

ถูกสั่งเป็นผู้ทำงาน : เพราะก่อสร้างไม่เสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร !

โดย นายปกรอง

เมื่อมีการตกลงทำสัญญาทางปกครอง... คู่สัญญาย่อมผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา เว้นแต่การปฏิบัติตามสัญญานั้นจะตกเป็นพ้นวิสัยไม่สามารถกระทำได้ และเมื่อเอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญา ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐคู่สัญญา ก็มีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญา รับผิดชอบหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญา รวมทั้งเรียกค่าปรับและค่าเสียหายจากการผิดสัญญา และยังอาจถูกลงโทษให้เป็นผู้ทำงานได้อีกด้วย...

กรณีถูกลงโทษให้เป็นผู้ทำงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงตลอดจนโอกาสในการเข้ารับงานกับหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เนื่องจากผลของการถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงานนั้น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐก่อนติดสัมพันธกับผู้ที่ทำงานที่ถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานและได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว เว้นแต่จะได้มีการเพิกถอนการเป็นผู้ทำงานดังกล่าว เรียกได้ว่า หากถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงานก็จะหมดโอกาสในการรับงานของหน่วยงานของรัฐนั่นเองครับ

สำหรับคำสั่งให้เป็น “ผู้ทำงาน” มีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้นหากผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องการที่จะใช้สิทธิทางศาล ก็จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ดังเช่น... ข้อพิพาทที่ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ที่นายปกรองจะนำมาเล่าให้ฟังในวันนี้ ซึ่งเป็นเรื่องการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

โดยมีมูลเหตุมาจาก... การที่ผู้ว่าการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (ผู้ฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ (ผู้ฟ้องคดี) ทำการก่อสร้างสวนสมุนไพรเพื่อการศึกษา ณ สถาบันวิจัยฯ ดังกล่าว ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง โดยในระหว่างการก่อสร้างนั้น ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ ได้อ้างว่าบริเวณพื้นที่จริงมีบ่อน้ำจำนวน ๓ ถึง ๔ แห่ง ซึ่งไม่มีอยู่ในแบบก่อสร้างและไม่มีรายการให้ผู้รับจ้างต้องถมบ่อน้ำในตารางปริมาณงาน เป็นเหตุให้ปริมาณดินในการถมพื้นที่ไม่เพียงพอและมีค่างานจ้างเพิ่มขึ้น อันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการก่อสร้าง จึงขอหยุดงานก่อสร้างจนกว่าจะได้รับการพิจารณาแนวทางแก้ไข

ผู้ว่าการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ พิจารณาแล้วไม่ขยายระยะเวลาการก่อสร้าง และไม่พิจารณาเพิ่มลดหรือแก้ไขแบบรูปของการก่อสร้าง เนื่องจากเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่ใช่เหตุสุดวิสัย เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด พ ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ผู้ว่าการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญา รวมทั้งมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานด้วย !

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัย โดยสรุปได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างสวนสมุนไพรเพื่อการศึกษาให้แล้วเสร็จและส่งมอบงานได้ตามสัญญานั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามสัญญา ส่วนข้อที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พื้นที่ก่อสร้างจริงมีบ่อน้ำหลายแห่ง ซึ่งไม่มีอยู่ในแบบก่อสร้าง เป็นเหตุให้ต้องเพิ่มปริมาณดินในการถมพื้นที่และมีค่างานเพิ่มขึ้น นั้น เห็นว่า เป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากสิ่งที่ปรากฏอยู่แล้วแต่เดิมในสถานที่ก่อสร้าง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบดูสถานที่ก่อสร้าง พร้อมกับตรวจสอบและทำความเข้าใจในแบบรูปและรายการของการก่อสร้างโดยละเอียดถี่ถ้วนก่อนการเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีย่อมตรวจพบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าถมพื้นที่ที่เป็นบ่อน้ำดังกล่าว รวมทั้งได้คำนวณค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ในการเสนอราคาต่อผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดการก่อสร้าง เนื่องจากพบว่ามียารายการถมดินเพิ่มขึ้นตามสภาพความเป็นจริง ภายหลังจากได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว อีกทั้งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเป็นเพียงเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องมีค่าใช้จ่ายในการทำงานเพิ่มขึ้น ไม่ถึงขนาดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามสัญญาจ้างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อหยุดการก่อสร้างได้ การที่ผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่เป็นความบกพร่องในการเข้าเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีเองที่ไม่ตรวจสอบสถานที่และไม่ได้ตรวจสอบหรือทำความเข้าใจในแบบก่อสร้างก่อน จึงถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๖ กำหนดให้ผู้ว่าการฯ มีอำนาจพิจารณาให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้เป็นผู้ที่งานได้ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ทำงานจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๘/๒๕๖๒)

สรุปได้ว่า...ในการพิจารณาให้ผู้ทำงานกรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา ตามข้อบังคับสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ฯ ข้างต้น ต้องเข้าหลักเกณฑ์สองประการ คือ ประการแรก คู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญา และประการที่สอง การไม่ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งสอดคล้องกับ ข้อ ๑๔๕ ทวิ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งการถูกสั่งให้ผู้ทำงานยังมีเหตุอื่น ๆ อีกตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ นอกจากนี้...คดีดังกล่าวยังเป็นอุทธรณ์สำหรับเอกชนที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐด้วยว่า ก่อนที่จะเข้าร่วมประกวดราคา ต้องตรวจสอบสถานที่จริงที่จะดำเนินการ รวมทั้งตรวจสอบและทำความเข้าใจในแบบรูป รายการของการก่อสร้าง รายละเอียดของงาน และข้อตกลงในสัญญาให้รอบคอบ และคำนวณค่าใช้จ่ายให้ครบถ้วนก่อนการเสนอราคา ทั้งนี้ ไม่อาจอ้างว่าสภาพพื้นที่จริงเป็นอุปสรรคในการดำเนินการ เช่น มีบ่อน้ำหลายแห่ง อันเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่แล้วแต่เดิมในสถานที่ก่อสร้างได้

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)