

คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒.๑)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๒๘๘/๒๕๖๓  
คดีหมายเลขแดงที่ ค. ๕๕๗/๒๕๖๗

คำพิพากษา

(นายวิมลชัย พงษ์สุโขทัย)  
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๘ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	{	บริษัท ผลธัญญา จำกัด (มหาชน)	ผู้ฟ้องคดี
		จังหวัดลำพูน	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ ๒๙๒/๒๕๖๐ หมายเลขแดงที่ ๑๔๕/๒๕๖๓

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบประปาบาดาลขนาดใหญ่ ในพื้นที่บ้านห้วยแพ่ง หมู่ที่ ๑๒ ตำบลบ้านโฮ้ง อำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน ตามแบบมาตรฐานของสำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๒,๙๔๙,๐๐๐ บาท โดยต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ และต้องแล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขานิคมอุตสาหกรรมลำพูน ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑๔๗,๔๕๐ บาท มามอบเป็นหลักประกันการปฏิบัติ ตามสัญญา หลังทำสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขแบบก่อสร้างโดยงดการสร้างเสาเข็มและหักค่าเสาเข็มเป็นเงิน ๑๓๕,๘๒๑.๒๓ บาท คงเหลือค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน ๒,๘๑๓,๑๗๘.๗๗ บาท และให้ก่อสร้างโดยใช้ฐานแผ่แทนการลงเสาเข็มตามแบบมาตรฐานของสำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ และรูปแบบรายการประมาณการ ผู้ฟ้องคดี



/ได้ส่งมอบ...

ได้ส่งมอบงานและผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องชำระค่าจ้างตามสัญญาและค่าฐานแผ่แทนการลงเสาเข็มเป็นเงิน ๙๖,๓๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒,๙๐๙,๔๗๘.๗๗ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒,๔๓๘,๖๕๕.๗๗ บาท โดยหักเงินค่าปรับเนื่องจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๒๗ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ในอัตราร้อยละ ๒,๙๔๙ บาท เป็นเงิน ๓๗๔,๕๒๓ บาท เกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๘๑,๓๑๗.๘๗ บาท เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับในส่วนที่เกินร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้าง เป็นเงิน ๙๓,๒๐๕.๑๓ บาท และต้องชำระค่าฐานแผ่เป็นเงิน ๙๖,๓๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืน และชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเงิน ๑๘๙,๕๐๕.๑๓ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ ๙๓,๒๐๕.๑๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แล้วเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าก่อสร้างฐานแผ่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดี แก่ไขแบบและก่อสร้างเพิ่มเติมเป็นเงิน ๙๖,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้แล้วเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมและหรือค่าขึ้นศาลแทนผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาบาดาล ขนาดใหญ่ บ้านห้วยแพ่ง หมู่ที่ ๑๒ ตำบลบ้านโฮ้ง อำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน กับผู้ถูกฟ้องคดี ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๒,๙๔๙,๐๐๐ บาท กำหนดจ่ายเงินเป็น ๔ งวด คือ งวดที่ ๑ เป็นเงิน ๗๓๗,๒๕๐ บาท งวดที่ ๒ เป็นเงิน ๗๓๗,๒๕๐ บาท งวดที่ ๓ เป็นเงิน ๕๘๙,๘๐๐ บาท และงวดที่ ๔ เป็นเงิน ๘๘๔,๗๐๐ บาท โดยในงวดที่ ๑ ต้องทดสอบ การรับน้ำหน้าบรทุกของดิน หากผลการทดสอบความสามารถรับน้ำหน้าของดิน รับน้ำหน้าบรทุกประลัยได้น้อยกว่าที่ระบุในแบบแปลน ผู้ฟ้องคดีจะต้องก่อสร้างระบบประปาตามแบบ ชนิดตอกเสาเข็ม แต่หากผลการทดสอบความสามารถรับน้ำหน้าของดิน รับน้ำหน้าบรทุกประลัย ได้มากกว่าที่ระบุไว้ในแบบแปลนหรือเท่ากับที่ระบุไว้ในแบบแปลน ผู้ฟ้องคดีจะต้องก่อสร้าง ระบบประปาตามแบบชนิดไม่ตอกเสาเข็ม และผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกหักค่าเสาเข็ม/ค่าตอกเสาเข็ม ตามรายการรายละเอียดเฉพาะแห่งประกอบแบบแปลนการก่อสร้างระบบประปา ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่ม ทำงานภายในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน คือ



/วันที่...

วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือคำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขานิคมอุตสาหกรรมลำพูน ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๑๔๗,๔๕๐ บาท มามอบ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด และผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน วันละ ๒,๙๔๙ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙ ส่งรายงานผลการเจาะสำรวจชั้นดินโดยวิธี STANDARD PENETRATION TEST และนายช่างผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือ กอชง ๐๓๑๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ แจ้งประธานกรรมการตรวจการจ้างว่า ผู้ฟ้องคดีส่งรายงานผลการรับรองความสามารถรับน้ำหนัก บรรทุกประลัยของดินบริเวณที่ก่อสร้างระบบประปาบาดาลขนาดใหญ่ตามสัญญา โดยมีหนังสือรับรอง ของวิศวกรผู้ทำการทดสอบดินว่า ดินสามารถรับน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ตันต่อตารางเมตร จึงเห็นควรใช้ฐานรากแผ่ โดยแนบแบบแสดงรายการปริมาณ ราคาและสรุปผลการประมาณ ราคาก่อสร้าง ทั้งนี้ ผู้ประมาณราคาได้ประมาณราคาค่าก่อสร้างฐานแผ่เป็นเงิน ๖๙,๒๐๔.๑๑ บาท และให้ความเห็นว่าหากงดดอกเสาเข็มจะต้องคืนเงินค่าเสาเข็มเป็นเงิน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท เมื่อหักจากค่าก่อสร้างฐานแผ่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าเสาเข็มเป็นเงิน ๑๓๕,๘๒๑.๒๓ บาท คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีหนังสืออำเภอบ้านโฮ้ง (งานการเงินและบัญชี) ที่ ลพ ๐๓๑๗/ - ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงงานก่อสร้าง ระบบประปาแบบชนิดดอกเสาเข็มเป็นฐานแผ่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้างว่า ดินสามารถรับน้ำหนักบรรทุกประลัยได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ตันต่อตารางเมตร ผู้ฟ้องคดีตกลงคืนเงินค่าดอกเสาเข็มเป็นเงิน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท โดยหักคืนค่าก่อสร้างฐานแผ่ เป็นเงิน ๖๙,๒๐๔.๑๑ บาท คงเหลือเงินค่าก่อสร้างงวดที่ ๑ เป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๑ คณะกรรมการ ตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และผู้ถูกฟ้องคดีได้เบิกจ่ายเงิน งวดที่ ๑ เป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดี ส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๒ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ พบว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๕๑ วัน นับแต่วันถัดจาก วันครบกำหนดส่งมอบงานตามสัญญาคือวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ แจ้งค่าปรับและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามหนังสืออำเภอบ้านโฮ้ง ที่ ลพ ๐๓๑๗/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๗/๑๙๑๕ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และเบิกจ่ายเงินงวดที่ ๒ เป็นเงิน ๕๘๖,๘๕๑ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยหักค่าปรับเป็นเงิน ๑๕๐,๓๙๙ บาท (๗๓๗,๒๕๐ - ๑๕๐,๓๙๙) เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงาน



/และขอเบิก...

และขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานจ้าง เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ พบว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๗๖ วัน นับแต่วันถัดจากวันส่งมอบงานงวดที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งค่าปรับและสงวนสิทธิ เรียกค่าปรับตามหนังสืออำเภอบ้านโฮ่ง ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๖๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ และเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้เบิกจ่ายเงินงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ เป็นเงิน ๑,๒๕๐,๓๗๖ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยหักค่าปรับเป็นเงิน ๒๒๔,๑๒๔ บาท (๕๘๙,๘๐๐ + ๘๘๔,๗๐๐ - ๒๒๔,๑๒๔) ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างรวมเป็นเงิน ๒,๔๓๘,๖๕๕.๗๗ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้หักค่าปรับออกจากเงินค่าจ้างในงวดที่ ๒ งวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ รวมเป็นเงิน ๓๗๔,๕๒๓ บาท (๑๕๐,๓๙๙ + ๒๒๔,๑๒๔) ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้างตามสัญญา โดยไม่บอกเลิกสัญญา จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับส่วนที่เกินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าว มิได้เป็นบทบังคับให้ส่วนราชการคู่สัญญาจะต้องบอกเลิกสัญญาเมื่อค่าปรับตามสัญญา เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง และการบอกเลิกสัญญาจะต้องพิจารณาประกอบข้อ ๑๓๗ ของระเบียบฉบับเดียวกัน ซึ่งกำหนดแนวทางไว้ว่าเมื่อคู่สัญญาส่งมอบงานล่าช้าและจะต้องมี ค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ส่วนราชการจะต้องประเมินความคืบหน้าในการดำเนินการ ตามสัญญาของคู่สัญญา ประกอบกับศักยภาพของคู่สัญญาก่อนพิจารณาบอกเลิกสัญญาด้วย หากส่วนราชการบอกเลิกสัญญาในขณะที่สัญญาใกล้ดำเนินการแล้วเสร็จ อาจทำให้ราชการ เสียประโยชน์ เพราะส่วนราชการจะต้องหาผู้รับจ้างใหม่อีกครั้ง ซึ่งอาจใช้เวลามากกว่า รอให้คู่สัญญาดำเนินการตามสัญญาจนแล้วเสร็จ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าทั้งสองครั้ง คือเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้ง ค่าปรับและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามข้อ ๑๓๔ วรรคท้าย ของระเบียบฉบับเดียวกัน ซึ่งแต่ละครั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมินความคืบหน้าของงานแล้ว พบว่าหากบอกเลิกสัญญา ในขณะที่ค่าปรับมีจำนวนมากกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง จะทำให้งานที่ดำเนินการมา จนจะแล้วเสร็จไม่ต่อเนื่องและส่งผลเสียต่อราชการ โดยจากการเปรียบเทียบระหว่าง วันที่ส่งมอบงานแล้วเสร็จทั้งหมด คือวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ กับวันที่ต้องขดใช้ค่าปรับ ตามสัญญาเกินร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้าง คือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ จะพบว่าทั้งสองวัน ไม่ได้มีระยะเวลาที่ห่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในขณะที่ค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างระบบประปาใกล้แล้วเสร็จตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมิน ความคืบหน้าแล้ว ซึ่งการบอกเลิกสัญญาในขณะนั้นอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ทางราชการ



/มากกว่า...

มากกว่าประโยชน์ที่ราชการพึงได้รับ นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีค่าปรับที่ต้องชำระเป็นเงิน ๓๗๔,๕๒๓ บาท ตั้งแต่วันที่ส่งมอบงานงวดสุดท้าย คือเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ตามหนังสือแจ้งค่าปรับและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับค่าจ้างที่หักค่าปรับจนครบถ้วนโดยมิได้ทักท้วงในขณะที่แจ้งการเรียกค่าปรับหรือในเวลาเบิกจ่ายและรับเงิน แต่กลับใช้สิทธิทางศาลภายหลังรับทราบข้อเท็จจริงเป็นเวลาเกือบหนึ่งปี คือวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๐ เพื่อเรียกร้องค่าปรับส่วนที่เกินร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้างคืน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียอมรับโดยปริยายว่าจะต้องชำระค่าปรับทั้งหมดตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้ง รวมถึงยอมรับการคิดคำนวณค่าปรับในอัตราวันละ ๒,๙๔๙ บาท อีกด้วย การใช้สิทธิฟ้องร้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้คืนค่าปรับในส่วนที่เกินร้อยละ ๑๐ ของค่าจ้าง พร้อมดอกเบี้ยโดยอาศัยข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่บังคับใช้อยู่ในขณะทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องคืนเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบล่าช้าเนื่องจากการรับงานก่อสร้างพร้อม ๆ กันทั่วประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการและควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพ การที่ผู้ฟ้องคดีถูกหักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับจึงเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีเองทั้งสิ้น และผู้ถูกฟ้องคดีได้คิดค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคาจ้าง โดยให้แบ่งจ่ายเงินเป็น ๓ งวด ซึ่งเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ชำระเงินค่าก่อสร้างฐานแม่เป็นเงิน ๙๖,๓๐๐ บาท นั้น ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามตกลงค่าก่อสร้างฐานแม่ตามบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง โดยทั้งสองฝ่ายได้ตกลงก่อสร้างระบบประปาบาดาลตามแบบชนิดไม่ตอกเสาเข็มและใช้ฐานรากแม่ เนื่องจากรายงานผลการรับรองความสามารถรับน้ำหนักบรรทุกทุกประลัยของดิน ปรากฏว่าดินสามารถรับน้ำหนักบรรทุกทุกประลัยได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ตันต่อตารางเมตร และผู้ฟ้องคดีตกลงคืนเงินค่าตอกเสาเข็มเป็นเงิน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท ให้กับทางราชการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้หักคืนค่าก่อสร้างฐานแม่เป็นเงิน ๖๙,๒๐๔.๑๑ บาท คงเหลือค่าจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้ผู้ฟ้องคดีในงวดที่ ๑ เป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท ซึ่งจำนวนเงินค่าก่อสร้างฐานแม่ที่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมหักคืนให้ผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงไม่ตรงกับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี โดยขณะที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ตามหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ได้มอบอำนาจลงนามผูกผันนิติบุคคลให้นางสาวประภาภรณ์ ไชยศรี ตามหนังสือมอบอำนาจ ในขณะที่นายอำเภอบ้านโองมีอำนาจลงนามผูกผันผู้ถูกฟ้องคดีในบันทึกดังกล่าวโดยชอบด้วยเช่นกัน เมื่อผู้รับมอบอำนาจของคู่สัญญาได้ลงนามในขณะที่มีสติสัมปชัญญะครบถ้วนมิได้ถูกข่มขู่หลอกลวง ทั้งสองฝ่ายได้อ่านและเข้าใจข้อความโดยละเอียดตลอดแล้วจึงลงนามไว้



/ต่อหน้าพยาน...

ต่อหน้าพยาน ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกต้องและเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เป็นการเรียกร้อยเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยปฏิเสธสิทธิตามบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ต้องชดใช้ค่าก่อสร้างฐานแผ่เป็นเงิน ๙๖,๓๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญารับจ้างก่อสร้างระบบประปาบาดาลขนาดใหญ่กับผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานภายในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งรายละเอียดการแบ่งงวดงานแนบท้ายสัญญา งวดที่ ๑ กำหนดให้ทดสอบการรับน้ำหนักบรรทุกของดินบริเวณก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาจำนวน ๑ จุด เพื่อจะได้ทราบความสามารถในการรับน้ำหนักของดินว่าจะใช้แบบแปลนก่อสร้างชนิดตอกเสาเข็มหรือชนิดไม่ตอกเสาเข็ม ผู้ฟ้องคดีได้ส่งผลการทดสอบความสามารถในการรับน้ำหนักของดินบริเวณก่อสร้าง โดยมีหนังสือรับรองของวิศวกรผู้ตรวจสอบดินว่าดินสามารถรับน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ตันต่อตารางเมตร ตามข้อสัญญา จึงต้องใช้แบบก่อสร้างชนิดไม่ตอกเสาเข็มหรือแบบฐานแผ่ และเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง ตกลงก่อสร้างระบบประปาบาดาลสัญญาพิพาทแบบชนิดไม่ตอกเสาเข็ม เนื่องจากดินสามารถรับน้ำหนักบรรทุกทุกประลัยได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ตันต่อตารางเมตร และผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าตอกเสาเข็มเป็นเงิน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท ให้แก่ทางราชการ โดยหักคืนค่าฐานรากชนิดแผ่เป็นเงิน ๖๙,๒๐๔.๑๑ บาท คงเหลือเงินค่าก่อสร้างงวดที่ ๑ เป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีได้เบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างตรวจพบว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๕๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสืออำเภอบ้านโฮ่ง ที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๕ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับและแจ้งจำนวนเงินค่าปรับเป็นเงิน ๑๕๐,๓๙๙ บาท และได้เบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๘๖,๘๕๑ บาท ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างพบว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๗๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออำเภอบ้านโฮ่ง ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๖๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับและแจ้งจำนวนเงินค่าปรับเป็นเงิน ๒๒๔,๑๒๔ บาท และได้เบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๒๕๐,๓๗๖ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา



/๑๒๗ วัน...

๑๒๗ วัน เป็นเงิน ๓๗๔,๕๒๓ บาท ซึ่งเงินค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และต้องชำระค่าก่อสร้างฐานแผ่ที่ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขแบบและก่อสร้างเพิ่มเติมเป็นเงิน ๙๖,๓๐๐ บาท เห็นว่า ในส่วนของค่าปรับ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามสัญญาจ้างพิพาทผู้ฟ้องคดีจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ แต่ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญา โดยส่งมอบงานงวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้าง ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดตามสัญญาจนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ในอัตราวันละ ๒,๙๔๙ บาท เป็นเวลา ๑๒๗ วัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถปรับผู้ฟ้องคดีได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง นั้น เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๓๘ ได้กำหนดค่าปรับในอัตรายัตวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของค่าจ้าง และให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการของผู้ถูกฟ้องคดีมีดุลพินิจในการที่จะพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญาได้เท่าที่จำเป็น กรณีคู่สัญญาผิดสัญญาและต้องมีการปรับคู่สัญญาโดยจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง ข้อกำหนดดังกล่าวจึงมิได้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้างแต่อย่างใด เพียงแต่หากต้องมีการปรับผู้ฟ้องคดีและจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณาบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะยินยอมชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น และถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลมีอำนาจที่จะลดเบี้ยปรับลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แบบท้ายสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ มีการหักคืนค่าดอกเสาะเข้มทำให้เงินค่าจ้างในงานงวดที่ ๑ คงเหลือ ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท และเงินค่าจ้างตามสัญญาคงเหลือ ๒,๘๑๓,๑๗๘.๗๗ บาท แต่ไม่มีการปรับลดค่าปรับรายวันให้สอดคล้องกับเงินค่าจ้างที่ลดลง แม้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินวันละ ๒,๙๔๙ บาท จะถูกต้องและชอบด้วยข้อสัญญา แต่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้การทำสัญญาหรือข้อตกลง



/เป็นหนังสือ...

เป็นหนังสือสำหรับการจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคาจ้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทางราชการประสงค์จะได้ค่าปรับอันเกิดจากเหตุล่าช้าไม่เกินร้อยละ ๐.๑๐ ของค่าจ้างเท่านั้น ประกอบกับสัญญาจ้างก็ได้กำหนดค่าปรับไว้วันละ ๒,๙๔๙ บาท คิดเป็นค่าปรับร้อยละ ๐.๑๐ ของค่าจ้างเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว โดยคำนวณค่าปรับรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของค่าจ้างที่ลดลง คิดเป็นวันละ ๒,๘๑๓.๑๘ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๒๗ วัน เป็นเงินค่าปรับ ๓๕๗,๒๗๓.๘๖ บาท (๒,๘๑๓.๑๘ x ๑๒๗) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกินวันละ ๒,๘๑๓.๑๘ บาท จึงเป็นค่าปรับที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนั้น ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีตกลงยินยอมที่จะให้คิดเบี้ยปรับเต็มจำนวน จึงมิใช่กรณีที่คู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ส่วนราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจคิดค่าปรับเต็มตามจำนวนได้ เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเนื่องจากไม่ต้องเสียเวลาในการหาผู้รับจ้างรายใหม่ ซึ่งอาจมีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเพิ่มขึ้นอันกระทบกับงบประมาณเดิม จึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างตามสัญญาพิพาทจนแล้วเสร็จโดยไม่ทิ้งงานและยังได้ชำระค่าปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น ถือว่าการที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานก่อสร้างล่าช้าดังกล่าว มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจนเกินสมควร เมื่อพิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหน้าที่ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงเห็นสมควรลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีลงเหลือร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ๒,๘๑๓,๑๗๘.๗๗ บาท เป็นเงินค่าปรับ ๒๘๑,๓๑๗.๘๘ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิหักค่าปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๘๑,๓๑๗.๘๘ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๙๓,๒๐๕.๑๒ บาท (๓๗๔,๕๒๓ - ๒๘๑,๓๑๗.๘๘) กรณีของดอกเบี้ย นั้น เนื่องจากเงินค่าปรับที่คืนเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาค่าปรับสูงเกินส่วนจึงใช้ดุลพินิจลดให้ตามกฎหมาย เงินค่าปรับกรณีนี้จึงมิใช่หนี้ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชำระดอกเบี้ยของเงินค่าปรับจำนวนนี้แต่อย่างใด ส่วนค่าก่อสร้างฐานแผ่จำนวน ๙๖,๓๐๐ บาท นั้น เห็นว่า ในการทำสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาบาดาลขนาดใหญ่ตามสัญญาพิพาท ข้อ ๔ ค่าจ้างและการจ่ายเงิน (สำหรับสัญญาเป็นราคาเหมารวม) วรรคหนึ่ง ประกอบรายละเอียดการแบ่งงวดงาน กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำการทดสอบดินบริเวณก่อสร้าง จำนวน ๑ จุด หากผลการทดสอบความสามารถรับน้ำหนักได้ของดิน รับน้ำหนักบรรทุกทุกประลัยได้น้อยกว่าที่ระบุไว้ในแบบแปลน ผู้รับจ้างจะต้องทำการก่อสร้างระบบประปาตามแบบเลขที่ ๔๑๒๐๐๓ (โรงสูบน้ำ) ๑๒๑๑๐๑๐ (ระบบกรองน้ำบาดาล) ๒๑๑๑๑๐๐ (ถังน้ำใส) ๓๑๑๑๐๓๐ (หอถังสูง) ตามแบบชนิดตอกเสาเข็ม และยังคงต้องถูกหักค่าเสาเข็ม/ค่าตอกเสาเข็มตามรายการรายละเอียดเฉพาะแห่งประกอบแบบแปลนการก่อสร้าง



/ระบบประปา...



ระบบประปา หากผลการทดสอบความสามารถรับน้ำหนักได้ของดิน รับน้ำหนักบรรทุกทุกประลัย ได้มากกว่าที่ระบุไว้ในแบบแปลนหรือเท่ากับที่ระบุไว้ในแบบแปลน ผู้รับจ้างจะต้องก่อสร้างระบบประปาตามแบบเลขที่ ๔๑๒๐๐๓ (โรงสูบน้ำ) ๑๒๑๑๐๑๐ (ระบบกรองน้ำบาดาล) ๒๑๑๑๑๐๐ (ถังน้ำใส) ๓๑๑๑๐๓๐ (หอถังสูง) ตามแบบชนิดไม่ตอกเสาเข็มและผู้รับจ้างจะต้องถูกหักค่าเสาเข็ม/ค่าตอกเสาเข็มตามรายการรายละเอียดเฉพาะแห่งประกอบแบบแปลนการก่อสร้างระบบประปา เมื่อผลการตรวจสอบสภาพดินบริเวณก่อสร้างตามรายงานผลการเจาะสำรวจชั้นดินโดยวิธี STANDARD PENETRATION TEST ปรากฏว่า ดินบริเวณก่อสร้างสามารถรับน้ำหนักบรรทุกทุกประลัยได้มากกว่าที่แบบกำหนด และวิศวกรที่ทำการทดสอบมีความเห็นควรเลือกใช้ระบบฐานรากแบบฐานแผ่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องก่อสร้างระบบประปาตามสัญญาจ้างด้วยระบบฐานแผ่ และต้องถูกหักค่าเสาเข็ม/ค่าตอกเสาเข็มออกจากราคาจ้าง ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้างพิพาท ตกลงก่อสร้างระบบประปาบาดาลขนาดใหญ่ ตามแบบชนิดไม่ตอกเสาเข็มและผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าตอกเสาเข็มจำนวน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท ให้กับทางราชการ โดยหักคืนค่าตอกเสาเข็มออกจากค่าฐานรากชนิดแผ่จำนวน ๖๙,๒๐๔.๑๑ บาท และลดค่าจ้างงวดที่ ๑ คงเหลือจำนวน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท คงเหลือเงินค่าจ้างจำนวน ๒,๘๑๓,๑๗๘.๗๗ บาท การให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบฐานแผ่จึงไม่ใช่การแก้ไขแบบแปลน แต่เป็นการปรับลดแบบจากเดิมที่เป็นระบบเสาเข็มเป็นระบบฐานแผ่ ซึ่งค่าก่อสร้างระบบฐานแผ่ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ กับผู้ถูกฟ้องคดี โดยตกลงลดวงเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ ให้เหลือเพียง ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท โดยไม่ได้หักทวงใด ๆ จึงมีผลผูกพันให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานงวดที่ ๑ ตามเงื่อนไขแห่งสัญญาจ้างโดยมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างสำหรับงานงวดที่ ๑ เพียง ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากสัญญาจ้างที่กำหนดราคาค่าจ้างโดยถือราคาเหมารวมการก่อสร้างระบบเสาเข็มเป็นเกณฑ์แล้ว ย่อมเห็นได้ว่าค่าก่อสร้างระบบฐานแผ่ซึ่งเป็นการก่อสร้างฐานรากปกติย่อมรวมอยู่ในราคาจ้างตั้งแต่แรกแล้ว ไม่ใช่งานก่อสร้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากแบบแปลนในภายหลังตั้งที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชำระเงินค่าฐานแผ่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีสำหรับค่าขอที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมและค่าขึ้นศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น มาตรา ๗๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่คู่กรณีเท่านั้น มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้คู่กรณีชดใช้ค่าธรรมเนียมหรือค่าขึ้นศาลแทนกัน ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้



/คู่กรณี...

คู่กรณีขอใช้ค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าขึ้นศาลให้แก่กันได้ คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๙๓,๒๐๕.๑๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี ส่วนคำขออื่นให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า สัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาบาดาลขนาดใหญ่ บ้านห้วยแพ่ง หมู่ที่ ๑๒ ตำบลบ้านโฮ้ง อำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๒,๙๔๙,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ และต้องแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาและผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินวันละ ๒,๙๔๙ บาท ตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๑๓๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง ว่าดินสามารถรับน้ำหนักบรรทุกทุกประลัยได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ต้นต่อตารางเมตร ผู้ฟ้องคดีตกลงคืนเงินค่าตอกเสาเข็มเป็นเงิน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท โดยหักคืนค่าก่อสร้างฐานแผ่ จำนวน ๖๙,๒๐๕.๑๒ บาท คงเหลือเงินค่าก่อสร้างงวดที่ ๑ เป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราค่าปรับและรายละเอียดต่าง ๆ ของสัญญา ชัดเจนอยู่ก่อนแล้ว ทั้งยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านข้อสัญญาเกี่ยวกับค่าปรับ ก่อนลงนามสัญญาจ้างและบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีสมัครใจลงนามในสัญญาจ้างและบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม จึงถือว่าคู่สัญญามีเจตนาร่วมกันที่จะผูกพันตามสัญญาจ้างและบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม และพร้อมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง รวมทั้งบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง ทุกประการ ประกอบกับสัญญา ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะทำให้ข้อสัญญาดังกล่าวไม่สมบูรณ์ตกเป็นโมฆะ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักแห่งการแสดงเจตนาในการทำสัญญาและการเกิดขึ้นของสัญญาแล้ว อัตราค่าปรับตามสัญญาจ้าง ข้อ ๑๕ วันละ ๒,๙๔๙ บาท และบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง เกี่ยวกับอัตราค่าปรับ ย่อมมีผลสมบูรณ์และใช้บังคับได้ เทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๔๑/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ อ. ๑๓๐๘/๒๕๕๘ อีกทั้งข้อ ๑๓๔ และข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้เป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่สัญญา



/มีข้อความ...

มีข้อความขัดหรือแย้งจึงไม่มีผลในทางกฎหมายทำให้สัญญาจ้างในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องแต่อย่างใด จึงเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะได้ค่าปรับอันเกิดจากเหตุล่าช้าเป็นเงินวันละ ๒,๙๔๙ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ตกลงยินยอมด้วยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการประสงค์จะใช้ค่าปรับตามสัญญาจ้างที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงยินยอมด้วยแล้ว ดังนั้น คำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของค่าปรับจึงไม่ถูกต้องและไม่ชอบตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๑ คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานและจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดียังไม่ส่งมอบงานในงวดที่ ๒ ถึงงวดที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ แจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับในอัตราวันละ ๒,๙๔๙ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๒ คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานในวันเดียวกัน และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๕๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๕ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ แจ้งค่าปรับและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ ทั้งนี้ได้มีการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๘๖,๘๕๑ บาท โดยหักค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับเป็นเงิน ๑๕๐,๓๙๙ บาท และเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๗๖ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๖๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งค่าปรับและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ ทั้งนี้ได้มีการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๒๕๐,๓๗๖ บาท โดยได้หักค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับเป็นเงิน ๒๒๔,๑๒๔ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๒ งวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ล่าช้า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งค่าปรับและแจ้งสงวนสิทธิการปรับไว้ในอัตราวันละ ๒,๙๔๙ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาตลอด โดยผู้ฟ้องคดีมิได้หักทวงและยินยอมรับเงินค่าจ้างในจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้หักค่าปรับแล้ว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดียินยอมชำระค่าปรับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับเป็นเงินวันละ ๒,๙๔๙ บาท เป็นเวลา ๑๒๗ วัน เป็นเงิน ๓๗๔,๕๒๓ บาท จึงถูกต้องตามข้อสัญญาแล้ว ส่วนข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้เป็นกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่สัญญาามีข้อความขัดหรือแย้งไม่มีผลทำให้สัญญาจ้างในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีการบอกเลิกสัญญา แม้ข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ส่วนราชการใช้ดุลพินิจเมื่อค่าปรับตามสัญญาเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง



/แต่การ...

แต่การบอกเลิกสัญญาที่ต้องพิจารณาประกอบข้อ ๑๓๗ ของระเบียบฉบับเดียวกัน ซึ่งได้กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการประเมินความคืบหน้าของสัญญาประกอบศักยภาพของคู่สัญญาก่อนพิจารณาบอกเลิกสัญญาด้วย หากส่วนราชการบอกเลิกสัญญาในขณะที่สัญญาดำเนินการใกล้แล้วเสร็จ อาจทำให้ราชการเสียประโยชน์ เพราะส่วนราชการจะต้องหาผู้รับจ้างใหม่ซึ่งอาจใช้เวลามากกว่ารอให้คู่สัญญาดำเนินการตามสัญญาจนแล้วเสร็จ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าทั้งสองครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งค่าปรับและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามข้อ ๑๓๔ วรรคท้ายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ซึ่งแต่ละครั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมินความคืบหน้าของงานแล้วพบว่า หากบอกเลิกสัญญาในขณะที่ค่าปรับมีจำนวนมากกว่าร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง จะทำให้งานที่ดำเนินการมาจนจะแล้วเสร็จไม่ต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อราชการและประชาชนที่จะใช้ระบบน้ำประปา โดยจากการเปรียบเทียบระหว่างวันที่ส่งมอบงานแล้วเสร็จทั้งหมด คือวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ กับวันที่ต้องขอใช้ค่าปรับตามสัญญาเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง คือวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ เห็นได้ว่าไม่ได้มีระยะเวลาที่ห่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแสดงว่าในขณะที่ค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างระบบประปาใกล้แล้วเสร็จตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมินความคืบหน้าไว้ การบอกเลิกสัญญาในขณะนั้นก่อให้เกิดผลเสียแก่ทางราชการและประชาชนที่จะใช้ระบบน้ำประปามากกว่า ทั้งผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคซึ่งเป็นบริการสาธารณะมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้น้ำระบบประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้าเกินกำหนดสัญญาย่อมทำให้ประชาชนผู้ใช้น้ำระบบประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ได้รับความเสียหายจากการไม่ได้ใช้น้ำ นอกจากนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบว่า มีค่าปรับที่ต้องชำระจำนวน ๓๗๔,๕๒๓ บาท ตั้งแต่วันที่ส่งมอบงานงวดสุดท้าย คือเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ตามหนังสือแจ้งค่าปรับและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ แต่ได้ยอมรับค่าจ้างที่หักค่าปรับจนครบถ้วนโดยมิได้ทักท้วงโต้แย้งในขณะที่ได้รับแจ้งหรือในเวลาเบิกจ่ายรับเงิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามสัญญาจ้างและชำระค่าปรับตามสัญญาทุกประการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีกลับใช้สิทธิทางศาลเป็นเวลาภายหลังรับทราบข้อเท็จจริงเกือบหนึ่งปี คือวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๐ เพื่อเรียกร้องค่าปรับส่วนที่เกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียอมรับโดยปริยายว่าจะต้องชำระค่าปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้ง และยอมรับการคิดค่าปรับในอัตราวันละ ๒,๙๔๙ บาท ตามสัญญาจ้างและบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง จึงเป็นการใช้สิทธิฟ้องร้องโดยไม่สุจริต ซึ่งข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ เพื่อให้ส่วนราชการบริหารสัญญาด้วยความระมัดระวัง เร่งรัดให้



/ผู้รับจ้าง...

ผู้รับจ้างทำงานให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาเท่าที่จำเป็น แต่ถ้าผู้รับจ้างยังไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะถูกบอกเลิกสัญญาและต้องชำระค่าปรับ การที่ผู้ฟ้องคดี เรียกร้องให้คืนค่าปรับในส่วนที่เกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง โดยอ้างข้อ ๑๓๘ ของระเบียบ บังคับว่าจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้างพัสดุที่บังคับใช้ในขณะทำสัญญา ทั้งตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าวไม่ได้เป็นกฎหมาย อันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่สัญญาจ้างมีข้อความ ขัดหรือแย้งจึงไม่มีผลทำให้สัญญาจ้างในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนสาเหตุ ที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเนื่องจากผู้ฟ้องคดีรับงานก่อสร้างพร้อม ๆ กันทั่วประเทศ ทำให้ เกิดปัญหาการบริหารจัดการและควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพ การถูกหักค่าจ้างเป็นค่าปรับ จึงเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้คิดค่าปรับตามสัญญาในอัตรา ร้อยละ ๐.๑๐ ของวงเงินค่าจ้าง โดยให้แบ่งจ่ายเงินเป็นงวด จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระให้แก่ ผู้ฟ้องคดีแล้ว นอกจากนี้ การก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ตามสัญญาจ้าง เป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนผู้ใช้น้ำระบบประปา การที่ผู้ฟ้องคดี ทำงานล่าช้าย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายจากการขาดโอกาสใช้น้ำจากโครงการ เป็นเวลาหลายเดือน จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะใช้ดุลพินิจลดค่าปรับตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง และคืนเงินค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีจะปรับผู้ฟ้องคดีเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น และความยินยอมนั้นต้องแสดงชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับและแจ้งค่าปรับ และมีหนังสือแจ้งเร่งรัดผู้ฟ้องคดี ให้ก่อสร้างตามสัญญาจ้างให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีหนังสือแสดงเจตนาว่ายินยอมให้ปรับ โดยไม่มีเงื่อนไขอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีสูงเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง แต่อย่างไรก็ดี หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวหรือเป็นเพียงคำเสนอตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแล้วไม่ทำคำสนองหรือ ยินยอมหรือตอบรับเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรว่ายินยอมให้ปรับตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งหรือสงวนสิทธิ กรณีจึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาตอบรับหรือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดี ปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดว่าเมื่อบุคคลใด ได้รับคำเสนอหรือหนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียวตามเอกสารฉบับดังกล่าวแล้วเพิกเฉยไม่ตอบรับ ให้ถือว่าบุคคลนั้นยอมรับคำเสนอ อันถือว่าผู้ฟ้องคดีตอบรับหรือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับเกินกว่า



/ร้อยละ ๑๐...

ร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง นอกจากนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานงวดที่ ๒ ล่าช้า เป็นเวลา ๕๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงได้ เนื่องจาก จำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้พิจารณาเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีเพิ่งก่อสร้างงานงวดที่ ๒ เท่านั้น และผู้ถูกฟ้องคดีรู้รายละเอียดจำนวนค่าปรับ ว่าเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง แต่กลับปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างต่อไปจนครบงวดงาน และยังคงกล่าวกับผู้ฟ้องคดีรับเงินค่าจ้างภายหลังหักค่าปรับครบถ้วนโดยไม่ได้แย้งจำนวนค่าปรับ ที่เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมชำระค่าปรับดังกล่าวโดยปริยาย ถือเป็น ข้อกล่าวอ้างที่แสวงหาผลประโยชน์จากสัญญาโดยมิชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดี เกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ละทิ้งงานเนื่องจากจะก่อให้เกิด ความเสียหายต่อการให้บริการประโยชน์แก่สาธารณชนและประชาชนจะได้รับความเสียหาย เป็นอย่างมาก เพราะต้องหาผู้รับจ้างรายใหม่ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและปฏิบัติตามขั้นตอนของ ระเบียบราชการ อาจทำให้งานที่แล้วเสร็จบางส่วนไม่อยู่ในสภาพเดิมที่จะใช้งานได้ทันที อีกทั้ง ไม่แน่ชัดว่าทางราชการจะมีงบประมาณมาสนับสนุนเพิ่มเติมหรือไม่ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะประสบ ปัญหาต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาจนสามารถส่งมอบงาน ให้ประชาชนได้ใช้งานตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลง เป็นหนังสือ และไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟัง สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหา ข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระบบประปาบาดาล ขนาดใหญ่ บ้านห้วยแพ่ง หมู่ที่ ๑๒ ตำบลบ้านโฮ้ง อำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน ตามแบบแปลน และประมาณราคาขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงกานต์ และแบบมาตรฐานระบบประปา หมู่บ้าน แบบบาดาลขนาดใหญ่ ของสำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ ตามสัญญาจ้าง เลขที่ ๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นเงิน ๒,๙๔๙,๐๐๐ บาท กำหนดจ่ายเงิน เป็น ๔ งวด คือ งวดที่ ๑ เป็นเงิน ๗๓๗,๒๕๐ บาท งวดที่ ๒ เป็นเงิน ๗๓๗,๒๕๐ บาท งวดที่ ๓ เป็นเงิน ๕๘๙,๘๐๐ บาท และงวดที่ ๔ เป็นเงิน ๘๘๔,๗๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานภายใน



/วันที่...

วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ และแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาและผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินวันละ ๒,๙๔๙ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขานิคมอุตสาหกรรมลำพูน ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๑๔๗,๔๕๐ บาท มามอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งรายละเอียดการแบ่งงวดงาน แนบท้ายสัญญา งวดที่ ๑ กำหนดให้ทดสอบการรับน้ำหนักบรรทุกของดินบริเวณก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา จำนวน ๑ จุด และรายงานผลทดสอบดินให้คณะกรรมการตรวจการจ้างพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากผลการทดสอบความสามารถรับน้ำหนักได้ของดิน รับน้ำหนักบรรทุกประลัยได้มากกว่าที่ระบุไว้ในแบบแปลนหรือเท่ากับที่ระบุไว้ในแบบแปลน ผู้ฟ้องคดีจะต้องก่อสร้างระบบประปาตามแบบชนิดไม่ตอกเสาเข็มและผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกหักค่าเสาเข็ม/ค่าตอกเสาเข็มตามรายการรายละเอียดเฉพาะแห่งประกอบแบบแปลนการก่อสร้างระบบประปา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๙ ส่งรายงานผลการเจาะสำรวจชั้นดิน โดยวิธี STANDARD PENETRATION TEST และนายช่างผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือกองช่าง องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงกานต์ ที่ พิเศษ/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ แจ้งประธานกรรมการตรวจการจ้างว่า ผู้ฟ้องคดีส่งรายงานผลการรับรองความสามารถรับน้ำหนักบรรทุกประลัยของดินบริเวณที่ก่อสร้าง โดยมีหนังสือรับรองของวิศวกรผู้ทำการทดสอบดินว่าดินสามารถรับน้ำหนักได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ตันต่อตารางเมตร จึงเห็นควรใช้ฐานรากแผ่ โดยแนบแบบแสดงรายการปริมาณราคาและสรุปผลการประมาณราคาก่อสร้างและช่างผู้ควบคุมงานได้ประมาณราคาค่าก่อสร้างฐานแผ่เป็นเงิน ๖๙,๒๐๔.๑๑ บาท และประมาณการค่าก่อสร้างเสาเข็มที่จะต้องคืนเป็นเงิน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าเสาเข็มให้ทางราชการเป็นเงิน ๑๓๕,๘๒๑.๒๓ บาท (๒๐๕,๐๒๕.๓๔ - ๖๙,๒๐๔.๑๑) คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหนังสืออำเภอบ้านโฮ้ง (งานการเงินและบัญชี) ที่ ลพ ๐๓๑๗/ - ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงงานก่อสร้างระบบประปาตามแบบชนิดตอกเสาเข็มเป็นฐานรากชนิดแผ่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนให้ความเห็นชอบ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้าง โดยตกลงก่อสร้างระบบประปาบาดาลขนาดใหญ่ ตามแบบชนิดไม่ตอกเสาเข็ม และผู้ฟ้องคดีจะต้องคืนเงินค่าตอกเสาเข็มเป็นเงิน ๒๐๕,๐๒๕.๓๔ บาท ให้กับทางราชการ โดยหักคืนค่าตอกเสาเข็มเป็นฐานรากชนิดแผ่คงเหลือวงเงินค่าก่อสร้างงวดที่ ๑ เป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท (๒๐๕,๐๒๕.๓๔ - ๖๙,๒๐๔.๑๑) ค่าจ้างตามสัญญาลดลงคงเหลือเป็นเงิน ๒,๘๑๓,๑๗๘.๗๗ บาท เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๑ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงาน



/เมื่อวันที่...

เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และได้เบิกจ่ายเงินงวดที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๖๐๑,๔๒๘.๗๗ บาท เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๒ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานในวันเดียวกัน และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๕๑ วัน คิดค่าปรับเป็นเงิน ๑๕๐,๓๙๙ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออำเภอบ้านโฮ่ง ที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๕ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ แจ้งค่าปรับและแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ และได้เบิกจ่ายเงินงวดที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๘๖,๘๕๑ บาท ภายหลังการส่งมอบงานงวดที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสืออำเภอบ้านโฮ่ง ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๐๙๔ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเร่งรัดก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานและขอเบิกค่าจ้างงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๖๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งค่าปรับและแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานเกินกำหนดเป็นเวลา ๗๖ วัน คิดค่าปรับเป็นเงิน ๒๒๔,๑๒๔ บาท และเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ได้มีการเบิกจ่ายเงินงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑,๒๕๐,๓๗๖ บาท รวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๑๒๗ วัน เป็นเงินค่าปรับจำนวน ๓๗๔,๕๒๓ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง จึงไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องคืนเงินค่าปรับในส่วนดังกล่าว และต้องชำระค่าก่อสร้างฐานแม่ที่ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขแบบและก่อสร้างเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๙๓,๒๐๕.๑๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี ส่วนค่าขออื่นให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าก่อสร้างฐานแม่ และดอกเบี้ยของเงินค่าก่อสร้างและค่าปรับ ประเด็นดังกล่าวจึงยุติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้



/ในการที่...



ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่าง อันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ นอกจากการจ้างที่ปรึกษา ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๒๐ ของราคาพัสดุ ที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวัน เป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่า วันละ ๑๐๐ บาท สำหรับงานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่ออาการจราจร ให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๕ ของราคางานจ้างนั้น แต่อาจจะกำหนดขั้นสูงสุดของการปรับก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ กวพ. กำหนด ข้อ ๑๓๘ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติ ตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับ จะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา หรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สัญญาจ้างพิพาท ข้อ ๕ กำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงาน ที่รับจ้างภายในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ ภายในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารทำงานให้แล้วเสร็จ ตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา หรือผู้รับจ้างทำผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่งหรือตกเป็น ผู้ล้มละลาย หรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงาน หรือบริษัทที่ปรึกษา ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าจ้าง ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญานี้ได้ และมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานของผู้รับจ้างให้ลุล่วงไปได้ด้วย วรรคสอง กำหนดว่า การที่ผู้ว่าจ้างไม่ใช่สิทธิเลิกสัญญาดังกล่าวข้างต้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างพ้นจากความรับผิดชอบ ตามสัญญา ข้อ ๑๕ กำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้าง เป็นจำนวนเงินวันละ ๒,๙๔๙ บาท และจะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ว่าจ้าง ต้องควบคุมงานอีกต่อหนึ่ง เป็นจำนวนเงินวันละ ๒๐๐ บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จ ตามสัญญา หรือวันที่ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จจริง ... วรรคสอง กำหนดว่า ในระหว่างที่ผู้ว่าจ้างยังมิได้บอกเลิกสัญญานั้น หากผู้ว่าจ้างเห็นว่าผู้รับจ้างจะไม่สามารถปฏิบัติ ตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ว่าจ้างจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและใช้สิทธิตามข้อ ๑๖ ก็ได้ และถ้าผู้ว่าจ้าง ได้แจ้งข้อเรียกร้องไปยังผู้รับจ้างเมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จของงานขอให้ชำระค่าปรับแล้ว ผู้ว่าจ้าง



/มีสิทธิ...

มีสิทธิที่จะปรับผู้รับจ้างจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ ซึ่งเกินกำหนดเป็นเวลา ๕๑ วัน เป็นเงินค่าปรับ ๑๕๐,๓๙๙ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๔ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๑๙๑๕ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ แจ้งค่าปรับและแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ และเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๓ และงวดที่ ๔ ซึ่งเกินกำหนดเป็นเวลา ๗๖ วัน เป็นเงินค่าปรับ ๒๒๔,๑๒๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๖๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ และที่ ลพ ๐๓๑๘/๒๔๗๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แจ้งค่าปรับและแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับ รวมระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า ๑๒๗ วัน เป็นเงินค่าปรับ ๓๗๔,๕๒๓ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าปรับ กรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า นับถัดจากวันที่ครบกำหนดจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานแล้วเสร็จ ตามข้อ ๑๕ ของสัญญาจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๔ อย่างไรก็ตาม ต่อมา คู่สัญญาได้ตกลงลดเงินค่าจ้างตามผลการทดสอบ การรับน้ำหนักบรรทุกของดินบริเวณที่ก่อสร้าง และเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ แนบท้ายสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ จึงคงเหลือเงินค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน ๒,๘๑๓,๑๗๘.๗๗ บาท เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คิดค่าปรับเป็นรายวัน ในอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของเงินค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๒,๘๑๓.๑๘ บาท เป็นเวลา ๑๒๗ วัน เป็นเงิน ๓๕๗,๒๗๓.๘๖ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเงินค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๒,๙๔๙ บาท เป็นเวลา ๑๒๗ วัน เป็นเงิน ๓๗๔,๕๒๓ บาท จึงเป็นการเรียกเงินค่าปรับที่ไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๓๔ วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าว ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีสมัครใจยินยอมชำระค่าปรับ ในอัตราร้อยละ ๒,๙๔๙ บาท และสัญญาไม่ได้มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เห็นว่า เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๑๑ - ๐.๑๐ ของราคางานจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานจ้างทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว และไม่อาจอ้างความยินยอมของเอกชน คู่สัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเอกชนคู่สัญญา ส่วนข้อโต้แย้งที่อ้างคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดในคดีอื่น นั้น เห็นว่า มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากคดีนี้ ที่ศาลปกครองชั้นต้น ใช้ดุลพินิจลดค่าปรับให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้



/ส่วนเงิน...

ส่วนเงินค่าปรับจำนวน ๓๕๗,๒๗๓.๘๖ บาท ซึ่งถือเป็นเบี้ยปรับตามมาตรา ๓๗๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากสูงเกินควร ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจลดเบี้ยปรับได้ตามนัยมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลาถึง ๑๒๗ วัน และสาเหตุที่ล่าช้าเกิดจากผู้ฟ้องคดีรับงานก่อสร้างพร้อม ๆ กันทั่วประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการและควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ได้มีหนังสือยินยอมชำระค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง นั้น เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๘ ไม่ได้เป็นบทบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเมื่อค่าปรับเกินร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง แต่เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในการบริหารสัญญาโดยพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาให้กับผู้รับจ้างเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ระเบียบข้อดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดว่าความยินยอมของผู้รับจ้างต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งเตือนผู้ฟ้องคดีว่าส่งมอบงานล่าช้ากว่าสัญญาและมีค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง ขอให้ผู้ฟ้องคดีเร่งรัดทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงแล้วยังคงทำงานต่อจนส่งมอบงวดงานครบถ้วนตามสัญญา ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะทำงานต่อไปจนแล้วเสร็จและยินยอมเสียค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้างโดยปริยาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี และใช้สิทธิเรียกค่าปรับเกินกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินค่าจ้าง จึงชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนค่าปรับจะสูงเกินส่วนหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๕๗,๒๗๓.๘๖ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๒.๗๐ ของเงินค่าจ้าง เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการจัดทำบริการสาธารณะจัดหาน้ำสะอาดให้ประชาชนในพื้นที่ได้ใช้ประโยชน์ การที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถจัดหาน้ำสะอาดให้แก่ประชาชนใช้ประโยชน์ภายในเวลาอันสมควร ซึ่งเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๕๗,๒๗๓.๘๖ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๒.๗๐ ของเงินค่าจ้าง จึงมิได้สูงเกินส่วน อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังขึ้น

เมื่อศาลได้วินิจฉัยข้างต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีในอัตราวันละ ๒,๘๑๓.๑๘ บาท เป็นเวลา ๑๒๗ วัน เป็นเงิน ๓๕๗,๒๗๓.๘๖ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเงินค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีในอัตราวันละ ๒,๘๔๙ บาท เป็นเวลา ๑๒๗ วัน เป็นเงิน ๓๗๔,๕๒๓ บาท นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๗,๒๔๙.๑๔ บาท

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๙๓,๒๐๕.๑๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด และให้คืน



/ค่าธรรมเนียมศาล...

ค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี ส่วนค่าขออื่นให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ จำนวน ๑๗,๒๔๙.๑๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

นางสุมาลี ลิมปโหวาท  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

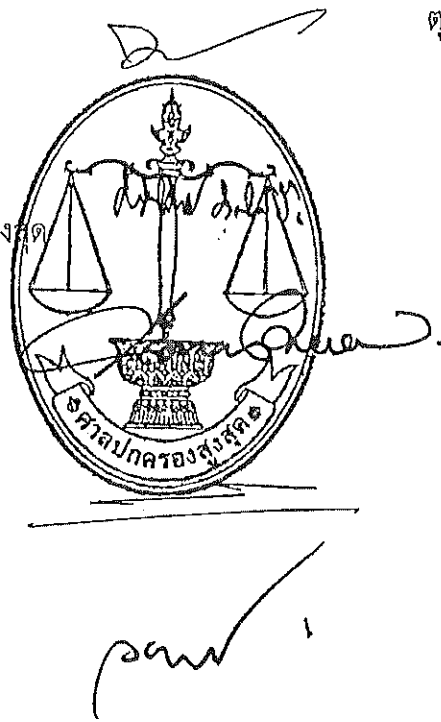
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายมานิตย์ วงศ์เสรี  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายไชยเดช ตันติเวสส  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสัมฤทธิ์ อ่อนคำ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวุฒิชัย ไทยเจริญ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นางสาวสิริภัทร โชควิเศษชัยสิทธิ์

