

# คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ

1. กรณีผู้มีอำนาจสั่งจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ แต่ได้มีการทำสัญญาจ้างและผู้รับจ้างส่งมอบงานถูกต้องแล้ว จะปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่าจ้างโดยอ้างว่าการดำเนินการไม่ถูกต้องตามระเบียบได้หรือไม่เพียงใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.296/2552

## 1. ประเด็นพิพาท

ผู้ถูกฟ้องคดี (จังหวัดประจวบคีรีขันธ์) ไม่จ่ายค่าจ้างงานซ่อมแซมถนนลูกรังให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัดชัยเจริญทรัพย์) เมื่อติดตามทวงถามได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินทดรองราชการ เนื่องจากอำเภอบางสะพานน้อยได้อนุมัติใช้เงินทดรองราชการไปก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีประกาศให้อำเภอบางสะพานน้อยเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน

## 2. ข้อเท็จจริง

2.1 ระหว่างวันที่ 21-24 ตุลาคม 2548 เกิดฝนตกหนักในเขตพื้นที่อำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทำให้น้ำป่าไหลหลากเกิดน้ำท่วมพื้นที่ตำบลทรายทอง ตำบลช้างแร้ง ตำบลปากแพรก ตำบลบางสะพาน และตำบลไชยราช ก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อราษฎร นายอำเภอบางสะพานน้อย จึงได้เรียกประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอบางสะพานน้อย (ก.ช.ภ.อ.บางสะพานน้อย) และได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2548 ให้นายอำเภอบางสะพานน้อยใช้เงินในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามข้อ 16 และข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ดำเนินการซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นถนนจำนวน 14 สายในเขตตำบลไชยราช เป็นเงิน 999,982 บาท

2.2 ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายอำเภอบางสะพานน้อยได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนนลูกรัง จำนวน 8 สาย ตามบันทึกตกลงจ้างเหมา ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 รวม 8 ฉบับ เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 590,762 บาท โดยบันทึกตกลงจ้างเหมาทั้ง 8 ฉบับ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเริ่มทำงานภายในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนทั้ง 8 สายจนเสร็จเรียบร้อยและส่งมอบงานจ้าง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับว่าผู้ฟ้องคดีทำงานถูกต้องเรียบร้อยตามสัญญาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 สมควรเบิกจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศเรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอบางสะพานน้อย ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2548 ภายหลังจากที่นายอำเภอบางสะพานน้อยได้เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติไปแล้ว

2.3 ต่อมา อำเภอบางสะพานน้อยได้ส่งเรื่องการขอเบิกเงินที่ได้อนุมัติให้ใช้เงินทดรองราชการไปยังผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อนำไปจ่ายค่าซ่อมแซมถนนที่เสียหาย จากกรณีเกิดภัยพิบัติขึ้นในท้องที่อำเภอบางสะพานน้อย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 26 มกราคม 2549 แจ้งนายอำเภอบางสะพานน้อยว่า อำเภอบางสะพานน้อยได้อนุมัติใช้เงินทดรองราชการไปก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้เป็นภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งผิดหลักเกณฑ์ในสาระสำคัญที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 กำหนด จึงไม่อนุมัติให้จ่ายเงิน

2.4 อำเภอบางสะพานน้อยได้มีหนังสือ ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2549 ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ชี้แจงเหตุจำเป็นในการอนุมัติให้ใช้เงินทดรองราชการเพื่อซ่อมแซมถนนที่ชำรุดจากกรณีภัยพิบัติ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวน

คำวินิจฉัยที่ไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 6 กันยายน 2549 แจ้งนายอำเภอบางสะพานน้อยว่า ไม่อาจเบิกจ่ายเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้ได้ และให้อำเภอบางสะพานน้อยขอสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานอื่นๆ ต่อไป โดยผู้ฟ้องคดีได้ติดตามทวงถามเงินค่าจ้างจากนายอำเภอบางสะพานน้อยแล้ว และได้รับแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินทรงพระราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้คำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าจ้างตามบันทึกตกลงจ้างเหมาทั้ง 8 ฉบับเป็นเงินทั้งสิ้น 590,762 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน 2548 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### 3. ข้อกฎหมาย

3.1 ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546

ข้อ 7 ให้ส่วนราชการมีวงเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้ง หรือแต่ละเหตุการณ์ ในการให้หรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

(8) ที่ทำการปกครองจังหวัด แห่งละ 50,000,000 บาท

ข้อ 8 การอนุมัติจ่ายเงินทรงพระราชการภายในวงเงินตามข้อ 7 ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับกรณีตามข้อ 7 (8) เว้นแต่การอนุมัติจ่ายเงินทรงพระราชการของอำเภอหรือกิ่งอำเภอภายในวงเงินที่จัดสรรให้ ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี

ข้อ 11 ให้ ก.ช.ภ.อ. หรือ ก.ช.ภ.กอ. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ตรวจสอบความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี และความต้องการรับความช่วยเหลือด้านต่างๆ ของผู้ประสบภัยพิบัติ โดยจัดทำบัญชีเป็นประเภทไว้

(2) พิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

(3) ประสานงานและร่วมดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกับ ก.ช.ภ.อ. หรือ ก.ช.ภ.กอ. อื่นในกรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในหลายอำเภอหรือหลายกิ่งอำเภอ

(4) รายงานผลการสำรวจตาม (1) และการแก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้ ก.ช.ภ.จ. ทราบหรือเพื่อพิจารณาดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติต่อไป

ข้อ 16 เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นในท้องที่ใด หากเป็นกรณีฉุกเฉิน ให้ดำเนินการประกาศให้ภัยพิบัตินั้นเป็นภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) กรณีเกิดในกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(2) กรณีเกิดในจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด การประกาศให้ภัยพิบัติใดเป็นภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ต้องกำหนดพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติดังกล่าวและระยะเวลาของการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินนั้นด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ข้อ 17 เมื่อได้มีการประกาศตามข้อ 16 แล้ว ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในหมวดนี้

ข้อ 18 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอาจกำหนดประเภทภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็กหรือเฉพาะหน้าที่ได้

ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็กหรือเฉพาะหน้าที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดให้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติได้ทันที ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในหมวดนี้ และให้ผู้มีอำนาจตามข้อ 16 ดำเนินการประกาศให้ภัยพิบัตินั้นเป็นภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในภายหลังโดยเร็ว

ข้อ 20 การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 12 แล้วแต่กรณี เว้นแต่กรณีตามข้อ 18 หรือเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหม ให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ทันที และรายงานคณะกรรมการดังกล่าวต่อไป

ในกรณีที่ไม่สามารถประชุมคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 12 ได้ทันที ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณีเห็นว่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ก็ให้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ ความช่วยเหลือไปก่อนได้

ข้อ 21 วรรคหนึ่ง การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในแต่ละอำเภอหรือกิ่งอำเภอให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี อนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติภายในวงเงินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้

### 3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 77 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนแห่งประมวลกฎหมายนี้มาใช้บังคับแก่ความเกี่ยวพันระหว่งนิติบุคคลกับบุคคลหรือนิติบุคคล และระหว่งนิติบุคคล หรือผู้แทนของนิติบุคคลกับบุคคลภายนอก โดยอนุโลม

มาตรา 204 วรรคสอง ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมิพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้อาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้บอกกล่าว

มาตรา 224 หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดถึงต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

มาตรา 397 ถ้าผู้จัดการทำกิจอันใดซึ่งเป็นหน้าที่บังคับให้ตัวการทำเพื่อสาธารณะประโยชน์ก็ดี หรือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่จะบำรุงรักษาผู้อื่นก็ดี และหากผู้จัดการมิได้เข้าทำแล้ว กิจอันนั้นจะไม่สำเร็จภายในเวลาอันควรไซ้ การที่ได้ทำขัดกับความประสงค์ของตัวการเช่นนั้นท่านมิให้ยกขึ้นเป็นข้อวินิจฉัย

มาตรา 602 อันสินจ้างนั้นพึงใช้ให้เมื่อรับมอบการที่ทำ

ถ้าการที่ท่านนั้นมิกำหนดว่าจะส่งรับกันเป็นส่วนๆ และได้ระบุจำนวนสินจ้างไว้เป็นส่วนๆ ไซ้ ท่านว่าพึงใช้สินจ้างเพื่อการแต่ละส่วนในเวลารับเอาส่วนนั้น

## 4. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

4.1 เมื่อ ก.ช.ภ.อ. บางสะพานน้อยในการประชุมครั้งที่ 2/2549 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2548 มีมติให้นายอำเภอบางสะพานน้อยดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยให้ทำการซ่อมแซมถนนที่เสียหายจำนวน 14 สาย ซึ่งเป็นถนนที่พิพาททั้ง 8 สายด้วย โดยให้ใช้เงินอุดหนุนราชการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 นายอำเภอบางสะพานน้อยจึงได้ดำเนินการ ตามมติดังกล่าวโดยอนุมัติให้ใช้เงินอุดหนุนราชการ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดสรรให้ในวงเงินไม่เกิน 1,000,000 บาท เป็นเงินค่าซ่อมแซมถนนทั้ง 14 สายดังกล่าว จำนวน 999,982 บาท กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจของนายอำเภอบางสะพานน้อย ตามข้อ 8 (8) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 และเป็นการดำเนินการภายในขอบอำนาจหน้าที่ตามข้อ 11 ข้อ 20 และข้อ 21 ของระเบียบดังกล่าว เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีฉุกเฉิน

4.2 โดยที่อำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด ซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายอำเภอบางสะพานน้อยจึงไม่อาจเป็นคู่สัญญาจ้างผู้รับจ้างทำการซ่อมแซมถนนที่เสียหายได้ การทำสัญญาจ้างจึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่นายอำเภอบางสะพานน้อยได้เข้าทำสัญญาจ้าง กับผู้ฟ้องคดี ตามบันทึกตกลงจ้างเหมา ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 จำนวน 8 ฉบับ จึงเป็นการเข้าทำสัญญาแทนผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดี และเป็นการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยเร่งด่วน อันถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนอยู่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีพันธะผูกพันตามสัญญาที่นายอำเภอบางสะพานน้อยทำกับคู่ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 77 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่อาจปฏิเสธไม่รับผิดชอบต่อการกระทำของนายอำเภอบางสะพานน้อยได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 397 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4.3 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศ เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอบางสะพานน้อย เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2548 ภายหลังจากนายอำเภอบางสะพานน้อยได้เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแล้ว

หามีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญาที่นายอำเภอบางสะพานน้อยทำกับผู้ฟ้องคดี สำหรับขั้นตอนและวิธีการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ตลอดจนข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและของผู้ถูกฟ้องคดีที่วางไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติอันเป็นเรื่องภายในระบบราชการของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยกขึ้นยันต่อผู้ฟ้องคดีได้ แม้นายอำเภอบางสะพานน้อยจะละเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบและข้อสั่งการดังกล่าว รวมทั้งไม่รายงานการใช้เงินทดรองราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องไปว่ากล่าวกันเอง

4.4 เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีหน้าที่ต้องชำระค่าจ้างซ่อมแซมถนนทั้ง 8 สาย เป็นเงิน 590,762 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานซึ่งตรงกับวันที่ 29 พฤศจิกายน 2548 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระหนี้ต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันผิดนัด คือ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 204 วรรคสอง และมาตรา 224 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4.5 พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 590,762 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดจำนวน 14,770 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดว่า เมื่อการดำเนินการขัดกับระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการฯ จึงไม่อาจชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้พิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

## 5. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

5.1 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้รับมอบอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ได้จ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการซ่อมแซมถนนจำนวน 8 สาย ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุน้ำท่วม ตามบันทึกตกลงจ้างเหมา ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 จำนวน 8 ฉบับ และเมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่าจ้างซ่อมแซมถนนทั้ง 8 สาย เป็นเงิน 590,762 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 602 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

5.2 กรณีผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า นายอำเภอบางสะพานน้อยอนุมัติใช้เงินทดรองราชการโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 จึงไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นเรื่องการบริหารงานภายในของหน่วยงานทางปกครอง กรณีนายอำเภอบางสะพานน้อยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ทางปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องไปว่ากล่าวกันเองกับนายอำเภอบางสะพานน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจยกระเบียบดังกล่าวขึ้นอ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับผลกระทบ อีกทั้งการงานที่นายอำเภอบางสะพานน้อยจ้างให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก็สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน จึงไม่มีเหตุผลที่รับภาระงานที่จ้างให้ผู้ฟ้องคดีทำไปโดยไม่ต้องเสียค่าจ้าง อันเป็นค่าตอบแทน

5.3 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจยกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อตัดสิทธิตามสัญญาของผู้ฟ้องคดีได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 590,762 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยพิพากษายืน

## 2. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาที่ลงนามไว้แล้วจะต้องทำเป็นหนังสือหรือไม่ หากไม่ทำเป็นหนังสือจะผูกพันคู่สัญญาหรือไม่ เพียงใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.169/2552

### 1. ประเด็นพิพาท

ผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ.) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหนองสอ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ แต่เมื่อทำงานแล้วเสร็จและส่งมอบงานจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลหนองสอ) ได้หักเงินค่างวดตามสัญญาเป็นเงินค่าปรับจำนวน 415,433.57 บาท ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ผิดสัญญาหรือส่งมอบงานล่าช้าแต่อย่างใด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้คำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

### 2. ข้อเท็จจริง

2.1 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กส 54201/237 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2545 ถึงโยธาธิการจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอให้ตรวจสอบแบบแปลนการก่อสร้างอาคารเทศบาลและทดสอบการรับน้ำหนักของดิน ในขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศฉบับลงวันที่ 24 มิถุนายน 2545 ประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหนองสอ ตามแบบแปลนเลขที่ ยธ.ทต.นส. 44-05 โดยไม่รอผลการตรวจสอบและรับรองจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งประกาศสอบราคาดังกล่าวกำหนดให้ผู้สนใจดูสถานที่ก่อสร้างได้ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2545 เวลา 10.00-12.00 นาฬิกา และกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการทำงานไว้ว่า ผู้เสนอราคาจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับถัดจากวันทำสัญญา

2.2 ผลการสอบราคาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและได้รับการอนุมัติให้เป็นผู้รับจ้าง จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการก่อสร้างตามสัญญาจ้างเลขที่ 5/2545 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2545 ซึ่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหนองสอขนาด 2 ชั้น ตามแบบเลขที่ ยธ.ทต.นส. 45-05 วงเงินก่อสร้างจำนวน 1,974,047 บาท แต่สัญญาจ้างดังกล่าวเฉพาะแผ่นที่ 3 มี 2 ฉบับ มีข้อความเหมือนกันและลงนามโดยผู้มีอำนาจของคู่สัญญาคณะเดียวกัน แต่แตกต่างกันเฉพาะในข้อ 5 ข. เกี่ยวกับระยะเวลาเริ่มทำงานและกำหนดเวลาแล้วเสร็จของงาน กล่าวคือ หน้าแรกกำหนดให้เริ่มทำงานภายในวันที่ 13 สิงหาคม 2545 และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2546 ส่วนหน้าที่สองกำหนดให้เริ่มทำงานภายในวันที่ 21 มกราคม 2546 และต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2546

2.3 ในวันที่ 13 สิงหาคม 2545 ซึ่งเป็นวันที่มีการจัดทำสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้เริ่มงานก่อสร้าง ต่อมาเมื่อสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีหนังสือ ที่ กส 0023/0119 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2545 ตรวจสอบและรับรองแบบก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 21 มกราคม 2546 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีขอเริ่มทำงานตามสัญญาจ้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 และได้สั่งการให้นายช่างผู้ควบคุมงานดำเนินการต่อไป โดยไม่มีการทักท้วงหรือท้วงติงถึงการที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มงานล่าช้า

2.4 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กส 54201/469 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 แจ้งสงวนสิทธิค่าปรับผู้ฟ้องคดี กรณีทำงานล่าช้า โดยให้เหตุผลว่าสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2546 แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบงานจ้างภายในกำหนดเวลา จึงแจ้งสงวนสิทธิค่าปรับตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2546 เป็นต้นไป

2.5 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2546 ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานจ้าง ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2546 และมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าเกินกำหนดเวลาตามสัญญา 211 วัน ตั้งแต่วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 8 กันยายน 2546 ค่าปรับวันละ 1,975 บาท รวมเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น 416,725 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้าเพียง 51 วัน ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2546 ถึงวันที่ 8 กันยายน 2546

### 3. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

3.1 ศาลปกครองชั้นต้นถือว่ากำหนดระยะเวลาการทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง คือ วันที่ 19 กรกฎาคม 2546 ตามเอกสารฉบับที่สอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 8 กันยายน 2546 ส่งมอบงานจ้าง ซึ่งได้มีการตรวจรับงานจ้างแล้วเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2546 จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา กรณีจึงเป็นการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2546 ถึงวันที่ 8 กันยายน 2546 เป็นเวลา 51 วัน

3.2 โดยที่มาตรา 381 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้าเจ้านายยอมรับชำระหนี้แล้ว จะเรียกเอาเบี้ยปรับได้ต่อเมื่อได้บอกสงวนสิทธิไว้เช่นนั้นในเวลารับชำระหนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา แต่มีหนังสือลงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ขอสงวนสิทธิค่าปรับตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2546 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกเบี้ยปรับจากผู้ฟ้องคดีได้เพียงเท่าที่ได้สงวนสิทธิเรียกค่าปรับ คือ ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2546 เท่านั้น

3.3 โดยที่ข้อ 127 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545 กำหนดให้เรียกค่าปรับสำหรับการจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันเป็นรายวันเป็นจำนวนตายตัวในอัตราร้อยละ 0.01-0.10 ของราคางานจ้างนั้น เมื่อสัญญาจ้างในคดีนี้มีจำนวนเงิน 1,974,047 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีกรณีส่งมอบงานล่าช้าตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2546 ถึงวันที่ 8 กันยายน 2546 เป็นเวลา 51 วัน เป็นเงิน 100,674 บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าจ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา 211 วัน ๆ ละ 1,975 บาท รวมเป็นเงิน 416,725 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้คืนเงินค่าปรับที่หักไว้เกินเป็นเงิน 316,051 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

3.4 ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดว่า กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างหนังสือลงวันที่ 22 ตุลาคม 2545 แจ้งอุปสรรคในการก่อสร้าง เนื่องจากต้องรอการแก้ไขแบบแปลน ก็ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเรื่องการแก้ไขแบบแปลนก่อสร้างมาเป็นข้อต่อสู้ให้ต้องพ้นจากความรับผิดในค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้า และกรณีอ้างได้รับการขยายเวลาการก่อสร้างเป็นให้เริ่มงานในวันที่ 21 มกราคม 2546 กำหนดเวลาสิ้นสุดในวันที่ 19 กรกฎาคม 2546 ก็ไม่ปรากฏหลักฐานถึงสาเหตุและวันเวลาที่มีการแก้ไขสัญญาจ้าง ประกอบกับสัญญาฉบับที่สองที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าที่ 3 ข้อ 2.5 เป็นเอกสารฝ่ายเดียวไม่มีฉบับ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ทักท้วงถึงต้นฉบับเอกสารดังกล่าวที่ไม่มีฉบับและเหตุใดจึงไม่เก็บเอกสารดังกล่าวไว้เอง จึงไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง

### 4. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

4.1 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า

(1) ตามข้อตกลงการจ้างในข้อ 1 ของสัญญาจ้างเลขที่ 5/2545 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2545 กำหนดให้ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างและผู้รับจ้างตกลงรับจ้างทำงานก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหนองสอขนาด 2 ชั้น กว้าง 16 เมตร ยาว 36 เมตร พื้นที่ 764 ตารางเมตร ตามแบบแปลนเทศบาลตำบลหนองสอ เลขที่ ยศ.ทต.นส. 44-05 เมื่อการก่อสร้างจะต้องทำตามแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าได้มีประกาศสอบราคาการก่อสร้างเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545 โดยไม่รอผลการรับรองแบบแปลนจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ ส่งไปให้ตรวจสอบแบบแปลนและทดสอบการรับน้ำหนักของดิน ต่อมาสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ได้มีหนังสือ ที่ กส 0023/0119 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2545 ตรวจสอบและรับรองแบบแปลนการก่อสร้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีการแก้ไขฐานราก เสาคาน พื้นชั้นล่าง และโครงหลังคา ซึ่งเป็นการแก้ไขแบบแปลนเดิมมิได้จัดทำแบบแปลนขึ้นมาใหม่ การแก้ไขส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับโครงสร้างงานก่อสร้างซึ่งเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ

(2) กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในขณะที่ทำสัญญาจ้างเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีแบบแปลนการก่อสร้างเลขที่ ยศ.ทต.ยส. 44-05 ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากอยู่ในระหว่างการตรวจสอบ

ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยพฤติการณ์แล้วผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจก่อสร้างอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดได้ แบบแปลนของผู้ถูกฟ้องคดีเลขที่ ยธ.ทต.ยส. 44-05 จึงเป็นสาระสำคัญของสัญญาจ้าง ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแบบแปลนที่มีการแก้ไขเกี่ยวกับโครงสร้างงานก่อสร้างจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดกาฬสินธุ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 21 มกราคม 2546 แจ้งการลงมือทำงานก่อสร้าง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 กรณีจึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2546 ได้ เพราะเป็นความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อาจส่งแบบแปลนก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในขณะลงนามในสัญญาจ้าง

(3) นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 แจ้งสงวนสิทธิการปรับผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า ตามสัญญาจ้างเลขที่ 5/2545 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 กำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2546 บัดนี้ครบกำหนดตามสัญญาแล้ว ผู้รับจ้างยังไม่สามารถส่งมอบงานได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขอสงวนค่าปรับตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2546 เป็นต้นไป เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของคู่สัญญาแล้ว เชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ 19 กรกฎาคม 2546 ตามที่ระบุไว้ในหน้า 3 ฉบับที่ 2 ของสัญญาจ้างเลขที่ 5/2545 จึงเมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเป็นสัญญาจ้างทำของที่ต้องการผลสำเร็จของงานที่จ้าง ซึ่งตามมาตรา 587 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดรูปแบบการแสดงเจตนาของคู่สัญญาไว้ ดังนั้น แม้ทำด้วยวาจาก็ใช้บังคับได้

(4) กรณีผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาฉบับที่สองไม่ปรากฏเหตุผลของการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง และไม่มีการเสนอเรื่องตามลำดับขั้นตอน อีกทั้งข้อ 129 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ห้ามมิให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้แล้ว เว้นแต่เป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ซึ่งไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบบุคคลภายนอกได้ สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า สัญญาฉบับที่สองเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า 3 ข้อ 5 ข. ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาเลขที่ 5/2545 เป็นเอกสารฝ่ายเดียว ไม่มีคู่ฉบับ เป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ตามข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลปกครองสูงสุดไม่รับวินิจฉัย

#### 4.2 ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดในค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้าเป็นจำนวนเท่าใด

(1) เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ขยายกำหนดเวลาการทำงานตามสัญญาจ้างเลขที่ 5/2545 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2545 โดยผู้ฟ้องคดีต้องส่งมอบงานจ้างที่สมบูรณ์ครบถ้วนภายในวันที่ 19 กรกฎาคม 2546 เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างในวันที่ 8 กันยายน 2546 จึงเป็นการส่งมอบงานจ้างล่าช้าเกินกำหนดเวลาที่สัญญากำหนดไว้จำนวน 51 วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีอันเนื่องจากการส่งมอบงานล่าช้า จำนวน 51 วัน

(2) โดยที่ข้อ 127 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 กำหนดให้เรียกค่าปรับสำหรับการจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน เป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ 0.01 ถึง 0.10 ของราคางานจ้าง เมื่อสัญญาจ้างกำหนดวงเงินค่าจ้างไว้จำนวน 1,974,047 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าปรับได้ไม่เกินวันละ 1,974 บาท จำนวน 51 วัน คิดเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น 100,674 บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีไว้เป็นเงิน 416,725 บาท จึงเป็นการเรียกเก็บค่าปรับไว้เกินไปจำนวน 316,051 บาท การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับตามสัญญาที่หักไว้เกินเป็นเงิน 316,051 บาท แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 30 วันนับแต่คดีถึงที่สุด จึงชอบแล้ว พิพากษายืน

### 3. การนับระยะเวลาการรับประกันความชำรุดบกพร่องของงานจ้างจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่รับจ้างมีหนังสือส่งมอบงานจ้างหรือวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับการจ้างจริง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.185/2552

#### 1. ประเด็นพิพาท

ผู้ถูกฟ้องคดี (ทางหุ้นส่วนจำกัด ส.) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบลวังสะพุง) หักเงินประกันสัญญาจ้างเลขที่ จ. 2/2544 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2544 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างปรับปรุงชุมชนบ้านบุงไสล จำนวน 12 โครงการ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญา จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่หักเงินประกันสัญญา จำนวน 101,318 บาท และให้คืนเงินที่หักไว้ดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี

#### 2. ข้อเท็จจริง

2.1 ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลวังสะพุง) ตามสัญญาจ้างเลขที่ จ.2/2544 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2544 เพื่อรับจ้างทำงานก่อสร้างปรับปรุงชุมชนบ้านบุงไสล จำนวน 12 โครงการ ตามแบบแปลนของผู้ถูกฟ้องคดี ณ บ้านบุงไสล ตำบลวังสะพุง อำเภอวังสะพุง จังหวัดเลย เป็นเงินค่าจ้างรวมภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวน 2,498,739.10 บาท โดยรายการที่ 1 ที่ 2 และที่ 3 เป็นการก่อสร้างถนนส่วนรายการที่เหลือ เป็นการวางท่อระบายน้ำและงานอื่นๆ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มงานภายในวันที่ 1 มิถุนายน 2544 และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 8 ตุลาคม 2544 โดยผู้ฟ้องคดีได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่น ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2544 จำนวนเงิน 124,937 บาท มาเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา และจะรับคืนเมื่อผู้ฟ้องคดีพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว

2.2 ตามข้อ 6 ของสัญญาจ้าง ได้กำหนดความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างไว้ว่า เมื่องานแล้วเสร็จบริบูรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานจากผู้ฟ้องคดี หากมีเหตุชำรุดบกพร่องหรือเสียหายเกิดขึ้นจากงานจ้างนี้ภายใน 2 ปี นับถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานจ้างดังกล่าว ซึ่งความชำรุดบกพร่องหรือความเสียหายนั้นเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี อันเกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้องหรือทำไว้มิเรียบร้อยหรือทำไว้มิถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา ผู้ฟ้องคดีจะต้องรีบแก้ไขให้เป็นที่เรียบร้อยโดยไม่ชักช้า โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องออกเงินใดๆ ในการนี้ทั้งสิ้น หากผู้ฟ้องคดีบิดพลิ้วไม่ทำการดังกล่าวภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้ฟ้องคดีหรือไม่ทำการแก้ไขให้ถูกต้องเรียบร้อยภายในกำหนดเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิที่จะทำการนั้นเองหรือจ้างบุคคลอื่นให้ทำงานนั้นโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการทำงานดังกล่าว

2.3 เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือส่งมอบงานจ้าง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2544 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยหักเงินเป็นค่าปรับกรณีผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2544 ถึงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 เป็นเวลา 39 วัน รวมเป็นเงิน 243,633 บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานล่าช้าไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. 79/2548 ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีขยายเวลาการก่อสร้างและคืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ได้รับการขยาย จำนวน 15 วันนับแต่วันพ้นกำหนดสิ้นสุดสัญญาเดิมเป็นเงิน 93,705 บาท

2.4 ในช่วงระหว่างระยะเวลา 2 ปีที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งและเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้ซ่อมแซมผิวจราจร ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 16 สิงหาคม 2545 ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 จังหวัดอุดรธานี ได้ตรวจสอบงานก่อสร้างแล้วปรากฏว่า ผิวจราจรหลุดรอนและแตกกร้าวเป็นช่วงๆ ตลอดทางของงานก่อสร้างในรายการที่ 1 และที่ 3 จึงให้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการซ่อมแซมผิวจราจรอีกหลายฉบับตามลำดับ คือ หนังสือลงวันที่ 21 ตุลาคม 2545 วันที่ 10 มีนาคม 2546 วันที่ 12 มิถุนายน 2546 วันที่



24 กรกฎาคม 2546 วันที่ 17 กันยายน 2546 และวันที่ 5 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเร่งรัดการซ่อมแซมให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2546

2.5 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 11 ธันวาคม 2546 แจ้งผู้จัดการธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่น ขอให้หักเงินค้ำประกันสัญญาจ้าง จำนวน 101,318 บาท และได้มีหนังสือลงวันที่ 19 ธันวาคม 2546 แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการหักเงินค้ำประกันสัญญาจ้างดังกล่าว จึงมีหนังสือลงวันที่ 7 มกราคม 2547 คัดค้านการหักเงินค้ำประกันสัญญาจ้าง เพราะได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนเสร็จตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 22 มกราคม 2547 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การหักเงินค้ำประกันสัญญาจ้างถูกต้องแล้ว

### 3. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

3.1 ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญาจ้างที่กำหนดไว้ 2 ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานตามที่กำหนดในสัญญาจ้างฯ ข้อ 6 นั้น ครบกำหนดสิ้นสุดเมื่อใด

เมื่อประธานกรรมการตรวจการจ้างได้สั่งการเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2544 ให้ช่างผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้างตามใบตรวจรับการจ้างลงวันที่ 17 ธันวาคม 2544 จึงต้องถือว่า ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างแล้วตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือส่งมอบงานจ้าง มิใช่วันที่ตรวจรับงานจ้างของ คณะกรรมการตรวจการจ้างเป็นวันส่งมอบงาน เมื่อถือว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานจ้างตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 แล้ว ระยะเวลาความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องที่กำหนดให้มีระยะเวลา 2 ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานดังกล่าว จึงครบกำหนดในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2546

3.2 ผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดข้อกำหนดในข้อ 6 ของสัญญาจ้างฯ หรือไม่

(1) เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 16 สิงหาคม 2545 และวันที่ 21 ตุลาคม 2545 ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมงานพร้อมให้ส่งผลทดสอบลูกปูน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 24 ตุลาคม 2545 แจ้งผลการซ่อมแซม และมีหนังสือลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 ส่งผลการทดสอบลูกปูนต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมไม่เรียบร้อยอย่างไร หรือผลการทดสอบลูกปูนของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาตรฐานประการใด จนกระทั่งเวลาล่วงเลยจนถึงวันที่ 17 ธันวาคม 2545 นาย จ. นายช่างโยธา จึงได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบให้ดำเนินการตามที่เสนอ แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบผลการดำเนินการซ่อมแซมของผู้ฟ้องคดี

(2) กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำการซ่อมแซมอีกหลายครั้งก็ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับผลการตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าว ทั้งไม่ปรากฏรายละเอียดชัดเจนว่างานที่ซ่อมแซมแล้วแต่ยังไม่เรียบร้อยมีงานอะไรบ้าง ประกอบกับเมื่อพิจารณาภาพถ่ายที่ผู้ฟ้องคดีแสดงต่อศาลซึ่งระบุวัน เดือน ปีที่ถ่ายภาพไว้ชัดเจนและเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยแสดงลักษณะพื้นผิวของถนน ค.ศ.ล. ตามสัญญาจ้างยังคงอยู่ในสภาพที่ปกติไม่มีส่วนที่ชำรุดตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ซ่อมแซมส่วนภาพที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ที่ระบุวัน เดือน ปีที่ถ่ายภาพคือ วันที่ 28 มีนาคม 2551 ซึ่งเป็นภาพถ่ายที่ได้ถ่ายไว้ 3 ปี ก่อนทำสัญญาจ้าง ค่ากล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าไม่ได้ปรับตั้งเวลาให้เป็นปัจจุบันไม่อาจรับฟังได้ และภาพถ่ายที่เหลือก็ไม่ได้ระบุวันเวลาถ่ายภาพ เพียงแต่อาจวาดจากสถานที่จริงเท่านั้น ย่อมไม่อาจรับฟังได้เช่นกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 1 ธันวาคม 2546 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมถนนตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งของผู้ถูกฟ้องคดีและตามสัญญาจ้างฯ ข้อ 6 แล้ว

(3) การที่นาย จ. ได้มีหนังสือลงวันที่ 4 ธันวาคม 2546 แจ้งรายละเอียดการซ่อมแซมและประมาณการราคาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง เมื่อพ้นระยะเวลาการรับประกันความชำรุดบกพร่อง ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างฯ ข้อ 6 เนื่องจากการดำเนินการภายหลังจากวันที่ 16 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดของระยะเวลารับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องตามสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะหักเงินประกันสัญญาของผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้เพิกถอนการหักเงินประกันสัญญาของผู้ฟ้องคดีจำนวน 101,318 บาท ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 11 ธันวาคม 2546 ที่แจ้งผู้จัดการธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่น ขอให้หักเงินประกันสัญญาของผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

(4) ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างและช่างควบคุมงานได้ตรวจรับงานจ้างตามใบตรวจรับการจ้างในวันที่ 17 ธันวาคม 2544 ถือว่าการรับมอบงานดังกล่าวเสร็จสมบูรณ์ระยะเวลาที่รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง ตามสัญญาจ้างฯ ข้อ 6 จึงครบกำหนดในวันที่ 17 ธันวาคม 2546 และภาพถ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นภาพถ่ายจากสถานที่จริงสามารถพิสูจน์ได้ หากเป็นภาพถ่ายที่ถ่ายไว้เมื่อ 3 ปีเศษ ก่อนที่จะทำสัญญา โครงการก่อสร้างดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีคงไม่นำ เอกสารหลักฐานภาพถ่ายอันเป็นเท็จมายื่นต่อศาล ขอให้กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

#### 4. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

4.1 โดยที่ข้อ 65 (3) และ (4) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้ โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด เมื่อตรวจเห็นว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนและเป็นไปตามรูปแบบ รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานจ้างนั้น

4.2 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ถึงประธานกรรมการตรวจการจ้างขอส่งมอบงานงวดที่หนึ่งถึงงวดสุดท้ายพร้อมกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวในวันเดียวกัน และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจรับงานจ้างพร้อมทั้งเห็นสมควรจ่ายเงินค่าจ้างจำนวนเงิน 2,498,739.10 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามใบตรวจรับการจ้างลงวันที่ 17 ธันวาคม 2544 แม้คณะกรรมการตรวจการจ้างจะมีได้ทำการตรวจรับงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงานจ้างก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานที่ผู้ฟ้องคดี ส่งมอบแล้วเสร็จในวันที่ 17 ธันวาคม 2544 จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือส่งมอบงานจ้าง และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวในวันเดียวกันแล้วตามข้อ 65 (4) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535

4.3 เมื่อวินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบงานในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 กำหนดระยะเวลา 2 ปีที่ผู้ฟ้องคดีต้องผูกพันรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามข้อ 6 ของสัญญาจ้างฯ จึงเริ่มตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2544 และครบกำหนดในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2546 อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

4.4 กรณีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องของงานจ้างที่เกิดขึ้นภายใน 2 ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงาน อันเกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้มิเรียบร้อย หรือทำไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา ให้เป็นที่เรียบร้อยหรือไม่

(1) เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ฟ้องคดียอมรับว่างานตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงชุมชนบ้านบุงไสล มีความชำรุดบกพร่องจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซม ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างที่เกิดขึ้นภายใน 2 ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงานตามข้อ 6 ของสัญญาจ้างฯ คือ ระหว่างวันที่ 17 พฤศจิกายน 2544 ถึงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2546 ดังนั้น เมื่อความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาจ้าง

(2) การซ่อมแซมถนนที่ชำรุดบกพร่องได้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาหรือไม่นั้น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างอ้างพยานหลักฐานภาพถ่ายต่อศาล แต่จากข้อเท็จจริงที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 ชี้แจงต่อศาลได้ความว่า เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 ได้ตรวจสอบโครงการก่อสร้างตามสัญญาจ้างฯ ที่พิพาทคดีนี้แล้วปรากฏมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขซ่อมแซมผิวจราจรถนนที่ หลุดร่อนและมีรอยแตกกร้าวเป็นช่วง ๆ ตลอดสาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง และได้มีหนังสือเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมถนนให้แล้วเสร็จก่อนครบกำหนดเวลาประกันสัญญาหลายครั้ง อีกทั้งได้มีหนังสือรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมถนนก่อนหมดเวลาความรับผิดชอบการประกันความชำรุดบกพร่องของงานจ้างให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 ทราบอย่างต่อเนื่อง กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดบกพร่องให้เสร็จเรียบร้อยภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดสัญญาจ้าง

(3) เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดบกพร่องให้แล้วเสร็จเป็นที่เรียบร้อยภายในกำหนดเวลา กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่พ้นความรับผิดตามสัญญาจ้างฯ ข้อ 6 และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดบกพร่องแล้ว บางส่วนคงเหลือพื้นที่ถนนที่ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องซึ่งจะต้องทำการซ่อมแซมประมาณ 732 ตารางเมตร เป็นเงิน 101,318 บาท ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่น ในฐานะผู้ค้าประกันยอมต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ฟ้องคดีเช่นกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิบังคับจากหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาได้

(4) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 11 ธันวาคม 2546 แจ้งผู้จัดการธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาขอนแก่น ขอให้เงินค้ำประกันสัญญาจ้าง จำนวน 101,318 บาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและข้อสัญญาแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนการหักเงินประกันสัญญาของผู้ฟ้องคดีจำนวน 101,318 บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไทยกฟ้อง และคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

-----

**การเสนอราคาที่ได้รับจ้างเป็นบุคคลธรรมดา ไม่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ 7**

**ข้อเท็จจริง**

กรณีที่ใบเสนอราคาของผู้เสนอราคาที่ไม่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 และคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ไม่นำราคากลางที่กำหนดมาหักภาษีมูลค่าเพิ่มก่อนที่จะเปรียบเทียบราคาทำให้ราคาตามสัญญาจ้างสูงกว่าราคากลางที่ได้หักภาษีมูลค่าเพิ่ม

**ข้อหาหรือ**

คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีอำนาจในการหักภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 จากราคาที่ผู้เสนอราคา ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ที่ไม่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มได้หรือไม่ อย่างไร

**ข้อพิจารณา (กพพ.)**

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐกำหนดราคากลางงานก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งให้มีการประกาศและเปิดเผยราคากลางในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างทุกครั้ง โดยหลักการตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ราคากลางงานก่อสร้าง ของทางราชการ หมายถึง ราคาค่าก่อสร้างในงานก่อสร้างของทางราชการในแต่ละงาน/โครงการ ซึ่งได้จากการประเมิน หรือคำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นราคาที่ทางราชการยอมรับไม่สูงจนผู้ประกอบการ ได้กำไรมากเกินไป ที่ควรได้รับและไม่เป็นราคาที่ต่ำจนผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะดำเนินการก่อสร้างได้ ดังนั้น ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการจึงไม่ใช่ราคามาตรฐานของงานก่อสร้าง แต่เป็นราคาที่ได้จากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ฯ ซึ่งการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการมีระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 27 กำหนดให้ ก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธีให้เจ้าหน้าที่พัสดุ ต้องจัดทำรายงาน เสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขอความเห็นชอบดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง โดยในกรณีของงานก่อสร้าง จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นรายละเอียดประการหนึ่งที่ต้องระบุไว้ในรายงานด้วย เนื่องจากราคากลางเป็นราคางานก่อสร้าง ที่ทางราชการยอมรับได้ ไม่ใช่ราคามาตรฐานของงานก่อสร้าง แต่เป็นราคาที่ได้จากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ฯ ดังนั้น การจ้างก่อสร้างโดยใช้วิธีสอบราคา ซึ่งหากผู้เสนอราคารายต่ำสุดได้เสนอราคาถูกต้องตามรายการละเอียด และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารสอบราคาโดยเป็นราคาที่รวมภาษีมูลค่าเพิ่มทุกชนิดแล้ว และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ส่วนราชการก็สามารถรับราคากับผู้เสนอราคารายนั้นได้ โดยมีจำเป็นต้องทำการเปรียบเทียบกับราคากลาง หลังหักภาษีมูลค่าเพิ่มกับผู้เสนอราคารายอื่นอีก\_\_