

เหตุสุดวิสัย ... ขอยายเวลาสัญญาจ้าง ?

นิตา บุญรัตน์*

สัญญาจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ โดยทั่วไปจะกำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของสัญญาไว้ ซึ่งหากผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่ส่งมอบสิ่งของหรืองานจ้างตามข้อตกลงในสัญญา จะต้องชำระค่าปรับให้แก่ส่วนราชการ แต่กรณีที่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาเพราะเหตุอุปสรรคอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ (1) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ (2) เหตุสุดวิสัย (3) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใด ที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ผู้ขายหรือผู้รับจ้างอาจยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างแก่ส่วนราชการเพื่อขอลดค่าปรับ หรือขอยายเวลาตามสัญญาได้ตามข้อ 139 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณางด ลดค่าปรับหรือขอยายเวลาตามสัญญาตามจำนวนวันที่เกิดขึ้นจริง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบางครั้งเจ้าหน้าที่อาจมีปัญหาในการวินิจฉัยว่า กรณีใดถือเป็นเหตุผลอันสมควรที่จะพิจารณางด ลดค่าปรับหรือขอยายเวลาตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งคดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในฉบับนี้ จะทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ถือว่าเป็น “เหตุสุดวิสัย” ในการอนุมัติให้ต่ออายุสัญญาจ้าง และถึงแม้มูลเหตุแห่งคดีจะเกิดขึ้นมานานขณะบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ซึ่งปัจจุบันใช้บังคับ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่การพิจารณางด ลดค่าปรับหรือขอยายเวลาตามสัญญา ยังคงมีหลักเกณฑ์เช่นเดิม

โดยคดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจอนุมัติต่อสัญญาให้ผู้รับจ้าง ซึ่งเห็นว่า เหตุที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาเกิดจาก “เหตุสุดวิสัย” แต่ภายหลังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า การอนุมัติต่อสัญญาจ้างไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ทำให้ราชการได้รับความเสียหายไม่ได้รับค่าปรับในช่วงเวลาที่ขยายนั่น ดังนั้น คดีนี้จึงนับว่าเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ในการนำมาปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดี (กรมเจ้าท่า) ทำสัญญาจ้างบริษัท อ. ชุตลอร่องน้ำ ต่อมา ผู้รับจ้างมีหนังสือขอต่ออายุสัญญาจ้างอีก 4 เดือน โดยอ้างว่า เรือชุตลอร่องจมลงเพราะทะเลมีคลื่นลมแรง คณะกรรมการตรวจการจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถึงที่ 5) ได้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมเจ้าท่า) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (หัวหน้านิติกร) ว่า เหตุที่ผู้รับจ้างอ้างว่าเป็นเหตุสุดวิสัย สมควรต่ออายุสัญญาจ้างอีก 29 วัน และปลัดกระทรวงคมนาคมได้อนุมัติตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า

ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การอนุมัติต่อสัญญาให้ผู้รับจ้างไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ผู้ฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบ และได้รายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การต่ออายุสัญญาให้ผู้รับจ้าง กรณีเรือชุตลอร่องจมลงไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้รับจ้างที่จะต้องแก้ไข โดยการจัดหาเรือชุตลอร่องลำอื่นมาแทน ซึ่งตามสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างต้องมีเรือสำหรับปฏิบัติงาน 4 ลำ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้ร่วมกันพิจารณาเสนอความเห็นให้ต่ออายุสัญญาจ้าง จึงเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ฟ้องคดี

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ไม่อาจเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างเป็นเวลา 29 วัน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้านำเงินค่าปรับมาชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกเฉย

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถึงที่ 5 อ้างว่า สภาพอากาศในวันเกิดเหตุมีลมพายุพัดถล่มเกิดขึ้นฉับพลัน ซึ่งไม่ได้เกิดประจำทุกปี ทำให้เรือขุดลอกของผู้รับจ้างและเรือประมงอื่นจมลงหลายลำ ประกอบกับสถานีตรวจอากาศ ได้บันทึกการพยากรณ์อากาศช่วงเวลาดังกล่าวว่ามีฝนตกฟ้าคะนองและฝนตกหนักบางแห่งและคลื่นทะเลมีกำลังแรง ความสูงของคลื่น 2 ถึง 3 เมตร กรณีจึงเป็นเหตุสุดวิสัย การเสนอความเห็นให้ต่ออายุสัญญาจ้างไม่ได้เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การที่เรือขุดลอกจมลงถือเป็นเหตุสุดวิสัยหรือไม่? โดยมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้ความหมายของคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ว่าเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้บุคคลผู้ประสบเหตุหรือใกล้จะประสบเหตุจะได้ใช้ระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นเดียวกัน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เหตุที่เรือขุดลอกจมเกิดจากคลื่นลมแรงเป็นลมพายุพัดถล่มที่เกิดขึ้นฉับพลันระยะเวลาสั้น ๆ ไม่ได้เกิดขึ้นประจำจึงไม่ใช่เหตุการณ์ปกติ เป็นการยากที่ผู้รับจ้างหรือบุคคลผู้ควบคุมเรือจะป้องกันหรือคาดหมายล่วงหน้าได้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุสุดวิสัย ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับเนื้อหาของสัญญาจ้าง โดยสภาพผู้รับจ้างต้องปฏิบัติงานต่อเนื่องในท้องทะเล การที่ผู้รับจ้างนำเรือขุดลอกออกปฏิบัติงาน จึงไม่ถือเป็นความผิดของผู้รับจ้างที่เข้าเสี่ยงภัยเอง และการขยายเวลาตามสัญญาให้ผู้รับจ้างอีก 29 วัน ได้มีการคำนึงถึงเวลาที่ใช้ในการกู้และซ่อมแซมเรือขุดลอกที่จมลงเป็นเวลา 116 วัน และความสามารถของเครื่องมือขุดลอก โดยขณะนั้นมีเครื่องจักรขุดลอกอีก 3 รายการที่สามารถทำงานได้ จึงขยายเวลาทำงานให้ผู้รับจ้างเพียง 1 ใน 4 ของเวลาที่เสียไปเป็นเวลา 29 วัน ทั้งการอนุวัติต่ออายุสัญญาให้ผู้รับจ้างมีเหตุมาจากกรณีเรือขุดลอกจมลงด้วยเหตุสุดวิสัยเป็นสำคัญ ไม่ใช่เรือขุดลอกที่จัดหาไว้ไม่สามารถทำงานตามสัญญาได้ด้วยสาเหตุทั่วไป ประกอบกับในสัญญาจ้างไม่มีข้อกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องนำเรือขุดลอกมาใช้ในการปฏิบัติงานพร้อมกัน 4 ลำ ทุกครั้ง การขยายเวลาสัญญาจ้าง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผล

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันเสนอความเห็นให้ต่ออายุสัญญาให้ผู้รับจ้าง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อ 64 ตรี (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ไม่ได้เป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1098/2558)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้มีการอธิบายคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นขณะเกิดเหตุเป็นสำคัญว่า บุคคลผู้ต้องประสบเหตุนั้นสามารถที่จะป้องกันหรือคาดหมายได้ล่วงหน้าหรือไม่แล้ว ในการพิจารณาขยายเวลาให้กับผู้รับจ้างก็จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังและมีเหตุผลที่รับฟังได้ โดยพิจารณาเนื้อหาของสัญญา เหตุผลของข้อกำหนดในสัญญาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประกอบกัน