

เหตุสุดวิสัย ... อันอาจขอยายระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาทางปกครอง

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“สัญญา” เมื่อได้มีการจัดทำขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด คู่สัญญามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามไปตามสัญญา ซึ่งหากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกันไว้ อาจต้องเสียค่าปรับ ถูกบอกเลิกสัญญา หรืออาจถูกลงโทษ ตามข้อกำหนดที่ได้ตกลงไว้ในสัญญา โดยเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้างในสัญญาทางปกครองต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการทำสัญญากับทางราชการมีกฎหมายกำหนด ระเบียบ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ตกลงกันไว้ อาจไม่ได้เกิดขึ้นจากคู่สัญญาฝ่ายนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่อาจเกิดขึ้นจากเหตุสุดวิสัย บางประการ ซึ่งในกรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยขึ้นกฎหมายได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาอนุญาตขอยายระยะเวลาดำเนินการตามสัญญาได้ แต่อย่างไรจะถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย อันอาจขอยายระยะเวลาได้นั้น ศาลปกครองได้วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา และได้ลงนามในสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ วงเงินค่าก่อสร้าง ๗,๙๘๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งได้นำหนังสือค้ำประกันของธนาคารดีบีเอส ไทยทูลุ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๓๙๙,๐๐๐ บาท มอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ และต้องทำให้เสร็จสมบูรณ์ภายในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งในสัญญาจ้างดังกล่าวได้กำหนดว่าถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลา หรือไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิยกเลิกสัญญาและมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงาน รวมทั้งมีสิทธิริบหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ภายหลังจากที่ทำสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด นายอำเภอบันนังสตาในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงจัดทำหนังสือเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีขอสงวนสิทธิขอยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยอ้างว่าสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในภาคใต้ ทำให้แรงงานไม่ยอมเข้าทำงานในพื้นที่ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า เหตุดังกล่าวมิใช่เหตุอันอาจขอยายระยะเวลาได้ แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดสภาพคล่องทางการเงิน จึงได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีเร่งก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือยืนยันความรับผิดชอบในการทำงาน แต่เมื่อถึงกำหนดก็ไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างและขอสงวนสิทธิในการริบเงินประกันตามสัญญากับผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้อำเภอบันนังสตา ดำเนินการจ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการโดยวิธีพิเศษ แต่ไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจรับงานก่อสร้างอาคารดังกล่าว นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนหน้านี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสำรวจว่ามีผู้ประกอบการรับเหมาที่อยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบ

เรียบร้อยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่ามีผู้รับเหมายื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างหรือขอต่ออายุสัญญาจ้างหรือของดหรือลดค่าปรับ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจรีบหลักประกันได้เนื่องจากการที่ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาเป็นเพราะเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้คนงานไม่กล้าเข้าไปทำงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาหรือขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (๒) เหตุสุดวิสัย (๓) เหตุเกิดจากเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้จริง กรณีจึงมีเพียงปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเหตุการณ์ดังกล่าวมีความรุนแรงจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจัดหาคนงานเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างได้จริงหรือไม่ ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสำรวจแล้วพบว่า ผู้ประกอบการรับเหมาเกือบทั้งหมดอยู่ในข่ายได้รับผลกระทบการขาดแคลนแรงงานจากปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีก็ปรากฏว่าไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจที่จะรับงานก่อสร้างดังกล่าว โดยต่างให้เหตุผลว่า พื้นที่ก่อสร้างเป็นพื้นที่ล่อแหลมเสี่ยงภัยคนงานก่อสร้างไม่กล้าเข้าทำงาน หรือพักอาศัยในสถานที่ก่อสร้าง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถรับงานจ้างก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอบันนังสตา ไม่ได้มีสาเหตุสำคัญมาจากเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอแต่เพียงประการเดียว และข้อเท็จจริงดังกล่าวเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมีความรุนแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการรับเหมาซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ก่อสร้างจริง ประกอบกับเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามนัยข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และของสัญญาจ้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งเหตุสุดวิสัยดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาขยายระยะเวลาและบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี รวมทั้งรับเงินหลักประกันจากธนาคารผู้ค้ำประกัน จึงเป็นการไม่ชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้น ถือเป็นตัวอย่างหนึ่งในการพิจารณาถึงลักษณะของเหตุสุดวิสัยว่าเหตุการณ์ในลักษณะใดอันจะถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และถือเป็นแนวทางที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเหตุสุดวิสัยหรือไม่ ทั้งยังทำให้ผู้ประกอบการต่างๆ ทราบถึงสิทธิของตนในการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองด้วย