดียอมไม่อาจรับช่วงสิทธิฟ้องไล่เบียดเอากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ แต่ชอบที่จะใช้สิทธิเรียกเงินจำนวนดังกล่าวคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบตามหลักกฎหมายได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นการกระทำโดยสุจริต มิได้เป็นการกระทำตามอำเภอใจโดยรู้อยู่ว่าไม่มีความผูกพันที่ต้องชำระหนี้ตามมาตรา ๔๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งมิได้เป็นการชำระหนี้โดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๔๑๑ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ประกอบกับในคดีนี้ผู้ฟ้องคดี มีคำร้องขอให้ศาลเรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เข้ามาเป็นคู่กรณีซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตแล้ว

โดยผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์จะใช้สิทธิเรียกเงินจำนวนดังกล่าวคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งได้รับเงินดังกล่าวไว้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งกระทำการโดยสุจริตต้องเสียเปรียบ จึงต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๐๖ ประกอบกับ มาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

สำหรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับมาแล้วนั้น เมื่อสัญญาจ้าง ข้อ ๕ กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายและใช้คืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าไว้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องใช้เงินค่าจ้างล่วงหน้าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามสัญญาเท่านั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เงินค่าจ้างล่วงหน้าในทางอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อาจเรียกเงินค่าจ้างล่วงหน้าคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือ บังคับแก้หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้ทันที เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เรียกร้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องแสดงหลักฐานการใช้จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าภายในกำหนด ๑๕ วันนับถัดจากวันได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ หากไม่อาจแสดงพยานหลักฐานได้ภายในกำหนดดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อาจเรียกเงินค่าจ้างล่วงหน้าคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือบังคับแก้หลักประกันการรับเงินล่วงหน้าได้ทันที ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะคืนหลักประกันเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พ้นจากข้อผูกพันตามข้อ ๔ ของสัญญา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้ตามกำหนดเวลาในสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้รับความเสียหายจากการลงทุนเป็นค่าเตรียมงานก่อสร้าง ทั้งการสำรวจพื้นที่ก่อสร้าง งานขุดเจาะดินฐานราก ไม่รวมค่าสูญเสียโอกาสที่ไม่ได้ประกอบกิจการในช่วงที่รับงานตามสัญญา ดังกล่าว ปรากฏตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ ที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้จ่ายเงินไปตามที่กล่าวอ้าง ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานตามสัญญา กรณีจึงไม่มีเหตุอันจะนำไปหักออกจากเงินค่าจ้างล่วงหน้าจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยึดถือไว้ได้ตามข้อ ๕ ของสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้บอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าจ้างล่วงหน้าเต็มจำนวนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ใช้สิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ค้ำประกันชำระหนี้แทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชำระไปเป็นเงิน ๒,๗๔๙,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ค้ำประกันจึงมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๖๙๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามสัญญาดังกล่าว เป็นเงินจำนวน ๒,๗๔๙,๐๐๐ บาท ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ได้แจ้งรายละเอียดการบอกเลิกสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังชำระเงินค่าจ้างล่วงหน้าดังกล่าว

ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เต็มจำนวน จึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายตามนัยมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เห็นว่า ข้อตกลงตามสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีสละข้อต่อสู้ของตนขึ้นยันต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิได้เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายหรือเป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนจึงไม่เป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำสัญญาดังกล่าวโดยใจสมัคร จึงต้องผูกพันตามข้อตกลงดังกล่าวตามนัยมาตรา ๑๔๙ ประกอบมาตรา ๓๖๘ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และตามสัญญาคำประกันกำหนดว่า เมื่อมีกรณีให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงที่จะชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อชนิดที่ผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศกำหนดให้เรียกเก็บจากผู้กู้ยืมได้นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับชำระจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีชำระแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จำนวน ๒,๗๔๙,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อชนิดตามที่ผู้ฟ้องคดีประกาศกำหนดนับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงวันฟ้อง รวม ๔ ปี ๗ เดือน ๖ วัน พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินดังกล่าว ในอัตราร้อยละ ๑๔ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนถึงวันที่ชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเป็นธนาคารพาณิชย์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อได้โดยความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และอัตราดอกเบี้ยที่ตกลงกันในคดีนี้ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำความตกลงยินยอมชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีมาตั้งแต่ต้นตามสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เองดังกล่าว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อชนิดตามที่ผู้ฟ้องคดีประกาศกำหนด อีกทั้งดอกเบี้ยชนิดที่กำหนดไว้ในหนังสือคำประกันที่ผู้ฟ้องคดีทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า หากมีการผิดสัญญา จึงถือเป็นเบี้ยปรับซึ่งตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วนศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับได้หากมีเหตุอันสมควร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ให้สัญญาว่าเมื่อมีกรณีและผู้ฟ้องคดีต้องชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินเชื่อผิดนัดตามประกาศของผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับชำระหนี้จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นธนาคารพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเพื่อหารายได้จากอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงิน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดไว้ในสัญญาได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยเป็นอัตรามาตรฐานกลางสำหรับธนาคารพาณิชย์เพื่อใช้ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับการกู้ยืมเงินโดยทั่วไป จึงเห็นได้ว่าอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวมีความเหมาะสมและไม่สูงเกินส่วนแต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้พิพากษาถึงการบังคับจำนองและทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า เมื่อความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นไปตามข้อผูกพันตามสัญญาค้ำประกันที่มีต่อผู้ฟ้องคดี จึงชอบที่ศาลจะกำหนดค้ำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชำระหนี้เป็นตัวแทน มิใช่บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ส่วนกรณีความรับผิดชอบตามสัญญาจำนองที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำไว้ต่อผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะบังคับได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ชำระหนี้เงินตามคำพิพากษาในชั้นบังคับคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่จำเป็นต้องพิพากษาถึงการบังคับจำนองตามคำขอของผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันหรือแทนกันใช้เงินจำนวน ๒,๗๔๙,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยของดอกเบี้ยเงินเชื่อผิดนัดตามที่ผู้ฟ้องคดีประกาศกำหนดนับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงวันฟ้อง พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๑๔ ต่อปีนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่มิใช่คำพิพากษา โดยในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หากไม่ชำระหนี้ในส่วนที่ต้องรับผิดชอบ ให้บังคับจำนองที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๓๔๓๙๑ ไร่หนึ่ง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คืนเงินค้ำประกันการปฏิบัติงานก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๑,๓๗๔,๕๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่มิใช่คำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๗๓/๒๕๕๘)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การที่อนุญาตตุลาการคืนข้อพิพาทให้คู่กรณีไปตกลงกันเอง และศาลแพ่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพื่อให้หน้าคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยยังมีได้เป็นการวินิจฉัยคดีไม่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหน่วยงานของรัฐคู่สัญญาบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลา ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลแพ่งมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงถนนผิวจราจรลูกรังกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบล) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) แต่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙ บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การบอกเลิกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดหาวัสดุ จ้างแรงงาน และจัดหาเครื่องจักร เครื่องมือที่ใช้ทำงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และค่าชดเชยที่ดินที่จ่ายให้แก่ราษฎรเจ้าของที่ดินที่ไม่ยินยอมให้สร้างถนนรูกล้าที่ดินของตนเองและเงินประกันการทำงาน รวมเป็นเงิน ๑,๗๓๐,๘๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าจ้างและค่าเสียหายตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉยต่อมา ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงให้นายอำเภอในขณะนั้นเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาด แต่นายอำเภอไม่ยอมชี้ขาดข้อพิพาท แต่แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปตกลงกันเอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ยอมชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลจังหวัด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาล ซึ่งศาลจังหวัดและศาลปกครองกลางมีความเห็นพ้องกันว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหาย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบข้อพิพาทให้ออญาโตตุลาการชี้ขาดเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้ออญาโตตุลาการพิจารณาตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๔) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการมอบข้อพิพาทให้ออญาโตตุลาการพิจารณาจะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงก็ต่อเมื่อออญาโตตุลาการได้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกระบวนการของกฎหมายว่าด้วยการออญาโตตุลาการแล้ว โดยมีคำชี้ขาดให้บังคับตามข้อเรียกร้องของเจ้าหนี้ แต่คดีนี้ปรากฏว่านายอำเภอซึ่งเป็นออญาโตตุลาการเห็นว่า ข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจดำเนินการชี้ขาดได้ จึงให้คู่กรณีไปตกลงกันเอง หากตกลงกันไม่ได้ก็ให้ไปฟ้องศาล กรณีจึงเป็นการคืนข้อพิพาทอันมีผลทำให้อายุความไม่เคยสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๗ วรรคแรก ประกอบมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีนำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลจังหวัดเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามที่ทวงถาม จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่อายุความจะสะดุดหยุดลงตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ต้องเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดมีคำพิพากษาให้โจทก์ (ผู้ฟ้องคดี) เป็นฝ่ายชนะคดีเท่านั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคดีนี้ศาลจังหวัดและศาลปกครองเห็นพ้องกันว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลจังหวัดจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๔ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อศาลจังหวัดมิได้พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้ชนะคดี จึงไม่อาจถือได้ว่าอายุความฟ้องคดีนี้สะดุดหยุดลงอีกเช่นกันตามมาตรา ๑๙๓/๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องใหม่ต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งขณะนั้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้พ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีไปแล้ว ในระหว่างการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยครบกำหนดไปตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ คือ พ้นกำหนด ๕ ปีนับแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการบอกเลิกสัญญาตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



ดังนั้น ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลา ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลจังหวัดมีคำสั่งจำหน่ายคดีตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และคดีนี้มีใช้การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ภายในกำหนดระยะเวลา ๕ ปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เนื่องจากอายุความการฟ้องคดีนี้สะดุดหยุดลงตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอเรียกร้องต่ออนุญาโตตุลาการ และต่อมาได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลจังหวัดเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ อายุความก็ยังคงสะดุดหยุดยู่อยู่นั้น ไม่อาจรับฟังได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความกับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๑/๒๕๕๘)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาจ้างตกแต่งซ่อมประตูเมืองตามโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่เจ้าหน้าที่ได้นำแบบแปลนและสำเนาโครงการมาให้ผู้รับจ้างประมาณราคาค่าใช้จ่ายเพื่อตั้งเบ็งบประมาณและค่าใช้จ่ายเพื่ออนุมัติต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด การที่เจ้าหน้าที่มิได้คัดค้านหรือขัดขวางมิให้ผู้รับจ้างดำเนินการ ทั้งที่ซ่อมประตูเมืองเป็นทรัพย์สินของทางราชการ และได้ติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เป็นกรณีที่มีมูลอันเชื่อได้ว่าได้มีการว่าจ้างให้ผู้รับจ้างตกแต่งซ่อมประตูเมือง ทั้งเจ้าหน้าที่ที่ตกลงจ้างมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและเป็นประธานคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ย่อมทำให้ผู้รับจ้างเข้าใจได้ว่ามีอำนาจกระทำการแทนและเมื่องานแล้วเสร็จองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มิได้มีการปฏิเสธรับงาน แต่กลับได้ใช้ประโยชน์ในงาน ถือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยอมให้เจ้าหน้าที่แสดงออกเป็นตัวแทนหรือยอมรับการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยปริยาย อันเป็นการให้สัตยาบันในการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังนั้น จึงต้องผูกพันตามสัญญาที่ต้องชำระค่าจ้างให้ผู้รับจ้างตามมาตรา ๘๒๑ และมาตรา ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้มิได้มีการทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ถือเป็นการบกพร่องของเจ้าหน้าที่ที่ต้องไปว่ากล่าวเป็นการภายใน ซึ่งไม่กระทบต่อความสมบูรณ์ในการแสดงเจตนาที่มีคำเสนอและคำสนองต้องตรงกันก่อให้เกิดสัญญาขึ้นผูกพันทั้งสองฝ่าย ทั้งกรณีนี้มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติให้ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ต้องการผู้รับจ้างตกแต่งซ่อมประตูเมืองที่ตำบลทุ่งนุ้ย อำเภอควนกาหลง จังหวัดสตูล ต่อมานาย อ. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นาย ป. หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นาง ว. นักวิชาการศึกษา ๗ว ได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีตกแต่งซ่อมประตูเมืองดังกล่าวตามโครงการจัดงาน

ส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ๒๕๕๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งสำเนาโครงการจัดงานส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ๒๕๕๒ พร้อมแบบแปลนให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีได้ศึกษาแบบแปลนตามโครงการและเสนอแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้ดำเนินการในงบประมาณได้ ผู้ถูกฟ้องคดีตกลงและจะดำเนินการจัดจ้างแบบกรณีพิเศษโดยให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองทันที โดยไม่ต้องรอทำสัญญาจัดจ้าง เนื่องจากมีเวลาจำกัดเพียง ๑๐ วัน ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการจัดจ้างแบบกรณีพิเศษ ทั้งสำเนาโครงการที่ให้ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับการอนุมัติแล้ว จึงดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมือง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล และเสร็จตามแบบแปลนเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ หลังจากนั้นได้ขอรับค่าจ้างจำนวนเงิน ๓๕๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องของเอกสารสัญญาจัดจ้างให้กับผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างในการสร้างซุ้มประตูเมืองสตูล ตำบลทุ่งนุ้ย อำเภอควนกาหลง จังหวัดสตูล จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การตกแต่งซุ้มประตูเมืองเป็นกิจกรรมที่จัดให้มีขึ้นตามโครงการจัดงานส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ๒๕๕๒ ฉลอง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์จังหวัดสตูลให้เป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ เพื่อให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวในจังหวัดสตูลเพิ่มขึ้น ซุ้มประตูเมืองจึงถือเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีบรรลุผล สัญญาจ้างตกแต่งซุ้มประตูเมืองซึ่งมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จ้างผู้ฟ้องคดีตกแต่งซุ้มประตูเมือง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่าจ้างตกแต่งซุ้มประตูเมือง จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยนาย อ. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นาย ป. หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เจ้าของงบประมาณและผู้รับผิดชอบโครงการจัดงานการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ๒๕๕๒ ฉลอง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล และนาง ว. นักวิชาการศึกษา ๗ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการจัดงานการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ๒๕๕๒ ฉลอง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล ได้พบและพูดคุยกับผู้ฟ้องคดี ณ ร้านอาหาร โดยมีนาย ท. กรรมการของบริษัท ด. จำกัด ร่วมสนทนาด้วย ในวงสนทนาได้พูดคุย

เกี่ยวกับเรื่องการจัดงานการส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดสตูล ๒๕๕๒ ฌลอง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล และในคำแกุ้ทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้แนบหนังสือของนาย ท. ยืนยันว่า ในการสนทนาดังกล่าว นาย อ. นาย ป. และนาง ว. ได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีรับจ้างตกแต่งซุ้มประตูเมืองที่ตำบลทุ่งนุ้ย และผู้ฟ้องคดีได้รับแบบแปลนจากนาง ว. เพื่อไปศึกษารายละเอียดและปรับแก้ให้สามารถดำเนินการได้ในงบประมาณค่าใช้จ่าย ๓๕๐,๐๐๐ บาท ต่อมาในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีก็ได้เข้าดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองที่ตำบลทุ่งนุ้ย โดยมีงบประมาณในการดำเนินการ จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสอดคล้องกับการที่นาง ว. ผู้เสนอโครงการ และนาย ป. ผู้รับผิดชอบโครงการ และเจ้าของงบประมาณโครงการ ได้มีการเสนองบประมาณในการตกแต่งซุ้มประตูเมือง จำนวน ๑ ซุ้ม เป็นเงิน ๓๕๐,๐๐๐ บาท โดยมีนาง ว. เป็นผู้ประมาณการ ตรงกับงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีตั้งไว้ กรณีจึงน่าจะเชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้นำแบบแปลนและสำเนาโครงการดังกล่าวมาให้ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เพื่อประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมือง เพื่อนำมาตั้งเบิกงบประมาณและค่าใช้จ่ายเพื่อขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองดังกล่าวจนกระทั่งแล้วเสร็จในวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ รวมเวลาดำเนินการ ๙ วัน เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้คัดค้านหรือขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองแต่อย่างใด ทั้งที่ซุ้มประตูเมืองเป็นทรัพย์สินของทางราชการ ตรงกันข้าม กลับปรากฏตามหนังสือของนาย ท. ที่แนบท้ายคำแกุ้ทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ตลอดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองมีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมาติดตามการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและคู่กรณียอมรับกันว่านาย ท. เป็นผู้ร่วมสนทนาและรับประทานอาหารกัน จึงเป็นพยานหลักฐานที่นำมาประกอบการพิจารณาได้ว่าหากนาย ป. นาง ว. หรือนาย อ. มิได้มอบหมายหรือผู้ฟ้องคดีมิได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจริง ผู้ฟ้องคดีย่อมที่จะไม่เสี่ยงหรือกล้าที่จะเข้าดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองโดยพลการ เพราะนอกจากจะเป็นการละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งต้องรับผิดชอบทั้งทางอาญาและทางแพ่งแล้ว ยังไม่ได้รับเงินค่าจ้างจากการดำเนินการดังกล่าว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงมีมูลเหตุอันเชื่อได้ว่าได้มีการว่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองที่ตำบลทุ่งนุ้ยจริง และจากฐานะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับโครงการจัดงานส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดสตูล ๒๕๕๒ ฌลอง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล โดยนาง ว. เป็นประธานคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ส่วนนาย ป. เป็นประธานคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจกระทำแทนผู้ถูกฟ้องคดีและมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้งเมื่อดำเนินการตกแต่งซุ้มประตูเมืองจนแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้มีการปฏิเสธงาน

ชุมนุมประตูดังกล่าว แต่กลับได้ใช้ประโยชน์ในระหว่างที่มีการจัดงานส่งเสริมการท่องเที่ยว  
 จังหวัดสตูล ๒๕๕๒ ฉลอง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ยอมให้เจ้าหน้าที่ของ  
 ผู้ถูกฟ้องคดีแสดงออก เป็นตัวแทนหรือได้ยอมรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี  
 โดยปริยาย อันเป็นการให้สัตยาบันในการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องผูกพัน  
 ตามสัญญาที่ต้องชำระค่าจ้างให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘๒๑ และมาตรา ๘๒๓ แห่งประมวล  
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ชุมนุมประตูดังกล่าวตั้งอยู่บนถนนเส้นทางสายหลักมีการสัญจร  
 ผ่านไปมา และผู้ฟ้องคดีก็เข้าดำเนินการตกแต่งชุมนุมประตูดังกล่าวในลักษณะเปิดเผยโดยใช้เวลา  
 ดำเนินการถึง ๙ วัน อีกทั้งช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก็เป็นช่วงเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี  
 การอนุมัติโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสตูล ๒๕๕๒ ฉลอง ๑๗๐ ปี เมืองสตูล ซึ่งมีการ  
 กำหนดกิจกรรมในการตกแต่งชุมนุมประตูดังกล่าว และที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิ  
 โดยไม่สุจริต เนื่องจากผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรจะรู้ว่าการทำนอกรับจ้างให้กับส่วนราชการจะต้องดำเนินการ  
 ตามวิธีการตามที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานราชการนั้น ๆ กำหนดไว้ และเจ้าหน้าที่  
 ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังฝืนเข้าทำงานจ้าง  
 โดยไม่รอทำสัญญากับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง  
 ก่อนเพื่อหวังประโยชน์ในผลงาน ในทำนองว่าลงมือทำงานก่อนได้งานก่อนนั้น เห็นว่า การที่  
 ผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานดังกล่าว เป็นการเข้าทำงานตามที่ได้มีการตกลงว่าจ้างจากเจ้าหน้าที่ของ  
 ผู้ถูกฟ้องคดี และกรณีก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างหรือจะว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่น  
 ให้เข้าดำเนินการตกแต่งชุมนุมประตูดังกล่าว อันจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเร่งเข้าทำงานดังกล่าว  
 โดยไม่รอทำสัญญา เพื่อหวังผลประโยชน์ของงานตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง และแม้ระเบียบ  
 สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดให้หน่วยงานของทางราชการ  
 ต้องดำเนินการทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนภายในของ  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องปฏิบัติสำหรับการเข้าทำสัญญากับบุคคลอื่น ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการปกป้องรักษา  
 ผลประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีเอง โดยหากไม่มีการดำเนินการตามระเบียบนี้ ก็ย่อมเป็นความบกพร่อง  
 ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องไปว่ากล่าวกับเจ้าหน้าที่ของตน  
 ที่เกี่ยวข้องเป็นการภายใน หากจะมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ในการแสดงเจตนาทำสัญญาของ  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่มีไปยังบุคคลอื่นแล้วแต่อย่างไร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี  
 ได้แสดงเจตนาที่จะว่าจ้างผู้ฟ้องคดีดำเนินการตกแต่งชุมนุมประตูดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีก็ได้ตอบรับ  
 และเข้าดำเนินการตกแต่งชุมนุมประตูดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่มีการแสดงเจตนาทำคำเสนอและ  
 คำสนองต้องตรงกัน ประกอบกับกรณีนี้เข้าลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๗ มิได้บัญญัติให้ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือแต่อย่างใด การแสดงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวและผู้ฟ้องคดี จึงก่อให้เกิดสัญญาขึ้นผูกพันทั้งสองฝ่าย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องผูกพันตามสัญญาดังกล่าวในอันที่จะต้องชำระสินจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๖/๒๕๕๙)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญาเช่าช่วงที่ดินเพื่อจัดทำตลาดระหว่าง กรุงเทพมหานครผู้เช่าช่วงกับบริษัทเอกชนผู้ให้เช่าช่วง จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่สัญญาเช่าช่วงจะชอบด้วยกฎหมายหรือตกเป็นโมฆะหรือไม่ จึงไม่มีสิทธิฟ้องให้สัญญาเป็นโมฆะ ซึ่งความสำคัญผิดที่จะทำให้นิติกรรมเป็นโมฆะ จะต้องเป็นความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม ได้แก่ ความสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรม ความสำคัญผิดในตัวบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีแห่งนิติกรรม และความสำคัญผิดในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม การที่ผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาจองแ่งค่าโดยจ่ายค่าพัฒนาที่ดิน และค่าก่อสร้างสาธารณูปโภคและทำสัญญาเช่าแ่งค่าถาวรในตลาดดังกล่าว โดยได้รับทราบและเข้าใจครบถ้วนตามหนังสือชี้ชวนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการดำเนินการจัดให้มีตลาดแล้ว และยังได้มีการต่อสัญญาแ่งค่าอีกสองครั้ง อีกทั้งเมื่อครบกำหนดเวลาเช่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงประกาศของกรุงเทพมหานครที่แจ้งให้มาดำเนินการต่ออายุสัญญาเช่าแล้ว แต่ไม่ไปดำเนินการติดต่อขอทำสัญญาเช่าเอง เนื่องจากประสบปัญหาภาวะขาดทุนและค้างชำระค่าเช่า กรณีดังกล่าวมิใช่เป็นการที่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาทำสัญญาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญของนิติกรรมตามนัยมาตรา ๑๕๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ การแสดงเจตนาเช่าแ่งค่าจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายและไม่เป็นโมฆะ คู่สัญญาอีกฝ่ายจึงไม่ต้องคืนเงินค่าพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (กรุงเทพมหานคร ที่ ๑ บริษัท ท. จำกัด ที่ ๒ และนาย อ. ที่ ๓) ได้ร่วมกระทำการอันไม่เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์จะจัดให้มีตลาด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อจัดหาที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เช่า ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงเช่าที่ดินรวม ๓ แปลงกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. โดยสัญญากำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถนำที่ดินไปให้เช่าช่วงได้ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงทำสัญญาเช่าช่วงที่ดินทั้งสามแปลงและได้จดทะเบียนการเช่า ณ สำนักงานที่ดิน ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ รวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ นิติกรรมเช่าช่วงที่ดินระหว่างผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นโมฆะ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้จองเช่าแผงค้าจำนวน ๑ แผง โดยได้จ่ายค่าพัฒนาและค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท ตามใบแจ้งความประสงค์ในการสนใจจองเช่าพื้นที่ตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒ ส่วนขยาย) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้จัดให้ผู้ค้ารายย่อยซึ่งเป็นผู้ชำระค่าพัฒนาและค่าก่อสร้างเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บริหารตลาด แต่กลับให้ตัวแทนและหรือบริวารเป็นผู้บริหารตลาดเพื่อแสวงหาประโยชน์ ทั้งสัญญาเช่าแผงค้าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเช่าแผงค้าเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี ตามที่ประกาศโฆษณาไว้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาจองแผงค้าโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญของนิติกรรมตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นิติกรรมการเช่าช่วงที่ดินระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สัญญาจองแผงค้า และสัญญาเช่าแผงค้าถาวรเป็นโมฆะ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันคืนเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาเช่าช่วงระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เช่าที่ดินจากห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. โดยปลอดจากภาระผูกพันใด ๆ ในที่ดินดังกล่าวและมีสิทธิในการนำออกให้เช่าช่วงได้ ข้อ ๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงเช่าช่วงและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงให้เช่าช่วงที่ดินตามโฉนดที่ดินสามแปลง เพื่อจัดทำเป็นโครงการตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒ ส่วนขยาย) และวรรคสอง กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีหน้าที่ทำการพัฒนาที่ดินและก่อสร้างอาคารตามแบบแปลน และจัดแบ่งพื้นที่ในการทำการค้าแต่ละประเภท (Zoning) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด รวมทั้งจะต้องปรับปรุงพื้นที่ให้อยู่ในระดับที่สามารถอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินการตลาด การค้าขาย... โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาและก่อสร้างทั้งหมด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะไปเรียกเก็บค่าพัฒนาและค่าก่อสร้างจากผู้ค้ารายย่อยเอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ/หรือบริวาร ผู้ค้ารายย่อยใช้ตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒) ผ่านเข้าออกสถานที่เช่าตลอดไป ข้อ ๒ วรรคสาม กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องก่อสร้างโดยจัดให้มีพื้นที่และอาคารในการทำการค้า และมีหน้าที่ในการจัดหาผู้ค้ารายย่อยในอัตราค่าเช่าช่วงดังนี้... ข้อ ๔ กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงกำหนดอายุสัญญาเช่าเป็นระยะเวลา ๑๐ ปีนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งมอบสถานที่เช่า และข้อ ๕ กำหนดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการก่อสร้างอาคารตามข้อ ๒ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญานี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งมอบอาคารและพื้นที่ต่าง ๆ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของอาคารและพื้นที่ทั้งหมด รวมทั้งจัดหาผู้ค้ารายย่อยได้เป็นจำนวนเกินกว่า



ร้อยละ ๕๐ ของผู้ค้าในส่วนที่เป็นผู้ค้าแผง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับมอบสถานที่เช่าแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการบริหารสถานที่เช่ารวมถึงผู้ค้ารายย่อยทั้งหมดทันที โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงมีหน้าที่จัดหาผู้ค้ารายย่อยให้ครบถ้วนต่อไป และสัญญาเช่าแผงค้าถาวรระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีเช่าแผงค้าจำนวน ๑ แผง มีกำหนดเวลาเช่า ๑ ปี ในอัตรา ค่าเช่าเดือนละ ๗๕๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าเช่าล่วงหน้าเป็นรายเดือน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศให้มีการต่อสัญญาเช่าแผงค้า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่มาดำเนินการขอต่อสัญญาตามเงื่อนไข ในประกาศที่กำหนดไว้

เมื่อปรากฏตามหนังสือสัญญาเช่าช่วงที่ดินสามแปลงและหนังสือสัญญาเช่าช่วง ที่ได้จดทะเบียนไว้กับเจ้าพนักงานที่ดินระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้เช่าช่วงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ให้เช่าช่วงนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หนังสือสัญญาเช่าช่วงทั้งสองฉบับดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หรือ ตกเป็นโมฆะหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ในประเด็นดังกล่าว และศาลไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยถึง ความเป็นโมฆะของสัญญาเช่าช่วงทั้งสองฉบับ ทั้งนี้ ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องสัญญาเช่าแผงค้าถาวร ตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒ ส่วนขยาย) ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้เรียกเก็บค่าพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างอาคารจากผู้ฟ้องคดีก็ตาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกเก็บเงินในฐานะเป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับตามหนังสือชี้ชวนรายละเอียด โครงการมีข้อความว่า บริหารตลาดโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บริหารการก่อสร้างโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และปรากฏตราสัญลักษณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ในหนังสือชี้ชวนด้วย จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ในฐานะผู้บริหารตลาด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเพียงเอกชนที่มีหน้าที่ พัฒนาที่ดินและก่อสร้างอาคารตามแบบแปลน และจัดหาพื้นที่ในการทำการค้าแต่ละประเภทตามที่ สัญญาเช่าช่วงทั้งสองฉบับกำหนด และเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนา และก่อสร้างทั้งหมด เพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น กรณีจึงเป็นการร่วมกันของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในการก่อสร้างตลาด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้อง ร่วมรับผิดชอบด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้จองแผงค้ากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑ แผงค่า และได้ชำระเงิน เป็นค่าสิทธิการเช่าแผงค้าระยะเวลา ๑๐ ปี และชำระค่าพัฒนาที่ดินและค่าก่อสร้างสาธารณูปโภค ระบบบำบัดน้ำเสีย ฯลฯ เป็นเงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ทำการก่อสร้างจำนวนแผงค้าขนาดเล็กและแผงค้าขนาดใหญ่ ลานเอนกประสงค์ ศูนย์อาหาร ขนาดใหญ่ ที่จอดรถ ห้องน้ำและสวนหย่อมตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดครบถ้วน และส่งมอบงาน เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของอาคารและพื้นที่ทั้งหมด รวมทั้งได้จัดหาผู้ค้ารายย่อยเป็นจำนวนเกินกว่า ร้อยละ ๕๐ ของผู้ค้าในส่วนที่เป็นผู้ค้าแผง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจรับมอบงานก่อสร้างไว้

ครบถ้วนแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ตกลงทำสัญญาเช่าแผงค้าถาวรตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒ ส่วนขยาย) ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เปิดให้มีการทำสัญญาเช่าแผงค้าตลอดมาจนถึงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ มีจำนวนผู้เข้ามาทำสัญญาเช่าแผงค้าถาวรจำนวนทั้งสิ้น ๓,๖๔๙ ราย จึงเห็นว่าความสำคัญผิดที่จะทำให้นิติกรรมเป็นโมฆะนั้นจะต้องเป็นความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรม ได้แก่ ความสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรม ความสำคัญผิดในตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดนิติกรรม และความสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรมตามมาตรา ๑๕๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมดำเนินการก่อสร้างตลาดและประกาศโฆษณาเชิญชวนผู้ค้ารายย่อยให้จองแผงค้าขายโครงการตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒ ส่วนขยาย) โดยมีตราสัญลักษณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏอยู่ในหนังสือชี้ชวนรายละเอียดโครงการ มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ร่วมดำเนินการก่อสร้างอาคารและจัดหาผู้ค้ารายย่อย ผู้ฟ้องคดีจึงรับทราบและเข้าใจตามเอกสารดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ร่วมกันดำเนินการจัดสร้างตลาดแล้วเสร็จครบถ้วนตามคำชี้ชวนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการเป็นตลาด โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บริหารตลาด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าแผงค้าถาวรกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีกำหนดเวลาเช่า ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และยังมี การต่อสัญญาเช่าแผงค้าถาวรอีกสองครั้งตามที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาทำสัญญาจองแผงค้าไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่มีความสมัครใจเข้าทำสัญญาผูกพัน แต่เมื่อครบกำหนดเวลาเช่าในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้อำนวยการสำนักงานตลาดได้มีประกาศเรื่องการต่ออายุสัญญาเช่าแผงค้าตลาดธนบุรี (สนามหลวง ๒ ส่วนขยาย) ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ รวม ๒ ฉบับ เพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาติดต่อดำเนินการต่ออายุสัญญาเช่าแผงค้า หากไม่มาต่อสัญญาภายในเวลากำหนด จะถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะต่อสัญญาเช่า ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วแต่ไม่ไปดำเนินการติดต่อขอทำสัญญาเช่าแผงค้าถาวรตามประกาศกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง เนื่องจากประสบปัญหาภาวะขาดทุน อีกทั้งค้างชำระค่าเช่าตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ ตลอดมาจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงดำเนินการทวงถามให้ชำระหนี้และบอกเลิกสัญญา กรณีจึงมิใช่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาทำสัญญาจองแผงค้าและทำสัญญาเช่าแผงค้าถาวรโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญของนิติกรรมตามนัยมาตรา ๑๕๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายและไม่เป็นโมฆะ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่จำเป็นต้องร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาทคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๐)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาจ้างจัดพิมพ์หนังสือวารสารและหนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ ประกอบกับมาตรา ๖๐๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานที่รับจ้างตามสัญญา แต่หน่วยงานทางปกครองที่ว่าจ้างไม่ชำระค่าจ้างจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา และต่อมาเมื่อคู่สัญญาได้ตกลงยินยอมด้วยวาจาตลอดคดีนี้ โดยไม่ได้กำหนดเวลาชำระหนี้ส่วนที่เหลือไว้ ผู้รับจ้างย่อมจะเรียกให้ชำระหนี้ได้โดยพลันเมื่อหน่วยงานทางปกครองชำระหนี้เพียงบางส่วน จึงถือว่าผิดนัดชำระหนี้ ต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดตามมาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการ บริการพิมพ์ สื่อการพิมพ์ ประมูลงาน และสิ่งพิมพ์ ได้ตกลงทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (โรงเรียน) โดยให้ผู้ฟ้องคดีจัดพิมพ์หนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครอง ปีการศึกษา ๒๕๕๖ และวารสารรายเดือนเพื่อเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้ ความเคลื่อนไหวของโรงเรียนและเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองนักเรียน และชุมชน ผู้ฟ้องคดีส่งมอบหนังสือคู่มือนักเรียนและวารสารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เมื่อถึงกำหนดชำระเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชำระเงินค่าจ้างตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้ตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการตกลงลดยอดหนี้จากจำนวนเงิน ๑,๓๔๕,๗๔๓.๗๕ บาท ให้คงเหลือ ๑,๐๐๒,๗๒๕ บาท และในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชำระหนี้เป็นจำนวนเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงเหลือยอดหนี้ที่ยังค้างชำระเป็นเงินจำนวน ๕๐๒,๗๒๕ บาท จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันรับผิดชอบใช้เงินต้น พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยนาง อ. เจ้าหน้าที่

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ดำเนินการจัดทำหนังสือวารสารและหนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครอง ปีการศึกษา ๒๕๕๖ ได้มีใบสั่งทำของหรือใบสั่งจ้าง มีข้อตกลงกับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จัดทำหนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครอง ปีการศึกษา ๒๕๕๖ และวารสารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องชำระเงินภายใน ๓๐ วัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบหนังสือดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบหนังสือดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามใบส่งของที่มีนาง อ. ลงนามเป็นผู้รับของหรือสินค้ารวมจำนวน ๙ ฉบับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีหน้าที่ใช้ราคาทรัพย์สินหรือราคาค่าจ้างจัดพิมพ์หนังสือดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๕๘๗ ประกอบมาตรา ๖๐๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลผูกพันบังคับระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อกันตามสัญญาสัญญาจ้างจัดพิมพ์วารสารและหนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครองฯ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอนนักเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามอำนาจหน้าที่และเป็นภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง สัญญาจ้างพิมพ์วารสารและหนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครองฯ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดหาหรือจัดให้มีวัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีการสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีทำการจัดพิมพ์หนังสือและวารสาร และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบหนังสือและวารสารแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าจ้างภายใน ๓๐ วัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบหนังสือและวารสาร เมื่อรวมค่าจ้างเฉพาะการจัดทำวารสารและหนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครองฯ เป็นเงินค่าจ้างทั้งสิ้นจำนวน ๑,๓๑๓,๖๔๓.๗๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชำระค่าจ้าง จึงตกเป็นผู้ผิดสัญญา ต่อมา ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้วผู้ฟ้องคดีได้ขอแก้ไขค่าฟ้องขอลดจำนวนทุนทรัพย์ขอรับคืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ลดลง และชี้แจงว่าในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการตกลงด้วยวาจาลดยอดหนี้ให้คงเหลือ ๑,๐๐๒,๙๒๕ บาท และในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้โอนชำระหนี้เป็นจำนวนเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท จึงฟังว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงยินยอมลดยอดหนี้ค่าจ้าง และวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชำระเงินค่าจ้างบางส่วนจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงคงเหลือเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกจำนวน ๕๐๒,๙๒๕ บาท สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงยินยอมลดยอดหนี้ โดยไม่ได้กำหนดเวลาชำระกันไว้ ผู้ฟ้องคดีย่อมจะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระหนี้ได้โดยพลัน ซึ่งในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชำระเงินค่าจ้างเพียงบางส่วน ไม่ได้ชำระเต็มจำนวน จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผิดนัดชำระหนี้ ต้องรับผิดชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐๒,๙๒๕ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้ว่าผู้อำนวยการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มอบอำนาจเป็นหนังสือให้นาง อ. หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การทำสัญญาจ้างทำหนังสือวารสารและหนังสือคู่มือนักเรียน ครูและผู้ปกครองฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อแจกให้นักเรียนที่เข้าใหม่ทุกคน และมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ข่าวสารความรู้และความเคลื่อนไหวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับบ้านของนักเรียนและชุมชน เพื่อให้นักเรียน ผู้ปกครอง และศิษย์เก่าของโรงเรียนได้เสนอข้อเขียน บทความ ข้อคิดเห็นอันจะยังประโยชน์ต่อการพัฒนาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหนี้ค่าจ้างทำวารสารและคู่มือนักเรียนจริงตามฟ้อง แต่ผู้ฟ้องคดีตกลงยอมลดหนี้ให้คงเหลือเพียงเก้าแสนบาทเศษ และเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘ ได้ชำระหนี้บางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ปฏิเสธหรือคัดค้านการที่นาง อ. หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ไปตกลงทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี อีกทั้งเป็นประโยชน์ตามภารกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในฐานะบุคคลภายนอกผู้สุจริต ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มอบอำนาจเป็นหนังสือให้นาง อ. ไปตกลงทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีจริงหรือไม่ เป็นเรื่องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับนาง อ. ไปว่ากันตามกฎหมายต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒๑/๒๕๖๐)

แม้สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงห้องน้ำและโถงลิฟต์ที่ส่วนราชการทำกับเอกชนผู้รับจ้างจะมีข้อกำหนดเปิดช่องให้ส่วนราชการมีสิทธิปรับเอกชนผู้รับจ้างเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างหากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ซึ่งดูประหนึ่งว่าขัดหรือแย้งกับข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การมีข้อขัดหรือแย้งจึงไม่มีผลทางกฎหมายทำให้

ข้อกำหนดให้สัญญาจ้างตกเป็นโมฆะ เมื่อเอกชนผู้รับจ้างตกลงทำสัญญาด้วยใจสมัคร และยอมตนผูกพันตามสัญญาทุกข้อโดยไม่อิดเอื้อน ส่วนราชการจึงมีสิทธิตามสัญญาที่จะเรียกร้องให้ชำระค่าปรับได้แม้จะเกินร้อยละสิบของจำนวนเงินค่าจ้างตามสัญญา เมื่องานจ้างตามสัญญาเป็นสิ่งสาธารณูปโภค และส่วนราชการไม่ได้งานที่จ้างมาให้บริการแก่ผู้มาติดต่ออันเป็นการบริการสาธารณะภายในเวลาอันสมควร ย่อมถือว่าส่วนราชการได้รับความเสียหายจากการผิดสัญญาจ้าง แม้จะมีใช้ความเสียหายในเชิงทรัพย์สิน แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของส่วนราชการทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายแล้ว เบี้ยปรับมิได้สูงเกินส่วน จึงไม่มีเหตุสมควรลดค่าปรับให้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ส่วนราชการใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างงานงวดแรกและได้นำหลักประกันสัญญาหักไว้เป็นค่าปรับบางส่วนแล้ว จึงยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้เอกชนผู้รับจ้างชำระค่าปรับส่วนที่เหลือได้ในอัตราตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (หจก.) ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นาย ว.) เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการให้ก่อสร้างปรับปรุงห้องน้ำและโถงลิฟต์ โดยแบ่งงวดงานและการจ่ายเงินค่าจ้างออกเป็น ๓ งวด กำหนดทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา แต่เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่เป็นไปตามงวดงานในสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถส่งมอบงานได้ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งขอสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและคำนวณเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ หักกลับกับค่าปรับกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานเกินกำหนดเวลาตามสัญญาเป็นเวลา ๕๕ วัน ค่าปรับวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับ ๑๒๒,๓๓๑ บาท เหลือเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ เป็นเงิน ๕๔๔,๙๒๙ บาท ผู้ฟ้องคดีได้เร่งให้ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างด้วยการปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๑ ในหนังสือพิมพ์สายกลางฉบับลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเงินค่าปรับมาชำระจำนวน ๓๑๕,๘๓๖.๔๐ บาท ภายใน ๓๐ วันนับตั้งแต่วันประกาศทางหนังสือพิมพ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำหลักประกันตามสัญญาจ้างจำนวน ๑๑๑,๒๑๐ บาท มาหักชดใช้เงินค่าปรับแล้วคงเหลือเงินค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระอีกจำนวน

๒๐๔,๖๒๖.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย จึงขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ร่วมกันชดใช้เงิน

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงห้องน้ำและโถงลิฟต์ ชั้น ๓ ของสำนักงานอธิการบดีที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๐ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จ บริบูรณ์ในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงาน ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา หรือผู้รับจ้างทำผิด สัญญาข้อใดข้อหนึ่ง ... ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญานี้ได้ และมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ เข้าทำงานของผู้รับจ้างให้ลุล่วงไปได้ด้วย และวรรคสอง กำหนดว่า การที่ผู้ว่าจ้างไม่ใช่สิทธิเลิกสัญญา ดังกล่าวข้างต้นนั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างพ้นจากความรับผิดชอบตามสัญญา ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมีได้ บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเงินวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา ... นอกจากนี้ ผู้รับจ้างยอมให้ผู้ว่าจ้างเรียกค่าเสียหาย อันเกิดขึ้นจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้าเฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับได้อีกด้วย และวรรคสอง กำหนดว่า ในระหว่างที่ผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญานั้น หากผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างจะไม่สามารถ ปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาก็ได้ และถ้าผู้ว่าจ้างได้แจ้งข้อเรียกร้อง ไปยังผู้รับจ้างเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานขอให้ชำระค่าปรับแล้ว ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะปรับ ผู้รับจ้างจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย

แม้ข้อ ๕ ประกอบกับข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้างจะเปิดช่องให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนเงินวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา คือ วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ หรือตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ขยายให้ไปจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงาน ที่จ้างแล้วเสร็จจริง หรือจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ถ้าหากผู้ฟ้องคดีได้แจ้งสงวนสิทธิ ที่จะเรียกร้องค่าปรับดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานจ้างแล้ว โดยมีพักต้องคำนึงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งดูประหนึ่งว่า ชัดหรือแย้งกับข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับ ตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอม

เสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรน การบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น แต่โดยที่ข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวมีอาจจะถือได้เลยว่าเป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การมีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายทำให้ข้อ ๕ ประกอบกับ ข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้างตกเป็นโมฆะและต้องบังคับตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงทำสัญญาจ้างด้วยใจสมัครและยอมตนผูกพันตามสัญญาดังกล่าวทุกข้อโดยไม่อิดเอื้อน และรับฟังได้เป็นยุติว่าวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นวันที่สัญญาจ้างระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องทำงานตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้ส่งมอบงานที่จ้างงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับเป็นจำนวนเงินวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงานที่จ้างแล้วเสร็จ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จและไม่มีเหตุที่จะงดหรือลดค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิตามสัญญาที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับ แม้เงินค่าปรับดังกล่าวจะเกินร้อยละ ๑๐ ของจำนวนเงินค่าจ้างก่อสร้างก็ตาม

เมื่อข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้างมีลักษณะเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญาแก่ผู้ฟ้องคดีว่าจะใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นเบี้ยปรับเมื่อตนไม่ชำระหนี้ที่ตนมีอยู่ตามสัญญาจ้างหรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องสมควร ซึ่งมีเจตนารมณ์หรือความประสงค์ที่จะให้เป็นทั้งบทกำหนดโทษในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญา ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องสมควร และเป็น การกำหนดค่าเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีอื่นเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญา และโดยที่มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่สามารถส่งมอบงานภายในกำหนดระยะเวลาทำงานตามสัญญาจ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอส่งมอบงานงวดที่ ๑ และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและมีการจ่ายเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยหักเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ เพื่อเป็นค่าปรับกรณีทำงานเกินกำหนดตามสัญญาเป็นเวลา ๕๕ วัน ค่าปรับวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๑๒๒,๓๓๑ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ แล้ว



ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งให้ดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญาอีก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จงใจไม่ชำระหนี้ที่ตนมีอยู่ตามสัญญาจ้าง แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในเชิงทรัพย์สินเป็นจำนวนเท่าใด แต่งานที่ผู้ฟ้องคดีจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำ ซึ่งได้แก่ การก่อสร้างปรับปรุงห้องน้ำและโถงลิฟต์ ชั้น ๓ ของสำนักงานอธิการบดีนั้นเป็นสิ่งสาธารณูปโภค การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้งานที่จ้างมาให้บริการนักศึกษา และประชาชนผู้มาติดต่ออันเป็นการบริการสาธารณะภายในเวลาอันสมควร ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาจ้างหรือไม่ชำระหนี้ตามสัญญาจ้าง แม้จะมีใช้ความเสียหายในเชิงทรัพย์สินก็ตาม เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้นแล้ว เห็นได้ว่า เบี้ยปรับที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้ได้สูงเกินส่วน จึงไม่มีเหตุสมควรลดค่าปรับให้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามสัญญาจ้าง ข้อ ๑๕ ที่จะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับตั้งแต่วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ จนถึงวันบอกเลิกสัญญา (วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑) ในอัตราวันละ ๒,๒๒๔.๒๐ บาท รวมเป็นเวลา ๑๙๗ วัน เป็นเงิน ๔๓๘,๑๖๗.๔๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๑๒๒,๓๓๑ บาท และได้นำหลักประกันสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๑๑๑,๒๑๐ บาท หักไว้เป็นค่าปรับแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าปรับอีกเป็นเงินจำนวน ๒๐๔,๖๒๖.๔๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศในหนังสือพิมพ์สายกลางฉบับลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ เพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันประกาศทางหนังสือพิมพ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ตั้งแต่วันที่ครบกำหนด ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันประกาศทางหนังสือพิมพ์ดังกล่าวและต้องเสียดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๒๐๔,๖๒๖.๔๐ บาท ตั้งแต่วันผิดนัดจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงินค่าปรับจำนวน ๒๐๔,๖๒๖.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันฟ้อง คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๔,๙๔๑.๕๘ บาท และชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๒๐๔,๖๒๖.๔๐ บาท ตั้งแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๖๐/๒๕๕๙)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองให้ผู้ขายนำรถดัดล้อออกไปทดสอบประสิทธิภาพการใช้งานในพื้นที่จริงเป็นเวลาสิบวันและให้ส่งผู้มีความรู้มาให้คำปรึกษาแนะนำและร่วมการทดสอบประสิทธิภาพ เป็นการตรวจสอบรถดัดล้อที่เกินกว่าปกติในการตรวจรับพัสดุ ซึ่งต้องตรวจสอบทดลองโดยปกติทางการค้าเพียงแค่ทดลองการใช้งานเบื้องต้นในวันส่งมอบสินค้าเท่านั้น หากคู่สัญญาฝ่ายปกครองมีความประสงค์ที่จะดำเนินการเช่นนั้น จะต้องกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาเป็นการเฉพาะ เมื่อไม่กำหนดเป็นเงื่อนไขในข้อสัญญา จึงไม่อาจอ้างเหตุที่ผู้ขายไม่ปฏิบัติตามมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญาได้ การบอกเลิกสัญญาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อสัญญาเลิกกันแล้ว ผู้ขายได้นำรถดัดล้อกลับคืนและคู่สัญญาฝ่ายปกครองมิได้เอารถไว้ใช้ประโยชน์ คู่สัญญาย่อมกลับคืนสู่ฐานะที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามสัญญาโดยให้มีการชำระค่ารถดัดล้อได้ แต่เมื่อผู้ขายได้รับความเสียหายจึงกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ขาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญาซื้อขายรถดัดล้อชนิดขับเคลื่อนด้วยตัวเอง ยี่ห้อ TIANGONG รุ่น CG ๙๔๒H จำนวน ๑ คัน กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ตามสัญญาซื้อขายลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนโอนรถดัดล้อและส่งมอบรถดัดล้อให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๒ แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่ตรวจรับและให้ผู้ฟ้องคดีนำรถดัดล้อไปทำการทดสอบประสิทธิภาพการใช้งานในพื้นที่จริงเป็นเวลา ๑๐ วัน โดยให้ส่งผู้ที่มีความรู้มาให้คำปรึกษาแนะนำและร่วมทดสอบประสิทธิภาพ พร้อมกับให้มาลงนามในบันทึกต่อท้ายสัญญาไว้เป็นหลักฐาน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระราคารถดัดล้อและค่าเสียหายอันเกิดจากการชำระหนี้ล่าช้า ต่อมา คณะกรรมการตรวจการจ้างได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาโดยไม่ยินยอมให้มีการทดสอบประสิทธิภาพและสมรรถนะของรถดัดล้อในพื้นที่จริง และไม่ทำการส่งมอบใบตราส่ง (Bill of Lading) หรือสำเนาใบตราส่งให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตาม

ข้อตกลงในสัญญา เห็นควรบอกเลิกสัญญาซื้อขายรถดักกล้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ บอกเลิกสัญญาซื้อขายรถดักกล้วย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินตามสัญญาพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามสัญญาซื้อขายลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ นอกจากจะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบรถดักกล้วยและจดทะเบียนโอนรถดักกล้วยให้กับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ข้อ ๑ วรรคสาม ของสัญญานับดังกล่าว ยังกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขายจะต้องรับรองว่าเมื่อตรวจสอบทดลองรถดักกล้วยแล้วต้องมีคุณภาพและคุณสมบัติที่ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่การตรวจสอบทดลองรถดักกล้วยดังกล่าวโดยปกติทางการค้าจะเป็นแค่เพียงการทดลองการใช้งานเบื้องต้นของรถดักกล้วยคันดังกล่าวเท่านั้น โดยทำการตรวจสอบทดลองในวันส่งมอบซึ่งมีคู่สัญญาอยู่ร่วมในการตรวจสอบด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีนำรถดักกล้วยไปทำการทดสอบประสิทธิภาพการใช้งานในพื้นที่จริง โดยการปฏิบัติงานในการตัดผักตบชวาในบริเวณประตูน้ำโพธิ์พระยา เป็นเวลา ๑๐ วัน และให้ส่งผู้ที่มีความรู้มาให้คำปรึกษาแนะนำและร่วมทดสอบประสิทธิภาพดังกล่าว จึงเป็นการตรวจสอบรถดักกล้วยที่เกินกว่าปกติในการตรวจรับพัสดุของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์ที่จะดำเนินการเช่นนั้น จะต้องกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญาเป็นการเฉพาะโดยไม่อาจอ้างเอาสัญญาข้อ ๑ วรรคสาม ซึ่งเป็นสัญญาตามแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่นำมาใช้กับการจัดซื้อพัสดุของหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไปได้ เพราะตามข้อสัญญาดังกล่าวหมายถึงการตรวจสอบตามธรรมเนียมปฏิบัติในเวลาตรวจรับพัสดุเท่านั้น มิใช่การนำไปปฏิบัติงานจริงในพื้นที่เป็นเวลานานถึง ๑๐ วัน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ยอมปฏิบัติตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจใช้เป็นเหตุในการบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๙ ของสัญญานับดังกล่าวได้ และในการจัดซื้อโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ฟ้องคดีต้องผ่านการตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิค ซึ่งประกอบด้วยเอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสตุดัวอย่าง แคตตาล็อกหรือแบบรูป และรายการละเอียด ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ย่อมทราบในขณะตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิคแล้วว่ารถดักกล้วยยี่ห้อ TIANGONG เป็นรถที่ไม่เคยมีการใช้งานมาก่อนในประเทศไทย และเมื่อคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์คัดเลือกผู้ค้ำที่มีคุณสมบัติแล้วให้รายงานผลการพิจารณาและความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมทราบตั้งแต่ก่อนทำสัญญาซื้อขายกับผู้ฟ้องคดีแล้วว่า รถดักกล้วยที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นรถยี่ห้อ TIANGONG ที่ไม่เคยมีการใช้ในประเทศไทยมาก่อน

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับไม่กำหนดเงื่อนไขในข้อสัญญาให้มีการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ก่อนที่จะมีการตรวจรับไว้ในสัญญาฉบับดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจอ้างเหตุผลในการตรวจรับโดยให้ผู้ฟ้องคดีนำรถดังกล่าวไปทำการทดสอบประสิทธิภาพการใช้งานในพื้นที่จริงเป็นเวลา ๑๐ วัน เนื่องจากการทดลองดังกล่าวมิใช่การทดสอบหรือตรวจสอบตามปกติตามข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุทำผิดสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอาศัยเป็นเหตุในการบอกเลิกสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ บอกเลิกสัญญาซื้อขायรถดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่ชอบ

เมื่อหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้นำรถดังกล่าวคืนไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เอารถไว้ใช้ประโยชน์ และเมื่อสัญญาเลิกกันแล้ว คู่สัญญาย่อมกลับคืนสู่ฐานะทั้งที่เป็นอยู่เดิมตามมาตรา ๓๗๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงไม่อาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามสัญญาโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่ารถดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่คำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามสัญญาที่มีความหมายว่าผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ส่งมอบรถดังกล่าว จึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายเท่ากับราคารถดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ เรียกค่าเสียหายจากการชำระหนี้ล่าช้า เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้ทางเสียและความเสียหายของผู้ฟ้องคดีแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ชำระหนี้ตามสัญญาเลย จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๘/๒๕๖๑)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อตามสัญญาจ้างกำหนดการจ่ายเงินค่าจ้างให้เป็นไปตามวงงานที่ผู้รับจ้างทำแล้วเสร็จ การที่ผู้รับจ้างทำงานงวดที่ ๑ แล้วเสร็จและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและผู้ว่าจ้างได้จ่ายเงินค่าจ้างทำงานงวดที่ ๑ ให้ผู้รับจ้างถูกต้องครบถ้วนแล้ว งานงวดที่ ๑ จึงเป็นงานที่ผู้รับจ้างได้กระทำให้แก่ผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างและยอมให้ผู้ว่าจ้างใช้งานแล้ว ผู้รับจ้างจึงมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ อันเป็นค่าการงานที่ได้กระทำขึ้น ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิเรียกเงินค่าจ้างดังกล่าวคืนจากผู้รับจ้าง ถึงแม้ว่างานที่จ้างในงวดงานที่ ๒ และที่ ๓ ไม่แล้วเสร็จและผู้ว่าจ้างได้บอกเลิกสัญญาจ้างเพราะความผิดของผู้รับจ้าง ส่วนค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียมความแพ่งที่ผู้ว่าจ้างยื่นขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครชื่อผู้รับจ้างกลับคืนเข้าสู่ทะเบียน มิใช่ค่าเสียหายที่เกิดจากการส่งมอบงานล่าช้าหรือการปฏิบัติผิดสัญญา ผู้ว่าจ้างจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายนี้ได้ และการที่ผู้ว่าจ้างส่งหนังสือแจ้งให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับจากการที่ผู้รับจ้างผิดสัญญา โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ถูกส่งคืนเนื่องจากไม่มารับภายในกำหนดคำเตือนให้ชำระค่าปรับถือเป็นสาระสำคัญ กรณีจึงถือว่าผู้ว่าจ้างยังมีได้มีคำเตือนให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับ ผู้รับจ้างจึงยังมีได้ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ต้องถือว่าผู้รับจ้างตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันที่ผู้ว่าจ้างได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ทำสัญญาจ้างเหมาบริษัท จ. จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้จัดทำโครงการจัดทำแผนที่ภาษีและทรัพย์สิน โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ฉบับลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ กำหนดจ่ายเงินเป็นงวด รวม ๓ งวด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ แต่งานมีความชำรุดบกพร่อง และเมื่อสิ้นสุดเวลาตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานตามสัญญาจ้างต่อไปได้ จึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและริบหลักประกันสัญญา รวมทั้งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายจากการที่งาน

งวดที่ ๑ ไม่สามารถนำไปใช้ได้ ต้องประกอบด้วยงานงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ รวมเข้าด้วยกันจึงจะสามารถใช้งานได้จริง งานงวดที่ ๑ ที่ผู้ว่าจ้างส่งมอบจึงเป็นอันไร้ประโยชน์ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อมีคำสั่งให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครขอผู้ถูกฟ้องคดีกลับคืนเข้าสู่ทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนเงิน ๓,๐๐๐ บาท จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ พร้อมชำระค่าปรับตามสัญญาจ้าง รวมทั้งเงินค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างเหมาผู้ถูกฟ้องคดีให้จัดทำโครงการจัดทำแผนที่ภาษีและทรัพย์สิน โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ กำหนดจ่ายเงินเป็นงวด รวม ๓ งวด งวดที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำแผนที่ฐาน (Base Map) และงานจัดทำแผนที่แม่บทเสร็จเรียบร้อย งวดที่ ๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสำรวจข้อมูลทรัพย์สินเสร็จเรียบร้อย และงวดที่ ๓ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำระบบฐานข้อมูล จัดทำเอกสารรายงาน งานฝึกอบรมเจ้าหน้าที่จนสามารถใช้งานได้ งานติดตั้งคอมพิวเตอร์ พร้อมอุปกรณ์โปรแกรม และตรวจสอบการใช้งานและงานอื่น ๆ เสร็จเรียบร้อยถูกต้องตามสัญญาจ้างทุกประการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นเวลา ๒๕๐ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกันสัญญา (หลักประกันสัญญา) ของธนาคารมอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานงวดที่ ๑ และได้จ่ายเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนแล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๒ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบงานแล้วพบว่ามีความชำรุดบกพร่อง และได้เตือนให้ส่งมอบงาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ อีกครั้งหนึ่งและยินยอมเสียค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งบอกเลิกสัญญาจ้างเนื่องจากคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบงานแล้วพบว่ามีความบกพร่อง ซึ่งต้องใช้เวลานานในการแก้ไขและได้พ้นเวลาทำงานที่กำหนดตามสัญญาจ้างเป็นเวลา ๒๙๒ วัน (นับถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑) และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบตามสัญญาจ้าง คือ ชำระค่าปรับคืนเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ และถูกริบหลักประกันสัญญา

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำงานงวดที่ ๑ แล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดที่ ๑ โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานงวดที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนแล้วเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ งานงวดที่ ๑ จึงเป็นงานที่

ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างและยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้งานแล้ว ซึ่งตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำงานงวดที่ ๑ ให้แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ อันเป็นค่าการงานที่ได้กระทำขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ คืนจากผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องคืนเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่งของสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ กำหนดว่า ... นอกจากนี้ ผู้รับจ้างยอมให้ผู้ว่าจ้างเรียกค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้าเฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนค่าปรับ และค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกด้วย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครจัดซื้อผู้ถูกฟ้องคดีกลับคืนเข้าสู่ทะเบียน และศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้มีคำสั่งให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครทำการจดทะเบียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับคืนเข้าสู่ทะเบียน ต่อมา สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ จัดซื้อผู้ถูกฟ้องคดีกลับคืนเข้าสู่ทะเบียน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียมความแพ่ง จำนวน ๓,๐๐๐ บาท นั้น เงินจำนวนดังกล่าวมิใช่ค่าเสียหายที่เกิดจากการส่งมอบงานล่าช้าหรือการปฏิบัติผิดสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดี

สำหรับดอกเบี้ยผิดนัดของค่าปรับนั้น มาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้น เจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้อยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ แจ้งบอกเลิกสัญญา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ โดยผู้ฟ้องคดีส่งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ถูกส่งคืนเนื่องจากไม่มารับภายในกำหนด คำเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับเป็นสาระสำคัญกรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้มีคำเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังมีได้ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกเป็นผู้ผิดนัดตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไป และเมื่อหนึ่งดังกล่าวเป็นหนี้เงิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยอันเกิดจากการผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ได้ตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๕/๒๕๖๑)

สัญญาจ้างควบคุมงานก่อสร้างมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญามุ่งเอาผลสำเร็จของงานก่อสร้างของผู้รับจ้างก่อสร้างเป็นสาระสำคัญ โดยมีต้องคำนึงว่างานก่อสร้างจะแล้วเสร็จโดยผู้รับจ้างรายใด มีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของ การกำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน แม้จะเป็นพฤติการณ์ที่มักเกิดขึ้นในสัญญาจ้างแรงงาน แต่ก็มีข้อเท็จจริงที่ทำให้ฟังได้ว่าเป็นกรณีตามสัญญาจ้างแรงงานเสมอไป เนื่องจากสัญญาจ้างทำของก็อาจมีการจ่ายค่าตอบแทนเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานได้ สัญญาจ้างควบคุมงานที่กำหนดจ่ายค่าจ้างให้ผู้ควบคุมงานเป็นรายเดือนจึงมิใช่ข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ควบคุมงานในการรับค่าจ้างเป็นรายเดือน โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลสำเร็จของงานที่ผู้รับจ้างก่อสร้างจะดำเนินการแต่อย่างใด หากสัญญาก่อสร้างระหว่างผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้างระดับลงชั่วคราว ผู้ควบคุมงานย่อมไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างควบคุมงานในเดือนนั้น และผู้ว่าจ้างมีสิทธิงดจ่ายค่าจ้างควบคุมงานให้แก่ผู้ควบคุมงาน ตลอดระยะเวลาที่สัญญาก่อสร้างระดับลงชั่วคราว และจะจ่ายเงินค่าจ้างเมื่องานจ้างตามสัญญาก่อสร้างได้ดำเนินการต่อไป การที่งานก่อสร้างระดับลงชั่วคราวด้วยเหตุอุทกภัย ผู้ควบคุมงานจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง และหลังจากที่สภาวะอุทกภัยเริ่มเข้าสู่ภาวะปกติจนถึงวันบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้าง ผู้รับจ้างก็ไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา จึงไม่มีงานที่ผู้ควบคุมงานจะต้องเข้าควบคุมผู้รับจ้างตามสัญญาควบคุมงาน จึงไม่ต้องจ่ายค่าจ้างควบคุมงาน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัยฯ) ว่าจ้างให้บริษัท ก. จำกัด เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาตามสัญญาลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จภายใน ๖๐๐ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาดังกล่าวตามสัญญาลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ โดยตกลงจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน แต่บริษัท ก. จำกัด ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างกับบริษัท ก. จำกัด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติจ่ายค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างให้กับผู้ฟ้องคดีสำหรับงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ แต่ปฏิเสธการจ่ายค่าจ้างสำหรับค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างงวดที่ ๓ ถึงงวดที่ ๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาและไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ปฏิบัติงานเป็นไปตามสัญญาจ้างควบคุมงานก่อสร้างทุกประการแล้ว



จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิการบดีมหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชำระค่าจ้างควบคุมงานตั้งแต่งวดที่ ๓ ถึงงวดที่ ๖ พร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** จากบทบัญญัติมาตรา ๕๗๕ และมาตรา ๕๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าตามสัญญาจ้างแรงงาน ลูกจ้างต้องทำงานให้นายจ้างตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาจ้างแรงงานที่ตกลงกัน โดยไม่ได้มุ่งประสงค์ต่อผลสำเร็จของการงานอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะ หรือคิดค่าตอบแทนจากผลสำเร็จของการงานที่ตกลงกัน ส่วนสัญญาจ้างทำของนั้น ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างมีเจตนามุ่งประสงค์ต่อความสำเร็จของงานอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามข้อตกลงที่ว่าจ้างให้ทำกัน โดยถือเอาผลสำเร็จของการงานที่ตกลงให้ทำกันนั้นเป็นสาระสำคัญ สำหรับพฤติการณ์ที่มีการจ่ายค่าจ้างรายเดือนนั้น แม้จะเป็นพฤติการณ์ที่มักเกิดขึ้นในกรณีของการจ้างลูกจ้างทำงานให้แก่นายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานก็ตาม แต่ก็มีใช้ข้อเท็จจริงที่ทำให้ฟังได้ว่าเป็นกรณีตามสัญญาจ้างแรงงานเสมอไปทั้งหมด เนื่องจากสัญญาจ้างทำของก็อาจมีการจ่ายค่าตอบแทนเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานได้เช่นกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามข้อ ๑ ของสัญญาจ้างควบคุมงานลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัท จำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยข้อ ๒ ของสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ผู้ควบคุมงานจะควบคุมงานให้เป็นไปตามสัญญาก่อสร้างและถูกต้องตามหลักวิชาทางด้านสถาปัตยกรรมและวิศวกรรมและจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ว่าจ้างจนกว่างานตามสัญญาก่อสร้างจะแล้วเสร็จตามรูปแบบและรายละเอียดของแบบงาน ซึ่งข้อ ๑๐ วรรคหนึ่งของสัญญาฉบับเดียวกันกำหนดว่า การควบคุมงานตามสัญญานี้ ผู้ควบคุมงานจะปฏิบัติดังนี้ (๑) จะดำเนินการควบคุมงานนับตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ จนกว่างานตามสัญญาก่อสร้างจะแล้วเสร็จตามสัญญา... กรณีจึงเห็นได้ว่าสัญญาจ้างผู้ควบคุมงานลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีควบคุมงานก่อสร้างจนกว่างานก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ จะแล้วเสร็จ โดยมีพักต้องคำนึงว่างานก่อสร้างดังกล่าวจะแล้วเสร็จ โดยผู้รับจ้างก่อสร้างรายใด สัญญาจ้างผู้ควบคุมงานอันเป็นสัญญาพิพาทในคดีนี้ จึงมุ่งเอาผลสำเร็จของงานก่อสร้างของผู้รับจ้างก่อสร้างเป็นสาระสำคัญอันเป็นลักษณะของสัญญาจ้างทำของ หาใช่สัญญาจ้างแรงงานไม่

การที่ข้อ ๓ ของสัญญาจ้างควบคุมงานกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน เดือนละเท่า ๆ กันนั้น เป็นเพียงการตกลงแบ่งจ่ายค่าจ้างการควบคุมงานเพื่อให้สอดคล้องกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำกับผู้รับจ้างก่อสร้างตลอดอายุของสัญญาจ้างก่อสร้างเท่านั้น อีกทั้งการแบ่งจ่ายค่าจ้างดังกล่าว ก็มีใช้ข้อตกลงที่มีลักษณะ

เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการรับค่าจ้างเป็นรายเดือน โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลสำเร็จของงานก่อสร้างที่ผู้รับจ้างก่อสร้างดำเนินการแต่อย่างใด ดังนั้น หากสัญญาก่อสร้างระหว่างผู้รับจ้างกับผู้ว่าจ้างระงับลงชั่วคราว ผู้ควบคุมงานไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างควบคุมงานในเดือนนั้น และผู้ว่าจ้างมีสิทธิงดจ่ายค่าจ้างควบคุมงานให้แก่ผู้ควบคุมงาน ตลอดระยะเวลาที่สัญญาก่อสร้างระงับลงชั่วคราว แต่ผู้ว่าจ้างจะจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ควบคุมงานเมื่องานจ้างตามสัญญาก่อสร้างนั้นได้ดำเนินการต่อไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ควบคุมงานก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๑ หลัง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญากับผู้รับจ้างก่อสร้างให้ทำงานดังกล่าว โดยผู้รับจ้างได้เข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยได้ทำการไถปรับพื้นที่ก่อสร้างให้ได้ระดับตามแบบก่อสร้าง ขออนุมัติผังก่อสร้าง ซึ่งได้รับความเห็นชอบอนุมัติผังดังกล่าวแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าควบคุมการดำเนินการของผู้รับจ้างเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่ปรากฏว่าในช่วงเดือนกันยายนถึงปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ มีฝนตกหนักในเขตพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา และเกิดอุทกภัยในพื้นที่ของมหาวิทยาลัยฯ รวมถึงพื้นที่บริเวณก่อสร้างอาคารทั้งหมด เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถที่จะเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาได้ กรณีจึงถือได้ว่าสัญญาก่อสร้างระหว่างผู้รับจ้างและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระงับลงชั่วคราวด้วยเหตุอุทกภัย ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้าง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิงดจ่ายค่าจ้างควบคุมงานแก่ผู้ฟ้องคดี และหลังจากที่สภาวะอุทกภัยเริ่มเข้าสู่ภาวะที่ผู้รับจ้างสามารถที่จะเข้าทำงานได้จนถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร ผู้รับจ้างก็ไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้างอาคารแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อนับตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ จนถึงเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารตามสัญญา กรณีจึงไม่มีงานที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเข้าควบคุม แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้มีการนำเสนอรายงานแจ้งความคืบหน้า รวมทั้งได้ประเมินความคืบหน้าเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประจำทุกเดือนตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็เป็นเพียงการรายงานความคืบหน้าในแต่ละเดือนเท่านั้น แต่เมื่อผู้รับจ้างไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๓ ถึงงวดที่ ๖ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๔/๒๕๖๑)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ให้ส่วนราชการมีดุลพินิจในการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวหากเห็นว่า คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้หรือการปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะ และเงินค่าปรับจะสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ได้ยินยอมเสียค่าปรับดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ อีกทั้งยังเป็นมาตรการเร่งรัดมิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินการตามสัญญาล่าช้าเกินสมควร อันจะส่งผลเสียต่อทางราชการที่มีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะ และยังมีมุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนยินยอมที่จะเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ เพื่อประโยชน์ของตนโดยแท้ ดังนั้น การที่ส่วนราชการบอกเลิกสัญญาล่าช้าทำให้เอกชนที่ปฏิบัติผิดสัญญาต้องชำระค่าปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาและไม่ได้ยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไข จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าว ศาลจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับที่กำหนดในสัญญาได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี (กรมที่ดิน) ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ป. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฉบับลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยให้ผลิตสารคดีเพื่อออกอากาศประชาสัมพันธ์โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ สัปดาห์ละ ๑ ครั้ง ติดต่อกันจนครบ ๕๐ ตอน เงินค่าจ้าง ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวด รวม ๓ งวด งวดที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกอากาศครบ ๑๕ ตอน งวดที่ ๒ ครบ ๓๐ ตอน และงวดที่ ๓ ครบ ๕๐ ตอน ซึ่งตามสัญญาหากผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด และผู้ฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินวันละ ๑,๗๐๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี

ได้ดำเนินการออกอากาศครบ ๑๕ ตอน และผู้ฟ้องคดีได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างงวดแรกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปแล้ว จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการออกอากาศต่ออีก ๕ ตอน รวมออกอากาศแล้ว ๒๐ ตอน แต่หลังจากนั้นตั้งแต่วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ออกอากาศอีกเลย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งบอกเลิกสัญญา สงวนสิทธิเรียกค่าปรับ และขอเรียกค่าปรับตามสัญญานับแต่วันที่ไม่ได้ออกอากาศจนถึงวันที่บอกเลิกสัญญา รวมจำนวน ๑๖๔ วัน เป็นเงิน ๒๗๘,๘๐๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกอากาศไปแล้ว ๕ ตอน คิดเป็นเงิน ๑๗๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้รับหลักประกันสัญญาไปแล้วเป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท ซึ่งเมื่อนำมาหักออกจากค่าปรับจึงคงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องนำมาชำระทั้งสิ้น ๒๓๑,๘๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๙ แต่เมื่อครบกำหนดดังกล่าวปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เงินค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินค่าปรับที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงความยินยอมที่จะเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ซึ่งตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้ส่วนราชการเอาเปรียบหรือแสวงหาประโยชน์เอาค่าปรับจากผู้รับจ้างโดยไม่ชอบ จึงเห็นควรลดค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา คิดเป็นเงินจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหลักประกันสัญญาแล้วเป็นเงิน ๘๕,๐๐๐ บาท จึงนำมาหักเป็นค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบ และคงเหลือค่าปรับจำนวนทั้งสิ้น ๘๕,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังต้องจ่ายเงินค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกอากาศไปแล้วอีก ๕ ตอน เป็นเงิน ๑๗๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิหักเงินจำนวนดังกล่าวไว้เป็นค่าปรับได้ เมื่อนำค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในส่วนที่เหลือจำนวน ๘๕,๐๐๐ บาท มาหักออกจากเงินค้างจ่ายดังกล่าว จึงยังคงเหลือเงินอีกจำนวน ๘๕,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกแต่อย่างใด จึงพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะไต่ยื่นยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ

ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น ซึ่งแม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีได้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาก็ตาม แต่เป็นระเบียบที่ให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายหน่วยงานราชการในฐานะผู้ว่าจ้างจะต้องปฏิบัติให้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวในกรณีที่เห็นว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ หรือหากปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของรัฐ โดยวางแผนการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาไว้กรณีที่เงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างและคู่สัญญาจะต้องไม่ได้ยินยอมเสียค่าปรับ นอกจากนี้ ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าวมีลักษณะเป็นมาตรการเร่งรัดในตัวมิให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนดำเนินการตามสัญญาล่าช้าเกินสมควร อันจะเป็นผลเสียต่อทางราชการที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะตามหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันก็มุ่งคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ มิให้ต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับในจำนวนที่สูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และการที่คู่สัญญาฝ่ายราชการจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือไม่ เป็นดุลพินิจของคู่สัญญาฝ่ายราชการที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของราชการในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลกับความเสียหายของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่จะต้องแบกรับภาระจากเงินค่าปรับ เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อประโยชน์ของคู่สัญญาโดยแท้ เช่น ไม่ตกเป็นผู้ที่ทำงานของทางราชการ เป็นต้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการผลิตสารคดีเพื่อการประชาสัมพันธ์โครงการฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ครบจำนวน ๕๐ ตอน ตามที่กำหนดในสัญญา จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติผิดสัญญา ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๕ ของสัญญา และเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไข และแม้ว่าจะไม่ได้โต้แย้งคัดค้านก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดียินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญาข้างจนกระทั่งจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม การที่สัญญาจ้างกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับในกรณีที่ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญานั้น เป็นการกำหนดเบี้ยปรับหรือค่าเสียหายเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสมควรไว้ล่วงหน้า ซึ่งมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับที่กำหนดในสัญญาได้ ถ้าศาลเห็นว่าเบี้ยปรับที่คู่สัญญากำหนดไว้สูงเกินส่วน แต่ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้อง

พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย อันมิใช่เพียงแต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น เมื่อค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๗๘,๘๐๐ บาท คิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ ๑๖.๕๐ ของวงเงินค่าจ้าง และสัญญาจ้างมีจำนวนเงินค่าจ้าง ๑,๗๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งค่าปรับร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างดังกล่าวคิดเป็นเงินจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าปรับเป็นเงิน ๒๗๘,๘๐๐ บาท จึงเป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีล่าช้านั้นก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ค่าปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีส่วนทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีถูกปรับสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิเคราะห์ทางได้เสียของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นควรลดค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างตามสัญญา คิดเป็นเงินจำนวน ๑๗๐,๐๐๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖๗/๒๕๖๐)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การโอนสิทธิเรียกร้องหรือโอนหนี้ที่จะต้องชำระแก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจง จะมีผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและต้องมีหนังสือบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ด้วย ตามมาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้รับจ้างงานก่อสร้างในฐานะเป็น “เจ้าหนี้” ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็น “ลูกหนี้” ที่ต้องชำระค่าจ้าง โดยผู้รับจ้างได้ทำหนังสือโอนสิทธิเรียกร้องในค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง และได้มีหนังสือบอกกล่าวการโอนแก่องค์การบริหารส่วนตำบล และมีเจ้าหน้าที่ลงชื่อรับเรื่องแล้ว ถือว่าสัญญาการโอนสิทธิเรียกร้องและการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลไม่จำเป็นต้องทำหนังสือตอบรับทราบหรือแจ้งความยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๖๓๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เมื่อสัญญาการโอนสิทธิเรียกร้องมีผลสมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ส. จำกัด) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. วางท่อเมนประปา ตามสัญญาลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โอนเงินค่าจ้างตามสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. และผู้ฟ้องคดีต่างได้ทำหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินค่าจ้างดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงชื่อรับหนังสือในวันเดียวกัน ต่อมาประมาณต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ไปเสร็จสิ้นแล้ว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ทำหนังสือตอบรับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. และผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ชำระหนี้เงินค่าจ้างดังกล่าวแต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** มาตรา ๓๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า การโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่ง การโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายกำหนดแบบในการโอนสิทธิเรียกร้องหรือโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจงและแบบในการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้ยินยอมด้วยในการโอนต้องทำเป็นหนังสือ แต่มิได้บัญญัติว่าภายหลังได้รับบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องแล้วลูกหนี้ต้องให้ความยินยอมด้วย จึงจะครบถ้วนสมบูรณ์ กรณีอาจมีเพียงการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้เพียงประการเดียว ก็เป็นการแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องตามแบบสมบูรณ์แล้ว ประกอบกับกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการจ่ายเงินกรณีโอนสิทธิเรียกร้อง กรณีเจ้าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าซื้อทรัพย์สิน ค่าจ้างทำของ หรือค่าเช่าทรัพย์สิน ให้แก่บุคคลอื่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๖๓๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยสรุปว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างทำของ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนาหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้สรรพากรจังหวัดเพื่อทราบ แต่ไม่ต้องแจ้งความยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้องให้ผู้รับโอนทราบ และให้จ่ายเงินแก่ผู้รับโอนโดยตรง ซึ่งวิธีปฏิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักกฎหมายในมาตรา ๓๐๖ ดังกล่าวข้างต้นที่ว่า การโอนหนี้จะยกเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้แล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ได้ตกลงทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โดยห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ผู้โอนสิทธิเรียกร้องมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างตามสัญญาจากผู้ถูกฟ้องคดี และขอโอนสิทธิเรียกร้องในค่าจ้างตามสัญญาดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง โดยคู่สัญญาได้ลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจกระทำการแทนพร้อมตราประทับของห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. และของผู้ฟ้องคดีครบถ้วน ดังปรากฏจากหนังสือรับรองบริษัทผู้ฟ้องคดี รวมทั้งต่างได้มีหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบโดยผู้มีอำนาจลงนามและประทับตราของห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. และของผู้ฟ้องคดี ครบถ้วน และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างผู้ฟ้องคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. แล้วเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ การโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างผู้ฟ้องคดีกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. การบอกกล่าวการโอนหนี้และโอนสิทธิเรียกร้องในการรับชำระหนี้ดังกล่าวได้ทำเป็นหนังสืออันเป็นไปโดยชอบด้วยแบบตามที่



กฎหมายบัญญัติและตามหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องค่าจ้างทำของแล้ว ไม่ต้องแจ้งความยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้องแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องทราบ เพียงแต่แจ้งสรรพากรจังหวัดทราบเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีเท่านั้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างถึงสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องยังไม่สมบูรณ์ เพราะหน้าแรก ของสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องไม่มีลายมือชื่อกรรมการผู้มีอำนาจของห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. และตราประทับ ส่วนหน้าที่สองมีการลงลายมือชื่อและตราประทับของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย แต่ไม่มีรายละเอียดการโอนสิทธิเรียกร้องนั้น เมื่อคู่สัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง (ผู้ฟ้องคดี และห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.) มิได้โต้แย้งความไม่สมบูรณ์ของสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง รวมทั้งได้มี หนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องในฐานะผู้โอนและผู้รับโอนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้องทุกข์กล่าวโทษห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ฐานยกยอก กรณิใช้สิทธิโดยไม่สุจริตในการรับเงินค่าจ้างที่มีการโอนสิทธิเรียกร้องแก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว สัญญาดังกล่าวจึงมีผลครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖/๒๕๖๒)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

บริษัทผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ แทนรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุดังด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกรายได้แข่งขันกันเสนอราคากันอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม จึงถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาสามฝ่ายตามหนังสือแสดงเงื่อนไข การซื้อและการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างบริษัทผู้ให้บริการตลาดกลาง อิเล็กทรอนิกส์ ในฐานะเป็นคู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐฝ่ายหนึ่ง หน่วยงานทางปกครอง ที่ประกาศประกวดราคาเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง กับบริษัทผู้มีสิทธิเสนอราคาเป็นคู่สัญญา อีกฝ่ายหนึ่ง จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่อยู่ในส่วนที่เป็นขั้นตอนการดำเนินการ ทางปกครองเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ไม่ว่าจะวัตถุประสงค์ของสัญญาที่จะมีขึ้นต่อไปหลังจากขั้นตอนนี้แล้วจะเป็นสัญญาทางแพ่ง หรือสัญญาทางปกครองก็ตาม เมื่อให้สัญญาสามฝ่ายดังกล่าวกำหนดให้บริษัทผู้ชนะ การประกวดราคาต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดประมูลแก่บริษัทผู้ให้บริการตลาดกลาง อิเล็กทรอนิกส์ แต่บริษัทผู้ชนะการประกวดราคาไม่ชำระค่าใช้จ่ายตามสัญญาดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง บริษัทผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์จึงมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้บริษัทผู้ชนะการประกวดราคาชำระค่าใช้จ่าย และอยู่ใน อำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการและให้บริการด้านโทรคมนาคม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกประกาศจังหวัด เรื่อง ประกวดราคาจ้างก่อสร้างบ้านพักราชการ พร้อมงานถมดิน จำนวน ๓ หลัง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ผู้ถูกฟ้องคดี (บริษัท ส. จำกัด) ได้เข้าร่วมในการประกวดราคาครั้งนี้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้มีสิทธิ เสนอราคาได้ตกลงเข้าทำหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสำนักงานคลังจังหวัด โดยนาง จ. ในฐานะผู้รับบริการ และผู้ฟ้องคดีในฐานะ ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ โดยสัญญาสามฝ่าย ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม การประมูลฯ ไว้ในข้อ ๒.๓ ว่า ผู้มีสิทธิเสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกจากผู้รับบริการให้เป็นผู้ชนะ

การเสนอราคาต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลฯ ให้กับผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นจำนวนเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท โดยจ่ายชำระงวดเดียวภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับใบแจ้งหนี้ จากผู้ให้บริการ ในการเปิดตลาดเสนอราคาตั้งกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ผลปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการประกวดราคาตั้งกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้จัดทำใบแจ้ง ค่าใช้บริการ e-Auction ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าใช้จ่ายในการจัดประมูลตั้งกล่าวจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ภายในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับใบแจ้งหนี้แล้วแต่ไม่ชำระภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงเพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายไม่ได้รับชำระหนี้ตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดี จะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลพร้อมดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ จนถึงวันฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระเงินจำนวน ๑๑,๐๘๓.๒๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ประกาศจังหวัด เรื่อง ประกวดราคาจ้าง ก่อสร้างบ้านพักราชการ จำนวน ๓ หลัง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้ผ่านการดำเนินการ ตามกระบวนการขั้นตอนวิธีการตามแนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ พักสัดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาแล้ว ก่อนมีการประกาศประกวดราคา กระทั่งล่วงพ้นขั้นตอนมาถึงขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาและผ่านการ คัดเลือกเป็นผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการจ้างตามประกาศประกวดราคาแล้ว นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังได้ตกลงทำสัญญาสามฝ่าย ตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยวิธีการ ประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ระหว่างสำนักงานคลังจังหวัดในฐานะผู้รับบริการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะ ผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ และผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้มีสิทธิเสนอราคา โดยมีข้อสัญญาว่า จะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลฯ ให้กับผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ อันเป็นไป ตามขั้นตอนตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุดด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ได้แจ้งสรุปผล การประมูลให้คณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ทราบฯ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดจากผู้เสนอรวม ๓ ราย เพื่อให้สำนักงานคลังจังหวัดพิจารณาในขั้นตอน การทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารบ้านพักข้าราชการต่อไป จากข้อกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติ ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามข้อกฎหมายดังกล่าวและข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็น ถึงขั้นตอนที่สำคัญหลัก ๆ ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑. ส่วนที่เป็นการกระทำทางปกครอง

อันประกอบด้วยการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองในคดีนี้ คือ สำนักงานคลังจังหวัดที่มีความประสงค์จะก่อสร้างบ้านพักราชการ ซึ่งมีราคากลาง ๓,๑๘๔,๐๐๐ บาท อันเป็นราคากลางที่เกินกว่าสองล้านบาท จึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงกระบวนการตั้งแต่การจัดทำ TOR การจัดหาผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติทั้งทางเทคนิคและคุณสมบัติทั่วไปของงานจ้าง การทำสัญญาสามฝ่ายตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การประกาศผลการประมูลก่อนจะดำเนินการทำสัญญาต่อไป ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อให้ได้มีการแข่งขันกันอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ดังนั้น ไม่ว่าจะวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาที่จะมีขึ้นต่อไป หลังจากขั้นตอนนี้แล้วจักเป็นสัญญาทางแพ่งทั่วไปหรือสัญญาทางปกครอง ต่างล้วนต้องผ่านกระบวนการทางปกครองตามขั้นตอนที่ ๑. นี้ก่อน ขั้นตอนที่ ๒. ส่วนที่เป็นการดำเนินการบริหารสัญญาย่อมเป็นไปตามสภาพของสัญญาและการใช้หลักกฎหมายตามลักษณะของสัญญาว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง

เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นในส่วนขั้นตอนที่ ๑. หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านคุณสมบัติและได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาจึงได้ทำสัญญาสามฝ่ายกับผู้ฟ้องคดีและสำนักงานคลังจังหวัดตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีข้อสัญญาว่าจะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และตกลงชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาข้อ ๑. และข้อ ๒.๓ สัญญาสามฝ่ายดังกล่าวซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาที่กระทำการแทนรัฐฝ่ายหนึ่ง สำนักงานคลังจังหวัดเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานให้บริการเป็นตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ผู้เสนอราคาทุกราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้แข่งขันกันเสนอราคากันอย่างโปร่งใส เป็นธรรม อันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ สัญญาสามฝ่ายตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง หากใช่เป็นการให้บริการทั่วไปในภาคธุรกิจเอกชนตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานของผู้ฟ้องคดีในตลาดโดยทั่วไปไม่ นอกจากนี้ สัญญาทางปกครองตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สัญญาทางปกครอง หมายความว่ารวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นการให้นิยามลักษณะสัญญาทางปกครองไว้เป็นหลักกว้าง ๆ อาจมีสัญญาทางปกครองในรูปแบบอื่นต่างไปจากลักษณะที่นิยามไว้ในมาตรา ๓ ได้ หากมีลักษณะของสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่หน่วยงานทางปกครองในการกำหนดข้อสัญญาที่มีอำนาจเหนือฝ่ายเอกชน เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะโดยรวม กรณีข้อพิพาทตามฟ้องจึงเป็นส่วนของการกระทำทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจัดหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น และอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อคดีนี้มูลเหตุพิพาทยังไม่ใช่เหตุจากสัญญาก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ ดังผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่อยู่ในชั้นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างส่วนที่ ๑ ดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่าสัญญาหลัก คือ สัญญาจ้างก่อสร้างบ้านพัก ๓ หลัง มิใช่สัญญาทางปกครองเพื่อปฏิบัติราชการชำระหนี้ตามสัญญาสามฝ่ายตามหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้าง โดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการประมูลตามสัญญาจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ รวม ๕๒๗ วัน เป็นเงิน ๑,๐๘๒.๘๘ บาท และดอกเบี้ยผิดนัดนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำพิพากษาในส่วนนี้จึงถึงที่สุดไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๕/๒๕๖๒)

สัญญาทางปกครองที่มีข้อกำหนดในสัญญาว่ากรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาหรือเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งสัญญาให้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด อันเป็นข้อตกลงที่สมบูรณ์และมีผลผูกพันคู่สัญญา การที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยที่มิได้ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน และอ้างมติคณะรัฐมนตรีว่าไม่ควรผูกมัดในสัญญาให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาดนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติ ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย หรือกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องโดยที่ยังมิได้เสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ

และผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทาง  
อนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองจึงมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ  
และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้าง  
วางท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ตามสัญญาลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ระหว่างการก่อสร้าง  
ผู้ฟ้องคดีพบว่าต้องใช้ดินถมเพื่อการก่อสร้างเป็นจำนวน ๔,๗๘๓ ลูกบาศก์เมตร ทำให้ผู้ฟ้องคดี  
ไม่สามารถเข้าทำการก่อสร้างได้ ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดว่ามีได้ระบุปริมาณงานค้างงานดินไว้และรับว่า  
จะจัดหาดินให้กับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่สามารถรอดิน  
จากผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงได้จัดหาดินมาเพื่อให้การก่อสร้างสามารถดำเนินการต่อไปได้ และได้บอกกล่าว  
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าดิน ส่วนความล่าช้าของการก่อสร้างนั้นเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถ  
ส่งมอบพื้นที่ให้กับผู้ฟ้องคดีได้ซึ่งมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดีที่จะทำให้ต้องถูกปรับ ผู้ฟ้องคดี  
จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าปริมาณดินให้แก่  
ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากข้อพิพาท  
เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งมีข้อกำหนดในสัญญาข้อ ๑๙.๑ ที่กำหนดให้เสนอข้อโต้แย้ง  
หรือข้อพิพาทนั้นต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาดก่อนหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญา  
หรือเกี่ยวกับข้อกำหนดแห่งสัญญา แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม  
๒๕๕๒ ซึ่งระบุว่าสัญญาทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนในไทยหรือต่างประเทศไม่ว่าจะเป็น  
สัญญาทางปกครองหรือไม่ ไม่ควรเขียนผูกมัดในสัญญาให้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการ  
เป็นผู้ชี้ขาด แต่หากมีปัญหาหรือความจำเป็นหรือเป็นข้อเรียกร้องของคู่สัญญาอีกฝ่ายที่มีอาจ  
หลีกเลี่ยงได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไปก็ตาม แต่มติคณะรัฐมนตรี  
ฉบับดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์บังคับ แต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติเท่านั้น กรณีจึงไม่มี  
สภาพบังคับเป็นกฎหรือกฎหมาย ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ  
ของกฎหมายโดยตรง ดังนั้น การที่สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีข้อกำหนดให้  
คู่สัญญาเสนอข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาดก่อน จึงเป็นข้อสัญญา  
ที่มีผลสมบูรณ์และมีผลผูกพันคู่สัญญา เมื่อกรณีนี้มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาเกี่ยวกับ  
ข้อกำหนดในสัญญาหรือการปฏิบัติตามสัญญาและคู่สัญญาไม่สามารถตกลงกันได้ การที่ผู้ฟ้องคดี  
ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลโดยที่ยังมิได้ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการก่อน และผู้ถูกฟ้องคดี  
ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ

จึงมีเหตุที่ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพื่อให้คู่สัญญาไปดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๘/๒๕๖๑)

## คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรทำสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารไว้ในคลังสินค้าของบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของมาตรการรับจำหน่ายข้าวเปลือกจากเกษตรกรของรัฐบาลตามโครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือก อันเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายข้าวเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เก็บรักษาข้าวสารที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรของรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ฉะนั้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาหลัก ประกันสัญญา ระหว่างบริษัทเอกชนกับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จึงมีลักษณะเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสาร ซึ่งเป็นสัญญาหลัก ดังนั้น ข้อพิพาทตามสัญญาดังกล่าวจึงต้องดำเนินกระบวนการพิจารณายังศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารซึ่งเป็นสัญญาหลัก คือ ศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร) ได้ทำสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสาร (โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต ๒๕๕๖/๕๗) กับผู้ฟ้องคดีส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ธนาคาร ก.) ได้ทำหนังสือสัญญาค้ำประกัน โดยยินยอมผูกพันตนเป็นผู้ค้ำประกัน ผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติตามสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารข้างต้น เป็นจำนวนเงิน ๓,๓๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ธนาคาร ข.) ได้ทำหนังสือสัญญาค้ำประกัน โดยยินยอมผูกพันตนเป็นผู้ค้ำประกันผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว เป็นเงินจำนวน ๑๐,๗๒๕ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขนย้ายข้าวสารออกจากคลังสินค้าของผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้คืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนหนังสือสัญญาค้ำประกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าข้าวสารในคลังสินค้าที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษาเสื่อมคุณภาพหรือสูญหาย ถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดสัญญา จึงให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยราคาข้าวสารที่เสียหายเป็นเงิน



จำนวน ๗๕,๗๘๖,๘๑๘.๖๙ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งปฏิเสธความรับผิดชอบและโต้แย้งถึงความเสียหายดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระค่าเสียหายตามหนังสือสัญญาค้ำประกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชะลอการชำระเงินตามหนังสือสัญญาค้ำประกันให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังชำระเงินตามหนังสือสัญญาค้ำประกันจำนวน ๓,๓๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมค่าปรับจำนวน ๗๐,๘๕๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้บังคับไล่เบียดให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยวิธีนำเอาเงินจากบัญชีกระแสรายวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเบิกเงินเกินบัญชีไว้จำนวน ๓,๓๗๐,๘๕๐ บาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ชำระเงินตามหนังสือสัญญาค้ำประกันจำนวน ๑๐,๗๒๕ บาท พร้อมค่าปรับซึ่งยังไม่ทราบจำนวนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยได้ถอนเงินจากบัญชีเงินฝากประจำของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามสัญญาฝากเก็บรักษาข่าวสารที่ทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกต้องและครบถ้วนแล้วมิได้ทำให้ข่าวสารที่รับฝากเสียหายแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และไม่มีสิทธิไล่เบียดผู้ฟ้องคดีให้ชำระหนี้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ ข้อ ๑. พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดสัญญาฝากเก็บรักษาข่าวสารตามคำฟ้อง ข้อ ๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันส่งมอบหลักประกันสัญญาคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินจำนวน ๓,๓๗๐,๘๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของเงินจำนวนดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในระหว่างเบิกเงินเกินบัญชีถึงวันปฏิบัติตามคำขอนี้กลับคืนเข้าสู่บัญชีกระแสรายวันของผู้ฟ้องคดี ข้อ ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันหรือแทนกันส่งมอบหลักประกันสัญญาคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำเงินจำนวน ๑๐,๗๒๕ บาท พร้อมค่าปรับเท่าจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถอนไปจากบัญชีเงินฝากประจำของผู้ฟ้องคดีคืนเข้าสู่บัญชีเงินฝากประจำของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คำขอข้อที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งมอบหลักประกันสัญญาคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเงินจำนวน ๓,๓๗๐,๘๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยของเงินจำนวนดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในระหว่างเบิกเงินเกินบัญชีถึงวันปฏิบัติตามคำขอนี้ กลับคืนเข้าสู่บัญชีกระแสรายวันของผู้ฟ้องคดี และคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คำขอข้อที่ ๓ เฉพาะในส่วนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งมอบหลักประกันสัญญาคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำเงินจำนวน ๑๐,๗๒๕ บาท พร้อมค่าปรับเท่าจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถอนไปจากบัญชีเงินฝากประจำกลับคืนเข้าสู่บัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี บางรายและบางข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณา

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มีวัตถุประสงค์ ในการดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในการผลิต การจำหน่าย การตลาด การเก็บรักษา และการขนส่งซึ่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ส่งเสริมให้สถาบันเกษตรกร ดำเนินการค้า ขนส่งและรับฝากซึ่งผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร บัณฑิตในการผลิต วัสดุ การเกษตร เครื่องมือเครื่องใช้ในการเกษตร หรือเครื่องอุปโภคและบริโภค รวมถึงการดำเนินการอื่นใด ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาฝาก เก็บรักษาข้าวสารไว้ในคลังสินค้าของผู้ฟ้องคดีตามสัญญาลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ อันเป็น ขั้นตอนหนึ่งของมาตรการรับจำนำข้าวเปลือกจากเกษตรกรของรัฐบาลตามโครงการรับจำนำ ข้าวเปลือก ปี ๒๕๕๖/๕๗ อันเป็นโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ นโยบายข้าว (กนข.) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะ เป็นสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะเก็บรักษาข้าวสาร ที่แปรสภาพจากข้าวเปลือกที่รับจำนำจากเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรของรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารเป็นเงิน จำนวน ๗๕,๗๘๖,๘๑๘.๖๙ บาท และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันชำระเงินตามหนังสือสัญญาค้ำประกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชำระเงิน ตามหนังสือสัญญาค้ำประกันจำนวน ๓,๓๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมค่าปรับจำนวน ๗๐,๙๕๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ชำระเงินตามหนังสือสัญญาค้ำประกันจำนวน ๑๐,๗๒๕ บาท พร้อมค่าปรับซึ่งผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบจำนวนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วเช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ชำระเงินพร้อมค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายปฏิบัติผิดสัญญาฝากเก็บรักษา ข้าวสาร แล้วต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ใช้สิทธิไล่เบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ที่ได้ชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเงินจากบัญชีกระแสรายวัน ของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓,๓๗๐,๙๕๐ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเบิกเงินเกินบัญชีไว้คืนแก่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ถอนเงินจากบัญชีเงินฝากประจำของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดี เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ชำระหนี้ตามหนังสือสัญญาค้ำประกัน ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดียังมีได้ประพฤติผิดสัญญาที่ทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชะลอการชำระเงิน และค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้ก่อนนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาค้ำประกัน จึงเห็นว่าเมื่อสัญญาค้ำประกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นหลักประกันสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีลักษณะ เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารซึ่งเป็นสัญญาหลัก ดังนั้น ข้อพิพาท ตามสัญญาค้ำประกันดังกล่าวจึงควรต้องดำเนินกระบวนพิจารณาถึงศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกัน กับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลัก คือ สัญญาฝากเก็บรักษา ข้าวสาร เพราะการที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาค้ำประกันหรือไม่ เพียงใดนั้น จำต้องวินิจฉัยถึงข้อเท็จจริงในการปฏิบัติตาม สัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารที่ผู้ฟ้องคดีทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียก่อน เมื่อสัญญาฝากเก็บ รักษาข้าวสารระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันการฝากเก็บรักษาข้าวสาร ตามคำฟ้องในคดีนี้ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอยู่ในอำนาจ พิพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๔/๒๕๖๒)