

การงดหรือลดค่าปรับ หรือการขยายเวลา
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๙

การทำสัญญาของส่วนราชการไม่ว่าจะเป็นสัญญาว่าจ้าง สัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างที่ปรึกษา โดยปกติจะกำหนดระยะเวลาให้ส่งมอบสิ่งของ งานก่อสร้าง หรืองานจ้างเอาไว้ ซึ่งสัญญาดังกล่าวมักจะกำหนดเบี้ยปรับหรือค่าปรับ เพื่อกำหนดค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาในการส่งมอบสิ่งของ งานก่อสร้าง หรืองานจ้างล่าช้า โดยมักจะปรับคู่สัญญาเป็นรายวันจนถึงวันที่ส่งมอบสิ่งของ งานก่อสร้าง หรืองานจ้าง ตามระยะเวลาที่ล่าช้า ดังนั้น ในสัญญาว่าจ้างก็ดี สัญญาซื้อขายก็ดี หรือสัญญาจ้างที่ปรึกษาก็ดี จะมีข้อสัญญาสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ข้อ ๑๓๙ ซึ่งให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาลดหรืองดค่าปรับหรือขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาได้ตามจำนวนที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีเหล่านี้

๑. เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (ระเบียบข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง (๑))

ความผิดหรือความบกพร่องนั้นเป็นเหตุขัดขวางการทำงาน หรือการส่งมอบสิ่งของตามสัญญา การขอขยายเวลาการก่อสร้างด้วยเหตุที่เกิดจากความผิดหรือข้อบกพร่องของเจ้าของงานนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นสาเหตุเนื่องมาจากความบกพร่องของแบบรูปและรายการ เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น การจัดทำแบบรูปย่อมมีข้อบกพร่องผิดพลาดเกิดขึ้นได้ แบบรูปและรายการดังกล่าวจึงควรที่จะได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ใช้สอยที่ต้องการ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า การเปลี่ยนแปลงแบบรูปนั้นมีผลกระทบต่อเวลาในการทำงานหรือไม่อย่างไร หรือกรณีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้ผู้รับจ้าง ซึ่งส่วนราชการย่อมมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมสำหรับส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าดำเนินการก่อสร้าง หรือกรณีที่ทางราชการผู้ว่าจ้างสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดงานโดยที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติงานผิดพลาดของผู้รับจ้างก็ถือว่าเป็นเหตุอุปสรรคที่เกิดขึ้น จากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการตามระเบียบข้อ ๑๓๙ (๑) ทางราชการจะต้องพิจารณางดหรือลดค่าปรับ หรือขยายระยะเวลาให้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการสั่งหยุดงานในระยะเวลาที่ล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาไปแล้ว และเมื่อกรณีเป็นการจ้างที่มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จพร้อมกันทั้งหมด โดยหลักการจึงย่อมจะพิจารณางดหรือลดค่าปรับให้กับผู้รับจ้างได้เท่ากับจำนวนที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงได้ทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าเป็นการสั่งหยุดงานในบางส่วน และหรือผู้รับจ้างได้ทำงานในบางส่วน หรือไม่

ตัวอย่าง

(๑) ในกรณีที่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและวางระบายน้ำกับเทศบาลฟ้องขอให้เทศบาลคืนเงินค่าปรับกรณีผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่าเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างตามส่วนของจำนวนวันที่เทศบาลต้องรับผิดชอบในความล่าช้าที่เกิดขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการประกวดราคาจนมีการทำสัญญาจ้างก่อสร้างโดยถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างย่อมมีหน้าที่จัดเตรียมพื้นที่ให้พร้อมที่จะส่งมอบแก่ผู้รับจ้างเพื่อเข้าทำการก่อสร้าง แม้ว่าในสัญญาจ้างจะไม่ได้

มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม เมื่อมีเหตุขัดข้องในการส่งมอบพื้นที่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำการก่อสร้างได้อันเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้ระยะเวลาในการก่อสร้างของผู้รับจ้างต้องล่าช้าออกไป โดยระยะเวลาที่ล่าช้าในส่วนนี้เท่ากับระยะเวลาที่เทศบาลได้ใช้ไปในการแก้ไขเหตุขัดข้องเพื่อให้สามารถส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างได้ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของเทศบาล ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้แจ้งเหตุขัดข้องเพื่อให้เทศบาลแก้ไข รวมทั้งขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติ ตามสัญญาจ้างโดยเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้นและเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแล้ว จึงเป็นกรณีที่เทศบาลต้องขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างตามระยะเวลาที่เป็นความบกพร่องของเทศบาล ฉะนั้น การปรับผู้รับจ้างกรณีส่งมอบงานล่าช้าโดยไม่ได้หักจำนวนวันที่เทศบาลต้องขยายเวลา ก่อสร้างให้กับผู้รับจ้างออกจากจำนวนวันที่ส่งมอบงานล่าช้าทั้งหมดจึงไม่ชอบ เทศบาลจึงต้องคืนค่าปรับ ในส่วนของวันดังกล่าวให้กับผู้รับจ้าง ศาลพิพากษาให้เทศบาลคืนค่าปรับในส่วนที่ต้องขยายเวลาก่อสร้าง ให้แก่ผู้รับจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘/๒๕๔๘)

(๒) การที่ผู้รับจ้างกล่าวอ้างเหตุที่ส่งมอบงานไม่ถูกต้องตามรูปแบบว่าเกิดจากหน่วยทางปกครอง ผู้ว่าจ้างไม่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการก่อสร้างนั้น หากปรากฏว่าพื้นที่ก่อสร้างดังกล่าว เจ้าของได้ทำหนังสืออุทธรณ์ให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์และได้ทำหนังสือยินยอมให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการ ก่อสร้างได้ แต่ผู้รับจ้างเองที่เป็นฝ่ายเข้าดำเนินการล่าช้าจนกระทั่งเข้าฤดูทำนาซึ่งเจ้าของที่ดินเดิมจำเป็นต้อง ใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรประกอบกับผู้รับจ้างได้นำดินที่ขุดได้มาวางระเกะระกะบนฝั่งริมห้วยที่ประชาชน ใช้สัญจรทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจนเกิดปัญหาอุปสรรคในการก่อสร้างนั้น ไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย ที่ผู้รับจ้างจะใช้อ้างเพื่อขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. ๒๖๖/๒๕๕๑)

(๓) ความบกพร่องของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง อันเนื่องมาจากการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างโดยมีอุปสรรค และรบกวนสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติตามสัญญา และเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้น เพราะสภาพแห่งงานที่จ้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้น ซึ่งหน่วยราชการควรจะมีความพร้อม ในการปฏิบัติตามสัญญาให้ถูกต้องก่อนแล้วจึงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนและเป็นคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาได้ เมื่อความล่าช้าเป็นความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยและเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่เกิดขึ้น เพราะสภาพแห่งงานที่จ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามสัญญาที่จะต้องขยายกำหนดเวลาการก่อสร้างให้แก่ ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๑

นอกจากนี้อาจมีกรณีอื่นๆ เช่น คณะกรรมการตรวจการจ้างใช้ระยะเวลาตรวจรับพัสดุหรืองานจ้าง ล่าช้า ส่วนราชการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ล่าช้า เป็นต้น จากเหตุดังกล่าวทำให้เวลาในการ ทำงานเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ ส่งผลกระทบต่อเวลาในการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงเป็นเหตุให้ ผู้รับจ้างหรือผู้ขายของดหรือลดค่าปรับที่เกิดขึ้น หรือขยายเวลาทำงานตามสัญญาได้ อย่างไรก็ตาม เหตุเกิด จากความผิด ความบกพร่องของทางราชการตามข้อนี้ต้องเป็นเหตุอุปสรรคที่ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงาน

^๑ วชิราภรณ์ อนุกุล, ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ... เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ, สำนักงานศาลปกครอง [Online] Available URL: [http:// www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)

จ้างนั้นได้ โดยต้องมีส่วนสัมพันธ์หรือส่งผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการตามสัญญา ไม่ว่าเหตุนั้นจะเป็นผลมาจากส่วนราชการผู้ว่าจ้างโดยตรงหรือมาจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม

ตัวอย่าง

(๑) หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างใช้เวลาพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาสัญญาล่าช้า แต่ในระหว่างที่พิจารณาคำขอขยายเวลานั้น ผู้ว่าจ้างมิได้สั่งให้บริษัทหยุดงานแต่อย่างใด บริษัทผู้รับจ้างยังคงสามารถทำงานตามสัญญาได้ตามปกติ การใช้เวลาพิจารณาขยายเวลามิได้มีส่วนสัมพันธ์หรือส่งผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการตามสัญญา ในกรณีนี้ไม่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุที่จะงด หรือลดค่าปรับ ตามระเบียบ ข้อ ๑๓๙ (๑) ได้

(๒) หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจ่ายเงินล่าช้า มิใช่ผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามสัญญา ที่ทำให้ผู้รับจ้างต้องหยุดการทำงาน เนื่องจากในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้รับจ้างมีหน้าที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการจัดหาเงินทุนหมุนเวียนมาใช้ในการทำงานให้เพียงพอ ดังนั้น ปัญหาที่ผู้รับจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงิน ในกรณีนี้ไม่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุที่จะงดหรือลดค่าปรับตามระเบียบข้อ ๑๓๙ (๑) ได้

(๓) งานชุดลอกสระน้ำ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้แจ้งให้ห้างฯ หยุดการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีฝนตกหนักทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตลอดได้ ถ้าไม่มีข้อสัญญากำหนดเงื่อนไขเป็นอย่างอื่น ย่อมจะมีใช้เหตุอุปสรรคที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการที่จะพิจารณางดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาได้ (หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร (กพว.) ๑๓๐๕/๑๐๔๐๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๑)

๒. เหตุสุดวิสัย (ระเบียบข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง (๒))

เหตุสุดวิสัย หมายถึง เหตุการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันโดยไม่มีบุคคลใดคาดหมายหรือคาดคิดว่าจะเกิดขึ้น และไม่อาจป้องกันหรือหลีกเลี่ยงให้พ้นไปได้ แม้ว่าตนเองจะได้ใช้ความระมัดระวังแล้วก็ตาม ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของคำว่า “เหตุสุดวิสัย” คือ ภาวะที่พ้นความสามารถที่ใครจะป้องกันได้ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘ บัญญัติคำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดื้อจะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น นอกจากนี้หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๑๐๑/๒๒๑๔ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๑๑ ยังได้ขยายความของคำว่า เหตุสุดวิสัย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘ นี้ไว้ชัดเจนขึ้นอีกด้วยว่า จะต้องมียอดประกอบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑) เหตุเกิดขึ้นโดยมิใช่ความผิดของบุคคลผู้นั้น หรือมิใช่ความผิดที่บุคคลผู้นั้นต้องรับผิดชอบ อาทิ เหตุเกิดจากธรรมชาติโลก เช่น พายุไต้ฝุ่น น้ำท่วม หรือเหตุเกิดแต่บุคคลที่ ๓ เช่น โจรสลัด โจรปล้น เป็นต้น

๒) ต้องเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ ถ้าสามารถป้องกันได้แต่ไม่ป้องกันจะอ้างว่าเป็นเหตุสุดวิสัยไม่ได้

นอกจากเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังมีเหตุสุดวิสัยที่ปรากฏอยู่ในเงื่อนไขทั่วไปของงานก่อสร้างในสัญญา ซึ่งสาเหตุของเหตุสุดวิสัยซึ่งมีผลต่อคู่สัญญาตามเอกสารสัญญานี้ ได้แก่ สาเหตุดังที่แสดงรายการตามข้างล่างนี้ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าสาเหตุดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนจริงต่อเอกสารสัญญานี้ ซึ่งสาเหตุเหล่านี้ มิได้เนื่องมาแต่คู่สัญญาที่เกี่ยวข้องฝ่ายใด

และซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างได้พยายามใช้มาตรการทั้งมวลเพื่อหลีกเลี่ยงสาเหตุนั้น และ/หรือลดความเสียหายอันเนื่องมาจากสาเหตุนั้น ๆ ตลอดจนได้พยายามใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติในประเทศตามที่บังคับไว้แล้วทั้งมวล

ก. สงคราม เหตุการณ์ระหว่างสงคราม การรุกราน สงครามกลางเมือง การปฏิวัติ การก่อการจลาจล การก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง การก่อการกำเริบ หรือการแย่งชิงอำนาจ

ข. การนัดหยุดงานซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับผู้รับจ้างโดยตรง เหตุการณ์และการกระทำของผู้นัดหยุดงาน

ค. คำสั่งของรัฐบาลพลเรือนหรือทหารเกี่ยวกับการกำหนดให้ถือเอาการริบหรือการทำลาย การเวนคืนทรัพย์สิน

ง. ภัยพิบัติตามธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหวซึ่งมีความรุนแรงระดับ ๕ หรือกว่านั้น การถล่มทะลาย เพราะการระเบิดของภูเขาไฟ อุทกภัยร้ายแรงและได้ฝุ่นมหาปะลัย

จ. สาเหตุของเหตุสุตวิสัยอื่นทั้งหมดซึ่งผู้ควบคุมงานให้การรับรองตามเงื่อนไขในสัญญา

ฉ. เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

สาเหตุของเหตุสุตวิสัยซึ่งได้รับการรับรองจากผู้ว่าจ้าง หรือเหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย จะเป็นผลต่อเอกสารสัญญาที่ต่อเมื่อผู้รับจ้างได้ยื่นคำบอกกล่าวต่อผู้ว่าจ้างหรือผู้แทนผู้ว่าจ้างเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น พร้อมพยานหลักฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องมาเป็นลายลักษณ์อักษร ภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุการณ์นั้นสิ้นสุดลง หากผู้รับจ้างไม่ยื่นคำบอกกล่าวพร้อมพยานหลักฐานภายในกำหนดเวลาดังกล่าวข้างต้น นอกจากสิทธิซึ่งผู้จ้างจะสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะดำเนินการตรวจสอบตามที่เห็นว่าจำเป็น จนเป็นที่พอใจเพื่อตรวจสอบผลของเหตุที่กล่าวข้างต้นก่อนให้คำรับรองเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ของผู้รับจ้าง ความเสียหายที่ผู้ว่าจ้างมิได้ให้การรับรองว่าเกิดขึ้นเพราะเหตุสุตวิสัย จะไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลทั้งในด้านเกี่ยวกับความล่าช้าในความสำเร็จสมบูรณ์ของงาน หรือส่วนของงานตามกำหนดวันที่ได้ตกลงกันไว้ในเอกสารสัญญา หรือการชดใช้ค่าเสียหาย

อาจกล่าวได้ว่าเหตุสุตวิสัย ก็คือ เหตุการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยฉับพลันหรือใกล้จะเกิดขึ้นในขณะนั้น โดยที่ไม่มีบุคคลใดคาดหมายหรือคาดคิดว่าจะเกิดขึ้น และไม่สามารถป้องกันหรือหลีกเลี่ยงให้พ้นไปจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้นนั้นได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะได้ใช้ความระมัดระวังแล้วก็ตาม และเหตุที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องไม่ใช่ความผิดของบุคคลผู้นั้น หรือไม่ใช่ความผิดที่บุคคลผู้นั้นต้องรับผิดชอบ อีกทั้งเหตุสุตวิสัยนั้นจะต้องเป็นเหตุสุตวิสัยที่เกิดขึ้นก่อนครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาด้วย

ตัวอย่าง

(๑) เหตุที่ผู้ฟ้องคดี(ผู้รับจ้าง) ทำงานล่าช้าจนผู้ถูกฟ้องคดี(ผู้ว่าจ้าง) ปรับค่าจ้างเป็นเพราะความผิดของผู้รับจ้างเองที่ไม่เข้าทำงานตามสัญญาและเร่งรัดการดำเนินงานตามแผนที่ได้เสนอต่อผู้ว่าจ้าง ต่อมา แม้ผู้รับจ้างได้เข้าทำงานอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ก็เป็นช่วงเข้าฤดูฝน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้รับจ้างควรจะต้องรู้ตั้งแต่แรกแล้ว เพราะก่อนที่ผู้รับจ้างจะเข้าเสนอราคาต้องมีการตรวจสอบและออกไปดูสถานที่ที่จะทำการก่อสร้างแล้วว่ามีสภาพอย่างไร ดังนั้น การที่ฝนตกหนักทำให้น้ำเริ่มท่วมในขณะที่สัญญาที่เหลืออีก ๓๕ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และต่อเนื่องจนผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานต่อไปได้ เป็นผลให้ผู้รับจ้างต้องทำงานล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๑๖๘ วัน จึงเป็นเหตุการณ์ปกติตามฤดูกาลที่เกิดขึ้น มิใช่เหตุสุตวิสัยเพราะเกิดอุทกภัยตามผู้รับจ้างอ้างแต่อย่างใด ผู้รับจ้างจึงไม่อาจอ้างเอาเหตุที่ฝนตกน้ำท่วมบริเวณที่ก่อสร้างมาเป็นอุปสรรคเพื่อขอต่ออายุสัญญาให้แก่

ผู้รับจ้างออกไปอีก ๑๖๘ วันได้ เพราะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกองสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.๑๖๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๐ ข้อ ๒ (ก)^๒ การที่ผู้ว่าจ้างไม่ต่ออายุสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีออกไปอีก ๑๖๘ วัน ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๓/๒๕๕๔)

(๒) ภายหลังจากที่ทำสัญญาแล้วผู้ฟ้องคดี(ผู้รับจ้าง)ไม่ได้เข้าทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด นายอำเภอผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี(ผู้ว่าจ้าง) จึงจัดทำหนังสือเร่งรัดให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้รับจ้างขอสงวนสิทธิขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยอ้างว่าสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในภาคใต้ทำให้แรงงานไม่ยอมเข้าทำงานในพื้นที่ ผู้ว่าจ้างเห็นว่าเหตุดังกล่าวมิใช่เหตุอันอาจขอขยายระยะเวลาได้ แต่เป็นกรณีที่ผู้รับจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงินจึงได้ขอให้ผู้รับจ้างเร่งก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้รับจ้างจึงได้มีหนังสือยืนยันความรับผิดชอบในการทำงาน แต่เมื่อถึงกำหนดก็ไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง ผู้ว่าจ้างจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและขอสงวนสิทธิในการรับเงินประกันตามสัญญากับผู้รับจ้าง หลังจากนั้นผู้ว่าจ้างได้อนุมัติให้อำเภอดำเนินการจ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการโดยวิธีพิเศษ แต่ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจรับงานก่อสร้างอาคารดังกล่าว นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนหน้านี้ผู้ว่าจ้างได้ทำการสำรวจว่ามีผู้ประกอบการรับเหมาที่อยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้รับเหมายื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างหรือขอต่ออายุสัญญาจ้างหรือของดหรือลดค่าปรับ ผู้รับจ้างจึงเห็นว่าผู้ว่าจ้างไม่อาจรับหลักประกันได้เนื่องจากการที่ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาเป็นเพราะเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้คนงานไม่กล้าเข้าไปทำงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้รับจ้าง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าผู้ว่าจ้างยอมรับว่าได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จริง กรณีจึงมีเพียงปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเหตุการณ์ดังกล่าวมีความรุนแรงจนเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถจัดหาคนงานเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างได้จริงหรือไม่ ซึ่งเมื่อผู้ว่าจ้างได้ทำการสำรวจแล้วพบว่า ผู้ประกอบการรับเหมาเกือบทั้งหมดอยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ เมื่อผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญากับผู้รับจ้างก็ปรากฏว่าไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจที่จะรับงานก่อสร้างดังกล่าว โดยต่างให้เหตุผลว่า พื้นที่ก่อสร้างเป็นพื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงภัยคนงานก่อสร้างไม่กล้าเข้าทำงาน หรือพักอาศัยในสถานที่ก่อสร้าง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การที่ผู้รับจ้างไม่สามารถรับงานจ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอไม่ได้มีสาเหตุสำคัญมาจากเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอแต่เพียงประการเดียว และข้อเท็จจริงดังกล่าวเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการรับเหมาซึ่งรวมทั้งผู้รับจ้างประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างจริง ประกอบกับ

^๒ ข้อ ๒. ก. “ข้ออ้างเกี่ยวกับฤดูกาล ดินฟ้าอากาศ หรือภูมิประเทศที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติเป็นปกติของท้องที่ เช่น อ้างว่าทำงานในฤดูฝนไม่สะดวกทำให้งานล่าช้า หรืออ้างความกั้นดาร์ของท้องถื่น เป็นต้น อุปสรรคเหล่านี้คู่สัญญาของรัฐบาลจะต้องรอบรู้หรือคาดหมายไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าทำสัญญา

เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ผู้รับจ้างไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นผู้รับจ้าง กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และของสัญญาจ้าง เมื่อผู้รับจ้างมีหนังสือแจ้งเหตุสุดวิสัยดังกล่าวให้ผู้ว่าจ้างทราบและขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง ผู้ว่าจ้างชอบที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาให้แก่ผู้รับจ้าง การที่ผู้ว่าจ้างไม่พิจารณาขยายระยะเวลาและบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้รับจ้าง รวมทั้งรับเงินหลักประกันจากธนาคารผู้ค้ำประกันจึงเป็นการไม่ชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒)

(๓) อุทกภัยที่ห่างๆ อ้างเป็นเหตุสุดวิสัยได้เกิดขึ้นหลังจากครบกำหนดสัญญาห่างๆ ต้องรับผิดชอบต่อเหตุสุดวิสัยที่เกิดขึ้นภายหลังสิ้นสุดสัญญาเอง การที่ห่างๆ ผิดนัดไม่ชำระหนี้ให้ตรงตามเวลาที่กำหนดจะยกเหตุสุดวิสัยซึ่งเป็นอุปสรรคในระหว่างผิดนัดมาเป็นข้ออ้างเพื่อยืดเวลาการชำระหนี้ไม่ได้ ห่างๆ ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (หนังสือกรมอัยการที่ มท.๑๐๐๒/๘๔๘๘ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๓)

(๔) ฝนตกน้ำท่วมซึ่งบริเวณสถานที่ก่อสร้างได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาทำการตามสัญญาเป็นประจำทุกปี นับได้ว่าเหตุนั้นมีใช่เหตุสุดวิสัย เพราะก่อนทำสัญญาผู้รับจ้างย่อมจะใช้ความระมัดระวังและป้องกันในการต่อรองระยะเวลาการทำงานให้มีระยะเวลาเท่าที่จะสามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ เว้นแต่เหตุนั้นมีได้เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีและคาดหมายไม่ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดหรือไม่ก็อาจถือเป็นเหตุสุดวิสัยได้ ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริง

เหตุสุดวิสัยตามนัยหนังสือกองสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว ๑๖๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๐

ข้ออ้างเกี่ยวกับฤดูกาล ดินฟ้าอากาศ หรือภูมิประเทศที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติเป็นปกติของท้องที่ เช่น อ้างว่าทำงานในฤดูฝนไม่สะดวกทำให้งานล่าช้า หรืออ้างความกั้นดาร์ของท้องถื่น เป็นต้น อุปสรรคเหล่านี้คู่สัญญาของรัฐบาลจะต้องรอบรู้หรือคาดหมายไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเข้าทำสัญญา (ข้อ ๒. ก.)

ข้ออ้างอันเนื่องมาจากกิจการในหน้าที่หรือส่วนได้เสีย หรือเนื่องจากความบกพร่องของคู่สัญญาของรัฐบาลเอง(ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง) เช่น มีการหาเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ได้ ราคาวัสดุในตลาดสูงขึ้น หรือไม่มีกรรมกรทำงาน สิ่งของที่ผลิตลดหรือผิดคุณภาพต้องหามาเปลี่ยนทำให้เกินกำหนดอายุสัญญา (ข้อ ๒. ข.)

ข้ออ้างที่กล่าวข้างต้นนี้ ไม่ควรรับฟังหรือนำมาใช้เป็นทางพิจารณาเพื่อผ่อนผันการผิดสัญญา

ส่วนราชการต้องพิจารณาว่าคู่สัญญาได้ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงให้กับทางราชการเป็นไปตามปกติตลอดมา และต้องไม่มีพฤติการณ์ที่จะละทิ้งงานของทางราชการ (หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุดที่ กค (กวพ) ๐๔๒๑.๓/ว ๒๖๘ ลงวันที่๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕. เรื่อง การชักข้อความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๓๙) นอกจากนี้ เหตุสุดวิสัยที่ส่วนราชการจะนำมาพิจารณางดหรือลดค่าปรับ ให้แก่ผู้รับจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๙ (๒) ได้นั้น จะต้องเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดขึ้นก่อนวันครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจ้างถ้าเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดขึ้นภายหลังจากผู้รับจ้างผิดนัด

ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาจ้างไม่ได้ เพราะผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๗^๓

มีปัญหาคำว่า “อุบัติเหตุ” และ “เหตุสุดวิสัย” มีความหมายคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันหรือไม่เพียงไร ซึ่งอาจพิจารณาได้จากภาษาอังกฤษคำว่า “อุบัติเหตุ” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Accident ส่วนเหตุสุดวิสัยนั้นต้นร่างภาษาอังกฤษใช้คำว่า Force Majeure ซึ่งเป็นคำในกฎหมายฝรั่งเศส มีความหมายคล้ายคลึงกับ Act of God ในกฎหมายอังกฤษ เมื่อพิจารณาถ้อยคำภาษาไทยเปรียบเทียบกับถ้อยคำภาษาต่างประเทศแล้ว เห็นได้ว่า “อุบัติเหตุ” กับ “เหตุสุดวิสัย” มีความหมายไม่เหมือนกัน แต่อาจสรุปได้ว่าเนื่องจากเหตุที่เกิดขึ้นมิใช่เกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือมิใช่ความผิดของผู้ประสบและเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ อุบัติเหตุจึงเข้าลักษณะเหตุสุดวิสัยได้ แต่มิได้หมายความว่าเหตุสุดวิสัยทุกอย่างเป็นอุบัติเหตุ อุบัติเหตุเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเหตุสุดวิสัยเท่านั้น

๓. เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย (ระเบียบข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง (๓))

กรณีนี้เป็นการเปิดกว้างให้สำหรับบางกรณีที่ไม่เข้าข่ายสองกรณีแรกเมื่อมีเหตุสมควรให้ขยายเวลาทำการก่อสร้างได้ คณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องพิจารณาถึงจำนวนวันที่เห็นควรให้ขยายเวลาทำการได้ ทั้งนี้ให้พิจารณาจากสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงมีข้อมูลอ้างอิงได้ โดยพฤติการณ์ที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบนั้น จะต้องเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ขายหรือผู้รับจ้าง และต้องเกิดขึ้นก่อนผิพนัดชำระหนี้ด้วย

เหตุที่เกิดจากพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ หมายถึงเหตุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ตราบใดการชำระหนี้ยังไม่ได้กระทำลง เพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่ง ซึ่งลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบ ตราบนั้น ลูกหนี้นี้ยังหาได้ชื่อว่าผิพนัดไม่” ซึ่งพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งนี้จะต้องเกิดขึ้นก่อนผิพนัดมิใช่เกิดขึ้นหลังผิพนัดแล้ว (หลังสัญญาสิ้นสุดแล้ว)

ตัวอย่าง

(๑) บริษัท ก. รับจ้างก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จภายใน ๓๖๐ วัน ได้ทำการก่อสร้างอาคารจนเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จไป ๓๗๐ วันก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ระหว่างนั้นได้เกิดอุทกภัยน้ำท่วมจนก่อสร้างไม่ได้เป็นเวลา ๓๐ วัน ระยะเวลาน้ำท่วมนี้ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจะขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาให้กับผู้รับจ้างไม่ได้ เพราะระยะเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังที่ผู้รับจ้างผิพนัดแล้ว ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นแก่ส่วนราชการด้วย เช่น ทำให้ส่วนราชการไม่ได้ใช้อาคารสำนักงานต้องไปเช่าสำนักงานเอกชน เสียค่าเช่าเป็นรายเดือน หากลดหรือลดค่าปรับให้ผู้รับจ้าง ส่วนราชการย่อมไม่ได้รับค่าปรับเป็นเสียหายซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ ประกอบด้วยมาตรา ๒๑๗

^๓ มาตรา ๒๑๗ ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายบรรดาที่เกิดขึ้นแต่ความประมาทเลินเล่อ ในระหว่างเวลาที่ผิพนัด ทั้งจะต้องรับผิดชอบในการที่การชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยเพราะอุบัติเหตุอันเกิดขึ้นในระหว่างเวลาที่ผิพนัดนั้นด้วย เว้นแต่ความเสียหายนั้นถึงแม้ว่าตนจะได้ชำระหนี้ทันเวลากำหนด ก็คงจะต้องเกิดมีอยู่ตนเอง

(๒) จำเลยทำสัญญาซื้อของจากโจทก์ ซึ่งต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศของสูญหายในระหว่างขนส่งมาประเทศไทย จึงเป็นเรื่องพ้นวิสัยที่โจทก์จะป้องกันได้ ถือว่าเป็นเหตุการณ์อันโจทก์ไม่ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ โจทก์ยังไม่ได้ชื่อว่าผิดนัดจำเลยต้องใช้เวลาแก้โจทก์ปฏิบัติตามสัญญา เพราะเวลาที่กำหนดไว้เดิมล่วงพ้นไปแล้ว (ฎีกา ๒๑๘๙/๒๕๒๓)

การงดหรือลดค่าปรับ หรือการขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ โดยพิจารณาจากเหตุที่เกิดขึ้นจากความผิดหรือบกพร่องของส่วนราชการ เหตุสุดวิสัยหรือเหตุเกิดจากเหตุการณ์ที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ในหลักการ หากเป็นเหตุที่เกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเหตุที่เกิดจากเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแล้ว ผู้ขายหรือผู้รับจ้างจะต้องแจ้งเหตุขัดข้องให้ส่วนราชการทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่เหตุสิ้นสุด หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับหรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตามระเบียบข้อ ๑๓๙ (๑) ซึ่งมีหลักฐานขัดแย้งหรือส่วนราชการทราบอยู่แล้วตั้งแต่นั้น ซึ่งหลักการพิจารณาสั่งการตามระเบียบข้อ ๑๓๙ อาจแบ่งเป็น ๒ กรณี คือ

๑. กรณีการพิจารณางดหรือลดค่าปรับ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาอนุมัติให้ในเวลาที่ล่วงเลยกำหนดเวลาของสัญญาหรือข้อตกลงไปแล้ว และเป็นกรณีที่มีค่าปรับเกิดขึ้นแล้ว

๒. กรณีการพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ซึ่งจะเป็นการพิจารณาอนุมัติให้ก่อนที่จะครบกำหนดสัญญา และค่าปรับยังไม่เกิดขึ้น

ระเบียบข้อ ๑๓๙ เป็นการวางหลักเกณฑ์กรณีที่จะไม่ปรับผู้ขายหรือผู้รับจ้าง การขยายเวลา การงดค่าปรับ การลดค่าปรับ เป็นกรณีทำนองเดียวกับการที่ผู้ว่าจ้างผ่อนเวลาการชำระหนี้ให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ซึ่งเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว เมื่อผู้ว่าจ้างหรือผู้ซื้อเห็นสมควรว่าระยะเวลาที่เสียไปมิใช่ความผิดของผู้ขายหรือผู้รับจ้างและเห็นสมควรขยายระยะเวลาหรืองดหรือลดค่าปรับให้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมอีก โดยใช้เพียงคำสั่งอนุมัติของผู้มีอำนาจประกอบสัญญาไว้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายเงินหรือคืนเงินค่าปรับให้แก่คู่สัญญาก็ได้

การนับระยะเวลาที่เกิดอุปสรรค^๔

๑. อุปสรรคที่เป็นเหตุสุดวิสัย หรือเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือรับรองการเกิดอุปสรรคว่าเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด สิ้นสุดลงเมื่อใดพยานหลักฐาน ได้แก่ หนังสือรับรองจากองค์กรส่วนท้องถิ่น หรือจากอำเภอท้องที่ รายงานผู้ควบคุมงาน หรือกรณีจำเป็นอาจมีหนังสือรับรองจากกรมอุตุนิยมวิทยา หรือประกาศภัยพิบัติในท้องที่

^๔ ธนัท ศรีวิชัย, หลักเกณฑ์การงดหรือลดค่าปรับ และขยายเวลาทำการ, [Online] Available URL: <http://www๒.dede.go.th>

๒. มิใช่ความผิดของคู่สัญญา (เป็นความผิดของส่วนราชการ)

๒.๑ กรณีที่จะให้ส่วนราชการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ การพิจารณาว่าเกิดอุปสรรคจะถือว่าหนังสือของคู่สัญญาส่งมาถึงฝ่ายสารบรรณ เมื่อวันที่เท่าใด อุปสรรคจะเริ่มนับวันรุ่งขึ้น และเมื่อส่วนราชการพิจารณาเห็นชอบหรืออนุมัติ จะมีหนังสือแจ้งคู่สัญญาทราบอุปสรรค การรอคอยการเห็นชอบหรืออนุมัติจะนับถึงวันที่ที่คู่สัญญาได้รับหนังสือ โดยจะตรวจสอบจากไปรษณีย์ตอบรับ เช่น บริษัท ก. ส่งหนังสือ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ส่งหนังสือมาถึงฝ่ายสารบรรณในวันที่ ๓ มิถุนายน เพื่อให้ส่วนราชการพิจารณาเห็นชอบการคัดเลือกชุมชนเข้าร่วมโครงการ ดังนี้ อุปสรรคจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน เป็นต้นไป เมื่อส่วนราชการพิจารณาเสร็จมีหนังสือแจ้งเห็นชอบ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน และบริษัท ก.ได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ดังนั้น อุปสรรคจะเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน - ๓๐ มิถุนายน

๒.๒ กรณีส่วนราชการสั่งให้หยุดงาน อุปสรรคจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่สั่งให้หยุดงาน และสิ้นสุดลงก่อนวันที่ที่สั่งให้เข้าทำงาน เช่น หนังสือกรมสั่งให้หยุดงานในวันที่ ๑ มิ.ย. ต่อมากรมได้มีหนังสือสั่งให้เข้าทำงานในวันที่ ๑ ส.ค. ดังนั้น อุปสรรคจึงเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มิ.ย. - ๓๑ ก.ค.

การนับจำนวนวันที่เกิดอุปสรรค^๕

โดยปกติการนับจำนวนวันที่เกิดอุปสรรคจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่เกิดอุปสรรคจนถึงวันที่อุปสรรคสิ้นสุดลง แต่มีบางกรณีจะต้องดูแผนงานของคู่สัญญาประกอบด้วย ดังนี้

๑. กรณีตามแผนงานถ้าแผนงานซ้ำซ้อนกันบางส่วนและไม่มีการทำงาน แม้ว่าจะมีอุปสรรคเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นเวลา ๑๘๑ วัน แต่ตามแผนงานในช่วงวันที่ ๑-๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไม่มีการทำงาน ดังนั้น อุปสรรคที่เกิดขึ้นเป็นเวลา ๑๘๑ - ๓๐ = ๑๕๑ วัน

๒. กรณีตามแผนงานที่มีระยะเวลาการทำงานซ้ำซ้อนกัน(เริ่มต้นพร้อมกันสิ้นสุดพร้อม) เมื่อเกิดอุปสรรคขึ้นแต่งานอื่นที่แผนงานซ้ำซ้อนกันสามารถทำงานได้ ดังนั้นต้องถือว่าเกิดอุปสรรค เช่น

(๑) งานก่อสร้างถนนสายที่ ๑ เริ่มตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

(๒) งานก่อสร้างถนนสายที่ ๒ เริ่มตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

(๓) งานก่อสร้างถนนสายที่ ๓ เริ่มตั้งแต่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

งาน (๑) เกิดอุปสรรค แต่งาน (๒) และ (๓) สามารถทำงานได้ ดังนั้น ต้องถือว่าเกิดอุปสรรคในการทำงาน หากถนนทั้ง ๓ สายเกิดอุปสรรคทั้งหมดแต่ระยะเวลาที่เกิดอุปสรรคไม่เท่ากัน ต้องใช้ระยะเวลาที่เกิดอุปสรรคมากที่สุดมาขยายอายุสัญญา

^๕ ธนัท ศรีวิชัย, อ้างแล้ว

การสรุปข้อเท็จจริงในการเสนออนุมัติขยายเวลาทำงาน(ขยายอายุสัญญา) อาจแบ่งได้เป็น ๓ ส่วน ดังนี้

๑. เรื่องเดิม ควรแบ่งออกเป็น ๒ เรื่อง

๑.๑ กล่าวถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญากับส่วนราชการ เช่น ตามที่กรมได้ทำสัญญาว่าจ้าง บริษัท ก. ให้ทำการก่อสร้างเขื่อนโครงการ..... อำเภอ..... จังหวัด..... รวมเป็นเงิน.....บาท กำหนดส่งมอบงาน ภายในวันที่.....

๑.๒ กล่าวถึงหนังสือของคู่สัญญาว่าได้ขอขยายระยะเวลาทำงานออกไปเป็นเวลากี่วัน เนื่องจากอุปสรรคใด

๒. ข้อเท็จจริง โดยสรุปปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นว่ามีสาเหตุมาจากอุปสรรคใด มีพยานหลักฐานสนับสนุนอุปสรรคเพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอต้องขอเพิ่มเติม ทั้งนี้ อุปสรรคตามข้อ ๑๙๓ (๒)-(๓) คู่สัญญาจะต้องแจ้งอุปสรรคให้ส่วนราชการทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่อุปสรรคสิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในกำหนดคู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตามข้อ ๑๙๓ (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดเจน หรือส่วนราชการทราบมีอยู่แล้วตั้งแต่นั้น

๓. ข้อพิจารณา จะต้องนำอุปสรรคตามข้อเท็จจริงมาปรับกับระเบียบ ข้อ ๑๙๓ ว่าอุปสรรคดังกล่าวอยู่ในข่ายจะพิจารณางดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการได้หรือไม่ เพียงใด เป็นเวลากี่วัน คู่สัญญาขอขยายระยะเวลาเป็นเวลากี่วัน โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือตรวจรับต้องเสนอความเห็นว่าการขยายให้ เป็นเวลากี่วันหรือไม่สมควรขยายเวลา

ในส่วนสุดท้ายของบันทึกต้องสรุปด้วยว่าอำนาจอนุมัติให้งดหรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำงาน เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะอนุมัติได้ตามระเบียบ ข้อ ๑๙๓ (๑) (๒) หรือ (๓)

ตัวอย่างปัญหาที่สำนักงานอัยการสูงสุด และคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) ตอบข้อหารือ^๖

(๑) ผู้รับจ้างขาดเงินทุนหมุนเวียนขาดลูกจ้างแรงงาน หรืออ้างว่า ส่วนราชการจ่ายเงินค่าจ้างหรือค่าสิ่งของล่าช้าหรือธนาคารอนุมัติจ่ายสินเชื่อล่าช้า เหตุผลที่ไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยเพราะ เป็นหน้าที่ของผู้รับจ้างหรือผู้ขายที่จะต้องเงินทุนหมุนเวียนหรือเตรียมหาลูกจ้างแรงงานให้พอก่อนเข้าเสนอราคาและทำสัญญา การที่ส่วนราชการจ่ายเงินล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างหรือผู้ขายเรียกค่าเสียหายจากส่วนราชการได้นับแต่เวลาที่ส่วนราชการผิดนัดชำระหนี้เป็นอัตราดอกเบี้ยได้ร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗ และ ๒๒๔ ทั้งนี้ตามนัยคำตอบข้อหารือของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ห.๑๖๗/๒๕๒๕ หน้า ๑๖๓๐ และ ๑๖๘/๒๕๒๕ หน้า ๑๖๓๒ คำวินิจฉัย กวพ.ที่ พณ.๕-๒๖/๒๕๔๖ และที่ พณ.๓-๑๕/๒๕๔๖

(๒) มีปัญหาในทางปฏิบัติกรณีฝนตกเป็นเหตุสุดวิสัยนั้น หากเป็นฝนตกน้ำท่วมซึ่งบริเวณสถานที่ก่อสร้างได้เกิดขึ้นในช่วงเวลาทำการตามสัญญาเป็นประจำทุกปีแล้วก็นับได้ว่าเหตุนั้นมีใช่เหตุสุดวิสัยเพราะก่อนทำสัญญาผู้รับจ้างย่อมจะใช้ความระมัดระวังและป้องกันในการต่อรองระยะเวลาการทำงานให้มีระยะเวลาเท่าที่จะสามารถปฏิบัติงานไปแล้วเสร็จ เว้นแต่เหตุนั้นมีได้เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีและคาดหมายไม่ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใดหรือไม่ก็อาจถือเป็นเหตุสุดวิสัยได้ ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริง (ตามนัยคำวินิจฉัยอัยการสูงสุดที่ ๒๖/๒๕๒๘) แต่อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าฝนตกน้ำท่วมจนเป็นเหตุสุดวิสัยที่ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามสัญญาได้จริง ก็อาจขยายเวลาทำการตามสัญญาได้ (ตามนัยหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ด่วนมาก ที่ อส ๐๐๑๗/๘๔๖๗ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ แจ้งตอบอธิบดีกรมอาชีวศึกษา กับนัยคำวินิจฉัย กวพ. เอกสารหมายเลข พณ ๑-๔/๒๕๔๔ และ ๕-๓๘/๒๕๕๐)

แต่หากฝนตกเป็นอุทกภัยน้ำท่วมเป็นเหตุณขนาดจนทำให้ผู้รับจ้างขาดแรงงานเนื่องจากคนงานก่อสร้างที่ส่วนราชการจังหวัดสงขลากลับไปพักนอนที่จังหวัดพัทลุง ซึ่งอยู่ห่างประมาณ ๓๐ กิโลเมตร กลับมาทำงานที่บริเวณก่อสร้างไม่ได้เช่นนี้ ก็เป็นดุลพินิจของส่วนราชการขยายเวลาตามความเป็นจริงได้ และโดยผลของน้ำท่วมเป็นเหตุทำให้พื้นที่ก่อสร้างซึ่งผู้รับจ้างได้ปรับสภาพพื้นที่เรียบร้อยแล้วเกิดการเสียหายระยะเวลาที่ผู้รับจ้างใช้ไปในการต้องปรับพื้นที่ให้เรียบร้อยพร้อมก่อสร้างใหม่ ส่วนราชการสามารถพิจารณาขยายระยะเวลาทำการเพื่อลดหรือลดค่าปรับให้ได้ตามข้อเท็จจริง (ตามนัยคำวินิจฉัย กวพ. ที่ พณ ๔-๑๒/๒๕๔๙)

เหตุตาม ระเบียบข้อ ๑๓๙ (๓) ซึ่งเป็นเหตุที่เกิดจากพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งที่สำคัญโดยไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ หมายถึงเหตุตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ตราบใดการชำระหนี้กันยังไม่ได้กระทำการ เพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่ง ซึ่งลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบ ตรานั้นลูกหนี้ยังหาได้ชื่อว่าผิดนัดไม่” ซึ่งพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งนี้จะต้องเกิดขึ้นก่อนผิดนัดมิใช่เกิดขึ้นหลังผิดนัดแล้ว (หลังสัญญาสิ้นสุดแล้ว) เช่น บริษัท ก. รับจ้างก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จภายใน ๓๖๐ วัน

^๖ บรม ศรีสุข, คำบรรยาย เล่มที่ ๒ (ฉบับสมบูรณ์) หลักเกณฑ์ส่วนสาระสำคัญของการจัดหาพัสดุของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับ การจัดทำและวิธีการบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕, หน้า ๑๙๗-๒๐๖.

ได้ทำการก่อสร้างอาคารจนเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จไป ๓๗๐ วันก็ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ ระหว่างนั้นได้เกิดอุทกภัยน้ำท่วมจนก่อสร้างไม่ได้เป็นเวลา ๓๐ วัน ระยะเวลาที่น้ำท่วม ๓๐ วันนี้ ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจะขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาให้กับผู้รับจ้างไม่ได้ เพราะระยะเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังที่ผู้รับจ้างผิดนัดแล้ว ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นแก่ส่วนราชการด้วย เช่น ทำให้ส่วนราชการไม่ได้ใช้อาคารสำนักงานต้องไปเช่าสำนักงานเอกชน เสียค่าเช่าเป็นรายเดือน หากลดหรืองดค่าปรับให้ผู้รับจ้าง ส่วนราชการย่อมไม่ได้รับค่าปรับเป็นเสียหายซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ ประกอบด้วยมาตรา ๒๑๗ และนโยบายวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ห.๒๒๑/๒๕๒๓ หน้า ๑๑๐๒ และ ห.๘๐/๒๕๒๓ หน้า ๙๑๐

และพฤติการณ์นี้โดยหลักจะต้องไม่ใช่ความผิดของฝ่ายผู้รับจ้างหรือผู้ขาย แต่ต้องเป็นความผิด หรือบกพร่องของฝ่ายส่วนราชการ ซึ่งอาจจะเป็นตัวส่วนราชการผู้ว่าจ้างนั่นเอง หรือส่วนราชการที่มีได้ว่าจ้าง หรือซื้อก็ตาม เพราะถือว่าเป็นฝ่ายของส่วนราชการ เช่น มีกลุ่มอิทธิพลข่มขู่เรียกค่าคุ้มครองซึ่งทางราชการคุ้มครองไม่ได้ (คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ห.๑๙๐/๒๕๒๘ หน้า ๖๘๔๑) กรมไปรษณีย์โทรเลขออกใบอนุญาตสร้างเครื่องรับส่งวิทยุล่าช้า (ตามคำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ห.๕๗/๒๕๒๗ หน้า ๓๒๕) หรือคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตรวจรับรอง และการออกใบอนุญาตนำเข้าเครื่องรับสัญญาณดาวเทียม GPS พร้อมวิทยุและอุปกรณ์ล่าช้า (ตามนโยบายวินิจฉัย กวพ.สน.๒-๑๘/๒๕๕๐) ผู้รับจ้างชุดที่ก่อสร้างพบอาคารเก่าฝังลึกต้องใช้เวลารื้อถอนออกก่อนก่อสร้าง (ตามคำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ห.๔๑/๒๕๓๐ หน้า ๔๗) หรือราชการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าล่าช้าทำให้ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ แม้ผู้รับจ้างมีหน้าที่ตามข้อกำหนดสัญญาจะต้องทำการติดตั้ง โดยค่าใช้จ่ายของผู้รับจ้าง ซึ่งผู้รับจ้างแจ้งให้การไฟฟ้าทราบแต่ต้น เมื่อลงนามสัญญาแล้วแต่การไฟฟ้ามาติดตั้งล่าช้าเช่นนี้ ถือเป็นพฤติการณ์ที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะผู้รับจ้างไม่อาจจ้างบุคคลอื่นมาติดตั้งมาติดตั้งได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของการไฟฟ้าตามกฎหมายที่บุคคลอื่นจะเข้าไปดำเนินการแทนไม่ได้ แต่หากสัญญากำหนดให้ผู้รับจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบหรือย้ายเสาไฟฟ้าและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดโดยผู้รับจ้างไม่ใช่เป็นเหตุในการขอต่อสัญญาเช่นนี้ ส่วนราชการย่อมขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างไม่ได้ เพราะเป็นความสมัครใจของผู้รับจ้างเองที่จะไม่ขอต่ออายุสัญญา (คำวินิจฉัย กวพ.ที่ พณ.๒-๓๐/๒๕๔๖) กรณีบริษัทผู้รับจ้างอ้างว่าชาวบ้านไม่ยินยอมให้ก่อสร้างเพราะเกรงว่าจะเกิดความเสียหายถึงตัวบ้านส่วนราชการจะขยายเวลาให้ไม่ได้ เพราะเป็นหน้าที่ของผู้รับจ้างที่จะต้องป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานของตน (ตามนโยบายวินิจฉัย กวพ.ที่ พณ.๑-๖/๒๕๔๙) เป็นต้น

(๓) กรณีเคยมีปัญหาสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารกำหนดให้ทำงานแล้วเสร็จ ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ผู้รับจ้างได้ก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้กรม ผู้ว่าจ้างตรวจรับงานในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการตรวจการจ้างใช้เวลาตรวจรับงานไปจนถึงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ และแจ้งให้ผู้รับจ้างแก้ไขงานให้ถูกต้องตามสัญญา ผู้รับจ้างได้ใช้เวลาแก้ไขงาน ๒ วัน ก็แล้วเสร็จ และส่งให้กรมตรวจรับงานในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจงานเห็นว่าถูกต้องเรียบร้อย กรมได้รับมอบงานในวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ มีปัญหาว่ากรมจะใช้สิทธิปรับผู้รับจ้างกรณีเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จ (๓๐ กันยายน ๒๕๔๖) ได้หรือไม่ กรณีเช่นนี้ กรมใช้สิทธิปรับผู้รับจ้างไม่ได้ แม้จะเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จแล้วก็ตาม เพราะการตรวจรับมอบงานนั้นหากกรมตรวจรับงานแล้ว เห็นว่างานถูกต้องเรียบร้อยและรับมอบงานไว้

การรับมอบงานของกรมก็จะมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้รับจ้างส่งมอบงาน คือวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ ตามระเบียบข้อ ๗๒(๔) ผู้รับจ้างจึงเหลือระยะเวลาอีก ๕ วัน ในการแก้ไขงาน ดังนั้น เมื่อผู้รับจ้างใช้เวลาแก้ไขงาน ๒ วัน ก็แล้วเสร็จและส่งมอบงานให้กรมในวันแล้วเสร็จนั้น ผู้รับจ้างจึงเหลือเวลาอีก ๓ วัน ที่จะครบกำหนดแล้วเสร็จ จึงถือว่าผู้รับจ้างมิได้ทำงานล่าช้าเกินกำหนดระยะเวลาตามสัญญา กรมจึงใช้สิทธิปรับผู้รับจ้างไม่ได้ ช่วงระยะเวลาที่เสียไปจนถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นช่วงระยะเวลาที่กรมใช้ไปในการตรวจรับงาน ไม่ใช่ความผิดของผู้รับจ้าง จึงนำช่วงระยะเวลาเลยกำหนดระยะเวลาตามสัญญาตั้งแต่ ๑-๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ มาปรับผู้รับจ้างไม่ได้ดังกล่าว

(๔) กรณีปัญหาที่ผู้รับจ้างใช้ระยะเวลาการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างชั่วคราว กลบเกลี่ยพื้นดินตลอดจนการทำความสะอาดบริเวณก่อสร้างจนเลยกำหนดเวลาตามสัญญา มีปัญหาว่าจะปรับผู้รับจ้างได้หรือไม่ สำนักงานอัยการสูงสุดวินิจฉัยว่างานดังกล่าวมิใช่งานจ้างตามรูปแบบรายละเอียดท้ายสัญญา ซึ่งกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดตามสัญญาฉะนั้น การทำงานดังกล่าวแม้ล่วงเลยกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้ว่าจ้างไม่อาจนำมาคำนวณเพื่อการปรับได้ (คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ห.๔๔/๒๕๔๔ หน้า ๑๑๘๕)

(๕) กรณีส่วนราชการผู้ว่าจ้างได้อนุมัติให้ผู้รับจ้างเลิกสัญญาด้วยความสมัครใจทั้งสองฝ่าย โดยส่วนราชการมิได้สงวนสิทธิเรียกค่าเสียหายและค่าปรับไว้ ส่วนราชการจะเรียกร้องค่าเสียหายและค่าปรับจากผู้รับจ้างไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องเลิกสัญญาโดยสมัครใจทั้งสองฝ่าย ผู้รับจ้างจึงมิใช่ผู้ปฏิบัติผิดสัญญา ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๑๐/๒๕๔๒ (คำวินิจฉัยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ ห.๗๘/๒๕๒๑ หน้า ๔๖๓)

(๖) กรมฯ ได้ว่าจ้าง บริษัทก่อสร้างอาคารเรียน โดยสัญญากำหนดให้ “บริษัทผู้รับจ้างมีหน้าที่ทดสอบการรับน้ำหนักของดินฐานรากที่จะก่อสร้างอาคารเรียนนั้น” ปรากฏว่าเมื่อผู้รับจ้างเข้าดำเนินการปรับพื้นที่ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ (ทำสัญญา ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๕) ขอให้โยธาธิการจังหวัดมาทำการทดสอบที่ดินให้ ซึ่งโยธาธิการจังหวัดได้ทำการทดสอบ และแจ้งให้ผู้รับจ้างทราบเมื่อ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งกรมฯ ได้ร่วมทดสอบด้วย และกรมฯ ได้มีหนังสือสั่งการให้โยธาธิการจังหวัดทดสอบอีกครั้งหนึ่ง ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาที่ต้องเสียไป เพราะรอผลทดสอบการรับน้ำหนักของดินฐานรากที่โยธาธิการจังหวัดได้ใช้ไป

กพ. วินิจฉัยว่าขยายระยะเวลาไม่ได้ เพราะเป็นหน้าที่ของผู้รับจ้างที่จะต้องทดสอบการรับน้ำหนักของดินฐานรากนั่นเองที่ผู้รับจ้างสามารถให้วิศวกรของบริษัทหรือบริษัทเอกชนทดสอบได้ การให้ส่วนราชการไปทดสอบไม่เป็นเหตุให้ขยายระยะเวลาได้ เป็นเรื่องที่ส่วนราชการไม่มีหน้าที่ตามสัญญาและเข้าไปทำผิดหน้าที่โดยพลการ (คำวินิจฉัย กพ. พณ.ที่ ๔-๓๐/๒๕๔๖) อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในเอกสารประกวดราคาจะกำหนดให้ผู้รับจ้างมีหน้าที่ไปดู Site งาน (สถานที่ก่อสร้าง) และในทางปฏิบัติก่อนประกวดราคา ผู้เสนอราคาจะต้องไปรับฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่และไปดูสถานที่ก่อสร้าง หากผู้เสนอราคาไม่ไปและชนะการประกวดราคา แม้สัญญาไม่กำหนดหน้าที่ดังกล่าว หากเกิดปัญหาดังกล่าวผู้เสนอราคารายนั้น ก็จะต้องรับผิดชอบเองจะขอขยายระยะเวลาไม่ได้

(๗) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๖/๒๑ หน้า ๑๔๖๓ สัญญากำหนดให้ปรับวันละ ๓๐๐ บาท เมื่อผู้รับจ้างก่อสร้างไม่เสร็จตามกำหนดเวลา และสัญญาอีกข้อกำหนดให้ผู้รับจ้างจะต้องจ่ายค่าควบคุมงานให้แทนผู้ว่าจ้าง ที่ผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานนั้นอีกต่อหนึ่งนับแต่วันที่ล่วงเลยกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา จนถึงวันที่โจทก์ส่งมอบงานเป็นรายวัน วันละ ๕๐ บาท อีกส่วนหนึ่งต่างหากจากค่าปรับด้วย ผู้ว่าจ้างปรับตามสัญญาได้โดยไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหายใด ๆ เกี่ยวกับจำนวนเบี้ยปรับที่สัญญากันไว้ ส่วนค่าควบคุมงานซึ่งผู้รับจ้างสัญญาจะชดใช้ให้เป็นค่าเสียหายแก่ผู้ว่าจ้าง ศาลฎีกาเห็นว่าจำเลยมีสิทธิเรียกให้โจทก์ชำระหรือหักเอาเงินค่าจ้างของผู้รับจ้างได้ก็ต่อเมื่อได้ความว่าจำเลยได้จ้างผู้ควบคุมงานในระยะเวลาที่ล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าว และผู้ว่าจ้างได้จ่ายหรือจะต้องจ่ายเงินจำนวนนี้ให้แก่ผู้ควบคุมงาน แต่ผู้ว่าจ้างมิได้นำสืบว่าได้เสียหายในข้อนี้อย่างไร ผู้รับจ้างจึงไม่มีหน้าที่จะต้องจ่ายเงินจำนวนนี้ให้ผู้ว่าจ้างศาลพิพากษาให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าจ้างของผู้รับจ้างที่ผู้ว่าจ้างหักไว้เป็นค่าจ้างผู้ควบคุมงาน ๑๑,๔๕๐ บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง

(๘) มหาวิทยาลัยได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ ๑ หลัง กำหนดแล้วเสร็จ วันที่ ๑๘ มีนาคม แต่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดงานพระราชทานปริญญาบัตรวันที่ ๒๑-๒๓ มีนาคม จึงจำเป็นต้องปิดถนนด้านหน้าที่ทำการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ ทำให้สามารถใช้ผ่านเข้าออกบริเวณก่อสร้างได้เพียงทางเดียว และคนมีจำนวนมากอาจกระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลเข้าออก มีปัญหาว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานได้สะดวก ผู้รับจ้างจะอ้างเป็นเหตุขอลดหรือลดค่าปรับได้หรือไม่

กพ. วินิจฉัยว่า หากครบกำหนดสัญญาแล้วผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานได้ ต้องถือว่าผู้รับจ้างผิดนัดตามสัญญา ประกอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๔ วรรคท้าย^๗ ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในค่าปรับ แต่อย่างไรก็ดี หากผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานเพราะมีผลกระทบต่อการทำงานของผู้รับจ้าง เช่น ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานเพราะฝนตกชุก น้ำท่วมขังบริเวณก่อสร้างจะมีผลทำให้งานฐานรากหรือโครงสร้างจะไม่แข็งแรง ผู้ว่าจ้างจะต้องพิจารณาลดหรือลดค่าปรับให้ผู้รับจ้างไม่ต้องแจ้งเหตุ ๑๕ วัน เพราะผู้ว่าจ้างทราบเรื่องคืออยู่แล้ว (คำวินิจฉัย กพ.ที่ พณ ๑-๕/๒๕๔๙ ๒-๑๓/๒๕๔๙)

(๙) มหาวิทยาลัยได้ทำสัญญาเลขที่ ๑ จ้างห้าง ก.ก่อสร้างอาคารปฏิบัติการนาฏศิลป์ ๑ หลัง ราคา ๑๓ ล้านบาท สัญญาสิ้นสุด ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ ต่อมามหาวิทยาลัยได้ทำสัญญาเลขที่ ๒ จ้างห้าง ก. ต่อเติมห้องคุมแสงและเสียง ๑ ห้อง ในอาคารปฏิบัติการนาฏศิลป์ดังกล่าวเป็นจำนวนเงิน ๙๒,๐๐๐ บาท ดำเนินการให้แล้วเสร็จในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ ผู้รับจ้างได้ขอขยายเวลาอีก ๙๐ วัน ในสัญญาเลขที่ ๑ เพราะการดำเนินการก่อสร้างห้องควบคุมแสงและเสียงมีผลกระทบต่อการสร้างอาคารนาฏศิลป์ ส่วนราชการจะขยายเวลาทำการและผู้รับจ้างจะต้องแจ้งเหตุภายใน ๑๕ วัน ได้หรือไม่

^๗ ถ้าได้กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน และลูกหนี้มิได้ชำระหนี้ตามกำหนดไซ้ ท่านว่าลูกหนี้ตกเป็นผู้ผิดนัดโดยมีพักต้องเตือนเลย วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก่อนการชำระหนี้ ซึ่งได้กำหนดเวลาลงไว้ว่าอาจคำนวณนับได้โดยปฏิทินนับแต่วันที่ได้ออกกล่าว

กwp.วินิจฉัยว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า งานตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑ กับเลขที่ ๒ มีส่วนเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันโดยการทำการต่อเติมห้องควบคุมแสงและเสียงก่อนจนเป็นเหตุให้ห้างไม่สามารถปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างเลยก็มีสิทธิขอขยายเวลาทำการเพื่อลดหรืองดค่าปรับได้

ส่วนการแจ้งเหตุภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นสิ้นสุดลง ห้าง ก.จะต้องแจ้งเหตุก่อนหรือหลังเหตุการณ์ต่อเติมห้องควบคุมแสงเสียงตามสัญญาจ้างเลขที่ ๒ นั้นเสร็จสิ้นลงภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุการณ์ก่อสร้างเพิ่มเติมสัญญาจ้างเลขที่ ๒ สิ้นสุดลง (ตามนัยคำวินิจฉัย กwp. ที่ พณ ๖-๒๒/๒๕๔๙)

ตัวอย่างข้อหาหรือที่น่าสนใจของส่วนราชการแห่งหนึ่งที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุเคยมีแนววินิจฉัย^๖

กรม ก. แจ้งว่าได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงาน จำนวน ๑ หลัง พร้อมถมดิน กับบริษัท ข. ผู้รับจ้าง ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ วงเงิน ๔๘ ล้านบาทเศษ กำหนดเวลาให้เริ่มทำงานภายใน วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สิ้นสุดสัญญาวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ แบ่งงวดงานและการจ่ายเงินเป็น ๑๖ งวด มีการจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นเงิน ๗ ล้านบาทเศษ ในระหว่างสัญญา บริษัท ข.ได้ร้องขอให้กรม ก. ปรับงวดเงินเพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงิน พร้อมทั้งขอขยายเวลาทำการตามสัญญาโดยอ้างเหตุ ๓ ประการ คือ

๑. เหตุจากการที่กรม ก. ส่งมอบสถานที่ก่อสร้างล่าช้าเป็นเวลา ๑๘ วัน

๒. เหตุจากการลาออกและโยกย้ายของประธานกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานตั้งแต่เดือน ตุลาคมถึงธันวาคม ๒๕๔๗ (ผู้ควบคุมงานได้ลาออกเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประธานกรรมการตรวจการจ้างได้ย้ายเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และหัวหน้าผู้ควบคุมงานได้ย้ายเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗) แต่ผู้รับจ้างได้รับแจ้งการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทำให้ผู้รับจ้าง ไม่สามารถส่งมอบงานและเบิกเงินได้ตามกำหนดเวลาในสัญญา จึงขอขยายเวลาจากเหตุนี้เป็นเวลา ๖๖ วัน

๓. เหตุจากการที่บริษัท ข. ได้ส่งมอบงวดที่ ๒-๗ และ กรม ก. ได้ตรวจรับงานงวดดังกล่าวแล้ว แต่ผู้รับจ้างยังไม่ได้รับเงินค่าจ้าง จึงขอขยายเวลาตั้งแต่วันที่คณะกรรมการได้มีการตรวจรับงาน งวดที่ ๔ คือวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ไปจนถึงวันที่ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างงวดดังกล่าวคือวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นเวลา ๑๖๘ วัน

ในการนี้ กรม ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ แก้ไขสัญญาจ้างโดยเฉลี่ย ปรับลดเงินค่าจ้างจากงวดที่ ๙-๑๕ มาเพิ่มให้แก่งวดที่ ๑ ตามที่บริษัท ข. ร้องขอ พร้อมทั้งขยายเวลาทำการ จากเหตุที่กรม ก. ส่งมอบพื้นที่ล่าช้า จำนวน ๑๘ วัน ให้กับบริษัท ข. จากเดิมสิ้นสุดวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็น ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๘ สำหรับกรณีที่ขอขยายเวลาจากเหตุที่ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างงวดที่ ๒-๗ ล่าช้านั้น กรม ก. ไม่ได้พิจารณาในเหตุดังกล่าว เนื่องจากผู้รับจ้างเป็นหนีภาษีอากรค้างชำระต่อกรมสรรพากรเป็นเงิน ๑๙ ล้านบาทเศษ ซึ่งกรมสรรพากรได้แจ้งให้นำเงินค่าจ้างจากงวดงานที่ ๑-๗ เป็นเงิน ๑๔ ล้านบาทเศษ มาชำระหนี้ดังกล่าว ซึ่งผู้รับจ้างได้ยื่นคำร้องคัดค้าน ในระหว่างที่รอผลการพิจารณาจึงยังไม่มีเงินค่าจ้างให้กับผู้รับจ้าง

ภายหลังสิ้นสุดสัญญาปรากฏว่า บริษัท ข. ได้ส่งมอบงานทั้งสิ้น จำนวน ๑๒ งวด (งวดที่ ๑-๑๒) จากทั้งหมด ๑๖ งวด โดยงวดที่ ๒-๘ บริษัท ข. ส่งมอบภายในกำหนดสัญญาและคณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้มีมติรับมอบไว้แล้ว ส่วนงวดที่ ๑ งวดที่ ๙ และงวดที่ ๑๐-๑๒ ได้ส่งมอบภายหลังสิ้นสุดสัญญา แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติรับมอบไว้เฉพาะงวดที่ ๑ และ ๙ เท่านั้น ส่วนงวดที่ ๑๐-๑๒ ยังอยู่ในระหว่างตรวจรับ ทั้งนี้ กรม ก. ได้ส่งหนังสือปรับสำหรับงวดงานที่ส่งมอบล่าช้า ซึ่งบริษัท ข. ได้อุทธรณ์ ขอให้กรม ก. พิจารณาสั่งลดค่าปรับและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้บริษัท ข. โดยอ้างว่า สาเหตุที่ทำให้การก่อสร้าง

^๖ ธีรวิทย์ แสงจันทร์, “เหตุแห่งการงด ลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญา,” วารสาร

ล่าช้าล่วงเลยกำหนดเวลาตามสัญญา จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่แล้วเสร็จ เป็นเหตุเนื่องมาจากความผิด ความบกพร่อง หรือระบบการดำเนินงานโดยรวมของส่วนราชการผู้ว่าจ้าง หรือพฤติการณ์ที่จะโทษบริษัท ข. ผู้รับจ้างมิได้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๓๙ (๑) และ (๓) กรม ก. จึงขอหารือว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามอุทธรณ์ของบริษัท ข. กรม ก. จะสามารถพิจารณาขยายเวลา งด หรือลดค่าปรับ ให้กับผู้รับจ้างได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้พิจารณาตอบข้อหารือกรม ก. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาข้ออุทธรณ์ของบริษัท ข. ไว้ว่า ในหลักการ การพิจารณา งด ลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๓๙ ได้วางหลักเกณฑ์ไว้สรุปว่าให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะเป็นผู้พิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณี (๑) เหตุที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (๒) เหตุสุดวิสัย และ (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งเหตุดังกล่าวต้องมีส่วนสัมพันธ์และส่งผลกระทบโดยตรงที่ทำให้ผู้รับจ้างทำงานล่าช้า ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จทันตามเงื่อนไขของสัญญาได้ ดังนั้น ในการที่จะพิจารณา งด หรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาตามหนังสืออุทธรณ์ของบริษัท ข. หรือไม่นั้น จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งได้แยกการพิจารณาไว้รวม ๖ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑

กรม ก. ใช้เวลาในการพิจารณาขยายระยะเวลาก่อสร้างล่าช้า กล่าวคือ บริษัท ข. อ้างว่า ได้ขอขยายเวลาก่อสร้าง เนื่องจากกรม ก. ส่งมอบสถานที่ก่อสร้างล่าช้าจากที่กำหนดในสัญญา (วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖) เป็นเวลา ๑๘ วัน ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้ขยายระยะเวลาสิ้นสุดสัญญาออกไปอีก ๑๘ วัน จากเดิมสิ้นสุดวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยใช้เวลาในการพิจารณาล่าช้าเป็นเวลา ๒๓๓ วัน (นับตั้งแต่วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึง ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗) ซึ่งถือเป็นเหตุตามระเบียบข้อ ๑๓๖ และข้อ ๑๓๙ (๑)

ประเด็นนี้เห็นว่าในระหว่างที่กรม ก. ใช้เวลาในการพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญาให้แก่บริษัท ข. หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรม ก. มิได้มีคำสั่งให้บริษัท ข. หยุดการดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด ผู้รับจ้างยังคงสามารถดำเนินงานตามสัญญาได้ตามปกติ การที่กรม ก. ต้องใช้เวลาพิจารณาขยายเวลาให้มิได้มีส่วนสัมพันธ์ หรือส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้รับจ้างแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีนี้ จึงไม่ใช่เหตุที่จะอ้าง หรือขอ งด หรือลดค่าปรับ ตามระเบียบข้อ ๑๓๙ (๑) ได้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ ๒

บริษัท ข. อ้างว่า กรม ก. ใช้เวลาในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างในส่วนของงวดงานที่ ๑ นานเกินสมควร เป็นเหตุให้การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า กล่าวคือ ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างเพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินตามที่บริษัท ข. ร้องขอนั้น กรม ก. เพียงแต่ปรับงวดเงินโดยนำเอาเงินค่าจ้างงวดที่ ๑๖ มาเพิ่มให้แก่งวดที่ ๑ เท่านั้น ส่วนรายการงานก่อสร้างตามงวดงานยังคงเดิม แต่กรม ก. ได้ดำเนินการล่าช้ากว่าปกติอย่างมาก โดยได้มีการอนุมัติและ ลงนามแก้ไขสัญญาจ้างในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘

ซึ่งล่วงเลยจากวันสิ้นสุดสัญญาจ้าง (๑๙ มีนาคม ๒๕๔๘) เป็นเวลา ๑๗ วัน หรือรวมระยะเวลานับแต่วันที่มีมติคณะกรรมการตรวจการจ้างจนถึงวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้าง มีมติตรวจรับมอบงานงวดที่ ๑ เป็นเวลา ๓๔๐ วัน และวันที่บริษัท ข. ได้รับเบิกจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ เป็นเวลา ๔๐๓ วัน เป็นเหตุให้ไม่มีการเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง ตามงวดงานที่ส่งมอบ และผู้ว่าจ้างหรือผู้แทนได้รับมอบไว้แล้วกว่า ๗ งวด ซึ่งเหตุดังกล่าวเป็นความเสียหาย โดยตรงที่ทำให้การทำงานจ้างของบริษัท ข. ล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงวดท้ายๆ เนื่องจาก ต้องหาแหล่งเงินมาระดมทุนจัดหาสัมภาระ จึงถือเป็นเหตุตามระเบียบข้อ ๑๓๙ (๑) ที่บริษัท ข. มีสิทธิได้รับการด ค่าปรับตามจำนวนวันที่ได้รับผลกระทบจากเหตุดังกล่าวไปจนถึงวันที่เหตุนั้น สิ้นสุดลงหรือนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติรับมอบงานครั้งแรก (๔ สิงหาคม ๒๕๔๓) ถึงวันที่ บริษัท ข. ได้รับเงินค่าจ้าง (๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘) เป็นเวลา ๓๓๓ วัน

ประเด็นนี้เห็นว่า เหตุที่ กรม ก. เบิกจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า สืบเนื่องมาจากกรมสรรพากร แจ้งว่า ผู้รับจ้างเป็นหนี้ภาษีอากรค้างชำระเป็นเงิน ๑๙ ล้านบาทเศษ และขอให้กรม ก. ส่งเงินค่าจ้างจากงวดงานที่ ๑-๗ เป็นเงิน ๑๔ ล้านบาทเศษ มาชำระหนี้ภาษีอากรค้าง ซึ่งผู้รับจ้างได้ยื่นคำร้องคัดค้าน ในระหว่างที่รอผลการพิจารณาจึงยังไม่มีเงินค่าจ้างให้กับผู้รับจ้าง อย่างไรก็ตาม การจ่ายเงินล่าช้ามิใช่ผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามสัญญาที่ทำให้ผู้รับจ้างต้องหยุดการทำงาน เนื่องจากในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญาผู้รับจ้างมีหน้าที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการจัดหาเงินทุนหมุนเวียนมาใช้ในการทำงานให้เพียงพอ ดังนั้น ปัญหาที่ผู้รับจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงินในกรณีนี้จึงไม่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุที่จะงด หรือลดค่าปรับตามระเบียบข้อ ๑๓๙ (๑)

ประเด็นที่ ๓

บริษัท ข. อ้างว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างดำเนินการตรวจรับ และมีมติรับมอบงานงวดที่ ๑ และงวดที่ ๔-๑๒ ล่าช้า อีกทั้งค่าจ้างที่ได้รับสุทธิคงเหลือจริงมีจำนวนเป็นสัดส่วนกับเงินค่าจ้างก่อนถูกหักตามสัญญา คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๕๖ ซึ่งถือเป็นภาระที่หนักเกินกว่าระดับปกติโดยทั่วไปของบริษัทที่ได้รับทำงานจ้างภาครัฐที่มีทุนจดทะเบียนปานกลาง ในช่วงภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงการไม่ได้รับเงินค่าจ้างในวงเงินที่สูงเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนเป็นระยะเวลานาน อันไม่เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ เป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้การก่อสร้างไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาได้ จึงถือเป็นพฤติการณ์หรือความบกพร่องของระบบการดำเนินการโดยรวมของผู้ว่าจ้างที่บริษัท ข. มิได้มีส่วนก่อหรือเกี่ยวข้องด้วย

ประเด็นนี้เห็นว่า ในหลักการ การตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้าง จะต้องดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๓๐๕/ว ๕๘๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่องระยะเวลาในการตรวจการจ้างงานก่อสร้างและการตรวจรับพัสดุ กรณีนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้ทำการตรวจรับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ย่อมถือว่ามีส่วนสัมพันธ์ และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างโดยตรง กรม ก. จึงชอบที่จะพิจารณางด หรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างได้ตามระเบียบข้อ ๑๓๙ (๑)

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าจ้างในแต่ละงวด ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ซึ่งทั้งกรม ก. และบริษัท ข. ได้ตกลงให้มีการหักเงินค่าจ้างล่วงหน้าและเงินประกันผลงานจากเงินค่าจ้างที่จ่ายในแต่ละงวด กรณีนี้จึงไม่ต้องด้วยเหตุแห่งการงด หรือลดค่าปรับ ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๙ (๑)

ประเด็นที่ ๔

บริษัท ข. อ้างว่า การแบ่งงวดงาน/งวดเงินเป็นไปโดยไม่ชอบ ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้บริษัท ข. ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากลักษณะงานก่อสร้างโดยทั่วไปจะกำหนดให้งวดงานลำดับต้นๆ มีค่าจ้างที่จะต้องเบิกจ่ายจำนวนน้อย ส่วนงวดงานท้ายๆจะมีจำนวนเงินค่าจ้างสูงกว่าเนื่องจากงานจริงและหรือให้มีการปรับ แยกชนิด/ประเภท/รายการของงานที่จะทำการก่อสร้างที่สามารถปรับแยกออกมาจากงวดงานเดียวกัน หรือจำนวนหลายงวดงานได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเกิดความต่อเนื่อง คล่องตัว และแล้วเสร็จเร็วกว่าที่สัญญากำหนด กรณีนี้ แม้ว่า บริษัท ข. จะเป็นฝ่ายร้องขอก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างได้พิจารณาเห็นชอบอนุมัติแล้ว ก็เป็นสิทธิของบริษัท ข. ที่จะได้รับเงินค่าจ้างตามงวดงานที่ได้ส่งมอบตามที่มีการกำหนดใหม่ ซึ่งบริษัท ข. ไม่สามารถส่งมอบงานตามงวดงานงวดเงินเดิมที่ผิดแผกแตกต่างหรือฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ และการรับมอบงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างจะมีอำนาจและถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ก็ต่อเมื่อได้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมสัญญาจ้างแล้วเท่านั้น ดังนั้นในระหว่างนี้ หากเกิดความล่าช้าขึ้นหรือมีการเปลี่ยนแปลง ที่กระทบต่อบริษัท ข. ก็เป็นสิทธิที่บริษัท ข. จะขอสงวนสิทธิในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

ประเด็นนี้เห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งงวดงาน และงวดเงิน เป็นไปตามข้อตกลงของสัญญาที่บริษัท ข. และ กรม ก. ได้ลงนามเห็นชอบร่วมกันแล้วตั้งแต่ต้น คู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามสัญญา อีกทั้งการแก้ไขงวดเงินตามสัญญาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็เป็นการดำเนินการตามที่บริษัท ข. ร้องขอ หากบริษัท ข. เห็นว่าการแบ่งงวดงาน งวดเงินไม่เหมาะสมอย่างไร ก็ชอบที่จะโต้แย้งหรือทักท้วงผู้ว่าจ้างก่อนที่จะลงนามในสัญญา กรณีนี้จึงมิใช่เหตุที่จะนำมาพิจารณางด หรือลดค่าปรับให้แก่บริษัท ข. ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๙ (๑)

ประเด็นที่ ๕

บริษัท ข. อ้างว่า กรม ก. ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการตรวจการจ้าง นายช่าง หรือผู้ควบคุมงานในส่วนหน้างาน และหน่วยงานรองรับความเห็นของผู้ควบคุมงาน และคณะกรรมการตรวจการจ้าง ที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือสั่งการในเรื่องที่บริษัท ข. ได้เสนอให้พิจารณาหรือขอรับความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ ตามที่สัญญากำหนดไว้ว่าบริษัทฯ ต้องได้รับความเห็นชอบ/อนุมัติ/ตรวจสอบ/ควบคุม ตลอดทั้งสั่งการเกี่ยวกับรายการละเอียดตามแบบของอาคารก่อสร้าง/รายการวัสดุ/รายการการก่อสร้างที่ไม่สมบูรณ์ไม่เป็นไปตามแบบตามมาตรฐาน หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายผู้ว่าจ้างก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้าง เช่น การจัดทำและส่งมอบ Shop Drawing ของแต่ละประเภท/งาน/รายการ เป็นต้น การไม่ได้ดำเนินการ และการที่ได้ดำเนินการแต่มีความล่าช้ากว่าระดับปกติโดยทั่วไปอย่างมาก ทำให้บริษัท ข. ต้องชะลอและเลื่อนการส่งงานจนไม่สามารถจะเร่งทำการให้รวดเร็วได้ หรือแม้แต่การที่บริษัท ข. ได้ทำงานแล้วเสร็จ และก่อนจะแจ้งส่งมอบงานตามงวดเป็นหนังสือนั้น ในเบื้องต้นต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเหล่านีีก่อนว่างานที่คณะกรรมการ

ตรวจการจ้างจะรับมอบนั้น ได้มีความถูกต้องเรียบร้อยหรือไม่เพียงใด ถ้าพบเห็นมีข้อบกพร่องก็จะแจ้งให้บริษัท ข. ทำการแก้ไขให้เรียบร้อยก่อน จากนั้นจึงเสนอหนังสือให้มีการนัดประชุมทำการตรวจรับมอบงานต่อไป แต่ในทางเป็นจริงกลับได้เสนอความเห็นสวนทางกันทำให้บางงวดงานที่บริษัท ข. ส่งมอบแล้วไม่ได้ถูกตรวจรับและแจ้งว่ามีข้อบกพร่อง ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อย และภายในระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้นจึงเป็นการประชุมของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่ขาดซึ่งความสำคัญและความพร้อม ไม่เป็นไปตามนัยแห่งระเบียบและสัญญาจ้าง เมื่อได้นำเสนอต่อไปตามลำดับสายงานเพื่ออนุมัติตรวจรับ และเบิกจ่ายเงินแล้วทำให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเกิดความสับสนและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่เป็นเหตุหนึ่งให้งานต้องล่าช้าออกไปและทำให้การส่งงานการทำงานจ้างของบริษัท ข. เกิดความสับสนล่าช้าออกไปด้วย ซึ่งความบกพร่องของระบบการดำเนินงานโดยรวมของฝ่ายผู้ว่าจ้างดังกล่าวถือเป็นเหตุตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๙ (๑) ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๙๑^๙ ประเด็นนี้เห็นว่าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามเงื่อนไขของสัญญา กำหนดให้ผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างต้องเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือสั่งการใดๆ ตามข้อเสนอของบริษัท ข. ผู้รับจ้างหรือขอรับความเห็นชอบในแบบรูปการละเอียดของงานก่อสร้างที่จะดำเนินการก่อสร้างต่อไป หากการพิจารณาของผู้ควบคุมงานหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างใช้เวลาพิจารณาล่าช้า ย่อมถือว่ามีส่วนสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างโดยตรง กรม ก. จึงชอบที่จะพิจารณาด ลดค่าปรับ หรือขยายเวลาให้แก่ผู้รับจ้างได้ตามจำนวนวันที่เหตุเกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๙ (๑)

ประเด็นที่ ๖

บริษัท ข. อ้างว่า การตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างเป็นไปโดยไม่ชอบ เนื่องจากลักษณะงานก่อสร้างอาคารตามสัญญา เป็นงานที่ต้องดำเนินการเรียงตามลำดับ จะข้ามหรือสลับงวดกันไม่ได้ และการส่งมอบงานของบริษัท ข. และการรับมอบงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องตรวจเรียงตามลำดับ จะข้ามงวดมิได้เช่นกัน กรณีนี้บริษัท ข. ได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑-๑๐ ตามลำดับ แต่การตรวจรับของคณะกรรมการตรวจการจ้างเป็นไปโดยไม่ชอบ กล่าวคือ

(๑) วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ บริษัท ข. ได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ ๒ และ ๓ ซึ่งคณะกรรมการมีมติรับมอบ เฉพาะงานงวดที่ ๒ และ ๓ ส่วนงวดที่ ๑ ไม่สามารถตรวจรับได้เนื่องจากยังมิได้มีการอนุมัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการ และทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมก่อน แม้ว่าจะงานจะแล้วเสร็จจริงก็ตาม ซึ่งการที่คณะกรรมการมีมติตรวจรับงานงวดที่ ๒ และ ๓ จึงไม่ถูกต้อง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาให้แล้วเสร็จโดยเร็วหรือจะมีมติใหม่ให้ยกเลิกมติที่อนุมัติให้มีการแบ่งงวดงานงวดเงินใหม่ก็ได้ เพราะรายการงานก่อสร้างตามงวดงานมีราคาคงตัว และเป็นรายการที่แยกออกจากงวดงานนั้นๆ ได้โดยอิสระ และไม่ต้องทำการเปรียบเทียบราคาใหม่อีก ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการสามารถตรวจรับงานงวดที่ ๑ ได้ทันที แต่ผู้ว่าจ้างก็ปล่อยทิ้งไว้จนล่วงเลยระยะเวลาตามสัญญาจ้าง จนกระทั่งถึงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘

^๙ มาตรา ๕๙๑ ถ้าความชำรุดบกพร่องหรือความชักช้าในการที่ทำนั้นเกิดขึ้นเพราะสภาพแห่งสัมภาระซึ่งผู้ว่าจ้างส่งให้ก็ดี เพราะคำสั่งของผู้ว่าจ้างก็ดี ท่านว่าผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบแต่จะได้อยู่แล้วว่าสัมภาระนั้นไม่เหมาะหรือว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องและมีได้บอกกล่าวตักเตือน

นับเป็นเวลา ๒๔๕ วัน (๔ สิงหาคม ๒๕๔๗-๕ เมษายน ๒๕๔๘) ซึ่งถือเป็นเหตุตามระเบียบฯ ข้อ ๑๓๙ (๑) การจ้างซึ่งบริษัท ข. ไม่ต้องรับผิดชอบค่าปรับตามที่ผู้ว่าจ้างแจ้งตลอดเวลาที่ยังมีเหตุนี้อยู่จนถึงวันที่ตรวจรับและเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง

(๒) วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ส่งมอบงานงวดที่ ๑/๒ และ ๙/๒ ภายหลังจากสิ้นสุดสัญญาแล้ว ๓๐ วัน แต่ก่อนที่จะสิ้นสุดสัญญาคณะกรรมการได้มีมติรับมอบงานไปแล้ว ๗ งวด (งวดที่ ๒-๘) อันเป็นการขัดกับระเบียบและหลักการก่อสร้าง กล่าวคือ หากงานงวดที่ ๑ ยังไม่แล้วเสร็จ ก็ไม่สามารถตรวจรับงานงวดถัดมาได้ ซึ่งหากว่า การตรวจรับมอบดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องแล้ว ย่อมแสดงว่า งานงวดที่ ๑ ที่บริษัท ข. ส่งมอบครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ได้แล้วเสร็จลงและถูกต้องหรือหากมีการแก้ไขเล็กน้อยอย่างช้าที่สุดต้องแล้วเสร็จก่อนการรับมอบงานงวดที่ ๔ (วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗) แต่ในความเป็นจริงได้แล้วเสร็จขณะที่มีการตรวจรับมอบงานงวดที่ ๒-๓ ซึ่งเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบราชการ ดังนั้น การแจ้งส่งมอบงานงวดที่ ๑/๒ ของบริษัท ข. จึงเป็นการปฏิบัติทางธุรการตามคำสั่ง ของคณะกรรมการตรวจรับจ้างที่เป็นการผิดพลาดในข้อเท็จจริงเท่านั้น ระยะเวลาที่ล่วงเลยมาจึงมิใช่ความผิดของผู้รับจ้างบริษัท ข. จึงไม่ต้องรับผิดชอบในค่าปรับ

ประเด็นนี้ เห็นว่าในหลักการ การตรวจรับงานจ้างก่อสร้าง โดยปกติคณะกรรมการตรวจการจ้าง จะต้องทำการตรวจรับตามงวดงานที่ปรากฏในสัญญาจ้างเป็นสำคัญ โดยไม่สามารถตรวจรับข้ามงวดงานได้อีกทั้งจะต้องดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๑๓๐๕/ว ๕๘๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่องระยะเวลาในการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง และการตรวจรับพัสดุ กรณีนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้ทำการตรวจรับให้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญาและหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ย่อมถือว่ามีส่วนสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างโดยตรง กรม ก. จึงชอบที่จะพิจารณางด หรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างได้ ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๑๓๙ (๑)

บรรณานุกรม

- ธันท์ ศรีวิชัย. หลักเกณฑ์การงดหรือลดค่าปรับ และขยายเวลาทำการ. [Online] Available URL: <http://www๒.dede.go.th> (สิงหาคม, ๒๕๕๗).
- บรม ศรีสุข. คำบรรยาย เล่มที่ ๒ (ฉบับสมบูรณ์) หลักเกณฑ์ส่วนสาระสำคัญของการจัดหาพัสดุของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับ การจัดทำและวิธีการบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ บริษัท นิว ไทยมิตรการพิมพ์ (๑๙๙๖) จำกัด. ๒๕๔๙.
- รวีวัลย์ แสงจันทร์. “เหตุแห่งการงด ลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญา.” วารสารกรมบัญชีกลาง ๔๙, ๓, (พฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๑): ๕๗-๖๓.
- วชิราภรณ์ อนุกุล. ไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้าง ... เหตุ ! ที่ต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ. [Online] Available URL: [http:// www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)
- สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุและสัญญาทางปกครอง [Online] Available URL: [http:// www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th), (สิงหาคม, ๒๕๔๙).