

หักค่าปรับไว้เกิน ... ต้องคืนเงินพร้อมดอกเบี้ย

นางสาวชราภรณ์ คงกล้าปี พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในปัจจุบันหน่วยงานทางปกครองมีการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น การซื้อ การจ้าง หรือการดำเนินการอื่นๆ เพื่อจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ หรือการบริการ เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน และในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเครื่องมือดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจะต้องทำสัญญาเพื่อเป็นข้อผูกพันระหว่างกัน โดยเฉพาะการทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชน ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้มาซึ่งงานที่ว่าจ้างนั้น หน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจกำหนดค่าปรับไว้ได้ ในกรณีที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดในสัญญาตามอัตราและเงื่อนไขที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการพัสดุกำหนดไว้ และในการกำหนดอัตราค่าปรับบางกรณีกฎหมายหรือระเบียบอาจให้อำนาจกับ หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะใช้ดุลพินิจได้โดยไม่มีขอบเขต ซึ่งเมื่อ หน่วยงานทางปกครองใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ ไม่ถูกต้องตามระเบียบ และหักค่าปรับไว้เกินจำนวนที่ ถูกต้อง นอกจากต้องรับผิดชอบคืนแล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบจ่ายดอกเบี้ยให้กับผู้รับจ้างคู่สัญญาด้วยหรือไม่ ?

มีตัวอย่างคดีที่น่าสนใจ เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลเมืองหัวหิน) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี ก่อสร้างสนามกีฬาต้านยาเสพติด ค่าจ้าง 4,560,000 บาท ตามข้อ 16 ของสัญญากำหนดว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถ ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดจะต้องเสียค่าปรับวันละ 11,400 บาท (ในอัตราร้อยละ 0.25 ต่อวัน) ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ ทักท้วงว่าสัญญาจ้างดังกล่าวมิใช่งานก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อการจราจรกำหนดค่าปรับดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับข้อ 127 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดอัตราค่าปรับเป็นวันละ 4,560 บาท ซึ่งเท่ากับร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดี อ้างว่าอัตราค่าปรับดังกล่าวเป็นสิทธิที่เกิดจากสัญญามีได้เกิดจากระเบียบจึงไม่ลดอัตราค่าปรับให้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้อง เสียค่าปรับเพิ่มขึ้นจากวันละ 4,560 บาท เป็นวันละ 11,400 บาท จำนวน 82 วัน รวมเป็นเงินค่าปรับ 934,800 บาท

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับที่เพิ่มขึ้นวันละ 6,840 บาท จำนวน 82 วัน เป็นเงิน 560,880 บาท พร้อมดอกเบี้ย

ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้ก็คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 127 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้กำหนด ค่าปรับเป็นรายวันในอัตรายอดตัวระหว่างร้อยละ 0.01 – 0.20 ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ เว้นแต่การจ้าง ซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ 0.01 – 0.10 ของราคางานจ้างนั้น แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าวันละ 100 บาท สำหรับการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อ การจราจรให้กำหนดค่าปรับในอัตราร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้างนั้น”

วรรคสอง กำหนดว่า “การกำหนดค่าปรับตามวรรคหนึ่งในอัตราหรือเป็นจำนวนเท่าใด ให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงราคาและลักษณะ ของพัสดุ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการที่คู่สัญญาของทางหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม สัญญาหรือกระทบต่อการจราจรแล้วแต่กรณี”

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะของสัญญาจ้างก่อสร้างสนามกีฬาว่า “สัญญา ที่พิพาทเป็นสัญญาจ้างก่อสร้างสนามกีฬาที่ไม่มีผลกระทบต่อ การจราจรและต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมด

พร้อมกัน การกำหนดค่าปรับตามสัญญาจ้างดังกล่าวในอัตราร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้าง จึงเป็นการกำหนดเกินกว่าระเบียบที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดได้ ส่วนการที่ข้อ 127 วรรคสอง กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับได้ ก็เป็นกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ 0.01 - 0.10

และเมื่อได้คำนึงถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้างให้ผู้ฟ้องคดีได้ทันตามกำหนดในสัญญา และแม้ว่าจะได้มีการขยายระยะเวลาในภายหลัง แต่ก็ถือเป็นเหตุแห่งการล่าช้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีส่วนก่อให้เกิดร่วมกับผู้ฟ้องคดีด้วย ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานตามสัญญาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังมีได้ใช้ประโยชน์ในสนามกีฬาดังกล่าวทันที การที่งานล่าช้าจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น จึงมีเหตุอันสมควรลดค่าปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้เกินร้อยละ 0.10 ให้เหลือร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 82 วัน เป็นเงิน 934,800 บาท จึงเป็นการหักค่าปรับไว้เกินส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 560,880 บาท

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าปรับจากค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบ จึงมีผลเป็นการผิดนัดไม่ชำระเงินค่าจ้างให้ผู้ถูกฟ้องคดีครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีตามมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 99/2554)

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าปรับในสัญญาจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน และการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามข้อ 127 วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งการกำหนดค่าปรับของงานจ้างที่ต้องการผลสำเร็จของงานพร้อมกันจะต้องไม่เกิน 0.01 - 0.10 ของราคางานจ้าง และกรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องใช้ดุลพินิจจะต้องไม่เกินกว่าอัตราดังกล่าวด้วย ถ้าหากกำหนดอัตราค่าปรับเกินกว่าที่ระเบียบกำหนดศาลปกครองมีอำนาจลดค่าปรับลงได้ และหากหน่วยงานทางปกครองเรียกให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับเกินกว่าอัตราที่ระเบียบกำหนดไว้ก็จำเป็นจะต้องคืนเงินดังกล่าวพร้อมกับชำระดอกเบี้ย โดยคำนวณนับแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างตามสัญญาให้กับผู้รับจ้าง ซึ่งถือเป็นวันที่หน่วยงานทางปกครองผิดนัดจ่ายค่าจ้างตามสัญญา