

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ.๒๔ /๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๑๒/๓๗/๒๕๕๖ (มีมติครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

ประเภทสำนวน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (การเงินการคลัง)

เรื่อง เทศบาลต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. และห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

สรุปข้อเท็จจริง ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เทศบาลชดใช้เงินให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. และห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย เป็นเงิน ๓,๐๙๕,๐๙๓.๓๓ บาท

ความเห็นของพนักงานสอบสวน

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า การที่เทศบาลต้องชดใช้เงินให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. และห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด นั้น เป็นหนี้ที่เกิดจาก มูลสัญญาไม่ใช้การจ่ายค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด จึงเห็นควรยุติเรื่อง

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับความเห็นของความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ xx/๒๕๕๔ ระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ผู้ฟ้องคดี เทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลพิพากษาให้เทศบาลชดใช้เงินแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. จำนวน ๔๔๔,๗๐๒.๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันที่ฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ yy/๒๕๕๔ ระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ผู้ฟ้องคดี เทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดี ให้เทศบาลชดใช้เงินแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. จำนวน ๒,๖๐๐,๓๙๑.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๒,๓๖๖,๘๖๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ซึ่งแยกพิจารณาการกระทำและความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้ดังนี้

๑. กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลชดใช้เงินให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลได้ว่าจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ก่อสร้างปรับปรุงถนนตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ วงเงินค่าจ้าง ๒๓,๘๙๔,๐๐๐ บาท กำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นงวดรวม ๑๕ งวด กำหนดให้งานก่อสร้างแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการก่อสร้าง ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา เทศบาลจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง และแจ้งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ชำระค่าปรับ แต่ผู้รับจ้างได้อุทธรณ์คำสั่งบอกเลิกสัญญา และยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา การบอกเลิกสัญญาของเทศบาลชอบด้วยกฎหมายแล้ว ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. จึงต้องชำระค่าปรับตามสัญญา เป็นเงิน ๑,๐๑๕,๔๙๕ บาท และ



ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ไม่สามารถส่งมอบทรัพย์สินจำนวน ๓ รายการ เป็นเงิน ๔๒๔,๕๓๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑,๔๔๐,๐๒๕ บาท ให้แก่เทศบาล สำหรับค่าจ้างงานงวดที่ ๓ นั้น ศาลเห็นว่า แม้เทศบาลจะไม่ได้ตรวจรับงาน งวดดังกล่าว แต่เป็นงานที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ได้ทำไปในทางการที่จ้างก่อนที่จะมีการบอกเลิกสัญญา เทศบาลจึงต้องชดใช้ค่าจ้างงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นเงิน ๑,๙๓๔,๗๒๗.๓๐ บาท เมื่อนำค่าปรับและค่าเสียหายที่เทศบาลมีสิทธิได้รับมาหักออกจากค่าจ้างที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. มีสิทธิได้รับแล้ว เทศบาลจึงต้องชดใช้เงินให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. จำนวน ๔๔๔,๗๐๒.๓๐ บาท พิพากษาให้เทศบาลชดใช้เงินให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. จำนวน ๔๔๔,๗๐๒.๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันที่ฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และเทศบาลได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าตามรายงานการควบคุมการจ้างเหมาของเทศบาลเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ รับว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. สามารถทำงานได้ร้อยละ ๑๖.๕๐ ถือเป็นงานที่เพิ่มขึ้นจากงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ ไปแล้วร้อยละ ๗.๗๐ ของงานทั้งหมด แม้เทศบาลจะยังไม่ได้ตรวจรับงานงวดดังกล่าวก็ตาม แต่เป็นงานที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ได้ทำไปในทางการที่จ้างก่อนที่จะมีการบอกเลิกสัญญา เมื่อเทศบาลได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๔ เทศบาลต้องชดใช้ค่าจ้างในส่วนที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ได้ทำการก่อสร้างไว้แล้ว ตามมาตรา ๓๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีเทศบาลต้องจ่ายเงินจำนวน ๔๔๔,๗๐๒.๓๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นการที่เทศบาลชดใช้เงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ผู้รับจ้างตามคำพิพากษา จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ทางราชการ

๒ กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลชดใช้เงินให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต.
ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลได้ว่าจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ก่อสร้างปรับปรุงถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต และก่อสร้างรางระบายน้ำ คลส.พร้อมคันหินรางดิน ทางเท้า ยานชุมชน หน้าโรงเรียนตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ วงเงินค่าจ้าง ๘,๖๓๐,๔๒๕ บาท กำหนดจ่ายค่าจ้างเป็นงวดรวม ๖ งวด กำหนดให้งานก่อสร้างแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๕ ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ได้ขอขยายระยะเวลาก่อสร้างและงัดค่าปรับซึ่งเทศบาลอนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยไม่งัดค่าปรับ หลังจากครบกำหนดการขยายระยะเวลาก่อสร้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ยังทำงานไม่แล้วเสร็จ จึงได้ขอขยายระยะเวลาก่อสร้างครั้งที่ ๒ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเทศบาลอนุญาตให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง โดยมีค่าปรับ ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ แต่เทศบาลไม่ตรวจรับงานและจ่ายเงินให้เนื่องจากเห็นว่า งานงวดที่ ๒ เฉพาะส่วนทางเท้ายังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา เนื่องจากวัสดุที่นำมาใช้ไม่ถูกต้อง จึงได้มีการประชุมร่วมกันได้ข้อยุติว่า ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. นำผลการทดสอบและหนังสือรับรองผลการทดสอบว่าวัสดุที่นำมาใช้มีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานมายืนยันต่อคณะกรรมการตรวจการจ้าง ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานงวดที่ ๒ และเทศบาลได้หักเงินค่าจ้างงานงวดที่ ๒ ไว้เป็นค่าปรับ ซึ่งเมื่อครบกำหนดการขยายระยะเวลาการก่อสร้างครั้งที่ ๒ แล้ว ผู้รับจ้างยังทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาเทศบาลจึงได้บอกเลิกสัญญาจ้างเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา การบอกเลิกสัญญาของเทศบาลจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เทศบาลจึงมีสิทธิคิดค่าปรับตามสัญญา วันละ ๒๑,๕๗๗ บาท เป็นเวลา ๒๒๔ วัน ขยายเวลาการทำงานโดยงัดค่าปรับเป็นเวลา ๖๓ วัน ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. จึงต้องชำระค่าปรับ ๑๖๑ วัน คิดเป็นเงิน ๓,๔๗๓,๘๘๗ บาท ซึ่งเป็นร้อยละ ๔๐ ของวงเงินค่าจ้าง ศาลเห็นว่าเงินค่าปรับดังกล่าวสูงเกินส่วน จึงลดค่าปรับลงครึ่งหนึ่งของจำนวนค่าปรับทั้งหมด



คิดเป็นเงิน ๑,๗๓๖,๕๔๘.๕๐ บาท เมื่อเทศบาลได้หักเงินค่าปรับตั้งกล่าวจากค่าจ้างงานงวดที่ ๒ จำนวน ๑,๕๓๘,๕๕๗.๕๓ บาท และค่าค่าประกันตามสัญญาจ้างจำนวน ๔๓๑,๕๒๒ บาท ไปแล้ว ซึ่งมากกว่าค่าปรับตั้งกล่าวอยู่จำนวน ๒๓๓,๕๓๑.๐๓ บาท เทศบาลจึงต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวคืนแก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. สำหรับค่างานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ศาลเห็นว่าแม้สัญญาจ้างนี้จะเป็นสัญญาจ้างทำของแต่ก็เป็นสัญญาต่างตอบแทนด้วย เมื่อสัญญาจ้างเลิกกัน คู่สัญญาจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะเดิม ตามมาตรา ๓๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการงานที่ได้ทำตามสัญญาจ้างโดยสภาพไม่สามารถคืนให้แก่กันได้ การกลับคืนสู่ฐานะเดิมทำได้โดยการใช้เงินตามควรค่าแห่งการงานนั้น ซึ่งค่าแห่งงานนี้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ตามจำนวนที่เห็นสมควรตามที่คู่สัญญาได้ทำไปจริง แม้งานไม่แล้วเสร็จตามวงงานที่จะสามารถส่งมอบงานได้ แต่การงานนี้เป็นประโยชน์แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงว่าการบอกเลิกสัญญาเกิดขึ้นเพราะความผิดของคู่สัญญาฝ่ายใด เมื่อปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ได้ก่อสร้างรางระบายน้ำและทางเท้าของงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ไปแล้ว ในขณะที่เทศบาลบอกเลิกสัญญา โดยไม่ปรากฏว่าเทศบาลไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการงานดังกล่าวต่อไป ศาลย่อมกำหนดให้เทศบาลชดใช้ค่าแห่งงานนั้นได้ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลชดใช้เงินให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. จำนวน ๒,๖๐๐,๓๕๑.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ย ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๒,๓๖๖,๘๖๐ บาท นับแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยให้ชำระภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา และเทศบาลได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ได้ก่อสร้างรางระบายน้ำและทางเท้าของงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ไปแล้ว ในขณะที่เทศบาลบอกเลิกสัญญา โดยไม่ปรากฏว่าเทศบาลไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการงานดังกล่าวต่อไป เทศบาลต้องชดใช้ค่างานในส่วนที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ได้ทำการก่อสร้างไว้แล้วตามมาตรา ๓๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต่อมาเมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. ผู้รับจ้าง เป็นฝ่ายผิดสัญญา เทศบาลสามารถบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิรับหลักประกันและเรียกค่าปรับได้ ดังนั้น การที่เทศบาลต้องจ่ายเงินสำหรับค่างานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ และจ่ายเงินคืนค่าปรับให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ต. รวมเป็นเงิน ๒,๖๐๐,๓๕๑.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นการที่เทศบาลชดใช้เงินค่างานตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้างตามคำพิพากษา และในส่วนของข้อกำหนดเรื่องค่าเสียหายกันไว้ล่วงหน้ามีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ ถ้าเบี้ยปรับนั้นสูงเกินส่วน ศาลย่อมใช้ดุลพินิจลดค่าปรับลงเป็นจำนวนพอสมควรแก่กรณีได้ จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

ผู้ย่อ	นางสาวสุธาพิทย์	โพธิ์ศรี	นิติกรชำนาญการ
ผู้ตรวจ	นางสาวสุวรรณา	อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ทพ. ๑

