

(หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ คอลัมน์รายงานพิเศษ โดยนางสมฤดี ธัญญสิริ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง)

เกือบละเมิด ! เพราะละเลยไม่เรียกค่าปรับจากผู้ผิดสัญญา

การพิจารณามีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดอันเนื่องมาจากกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ นอกจากจะพิจารณา “พฤติการณ์” ของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าวยังจะต้องเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ “เกิดความเสียหาย” แก่หน่วยงานของรัฐนั้นๆ ขึ้นด้วย ทั้งนี้ ตามองค์ประกอบการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วย 3 ประการ คือ 1.มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 2.ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย 3.เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิ และ 4. มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ทั้งนี้หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไปก็จะไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดตามกฎหมายดังกล่าว

กรณีหน่วยงานของรัฐทำสัญญาจัดซื้อครุภัณฑ์กับเอกชน ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดที่ตกลงกันเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าปรับกรณีผิดสัญญาไว้ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนกระทำผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในการที่จะเรียกค่าปรับได้ทันที ซึ่งคดีพิพาทที่ผู้เขียนนำเสนอในฉบับนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่มิได้เสนอให้ผู้มีอำนาจเรียกค่าปรับจากเอกชนคู่สัญญาที่กระทำผิดสัญญา หน่วยงานต้นสังกัดจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และสุดท้ายหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจึงนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเห็นว่าไม่ได้กระทำละเมิด โดยมีรายละเอียดในคดีดังนี้

ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด จังหวัดได้ทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ทันตกรรมกับบริษัท ก. ซึ่งข้อ 10 ของสัญญามีข้อกำหนดกรณีที่คู่สัญญากระทำผิดสัญญาไว้ว่า หากบริษัทคู่สัญญา (ผู้ขาย) ผิดสัญญา หน่วยงานของรัฐ (ผู้ซื้อ) มีสิทธิเรียกค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ 0.2 ของราคาสั่งของที่ยังไม่ได้รับมอบ นับแต่ถัดจากวันครบกำหนดตามสัญญาจนถึงวันที่ผู้ขายได้นำสิ่งของมาส่งมอบให้กับผู้ซื้อจนครบถ้วน โดยในระหว่างที่ผู้ซื้อยังมีได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา หากผู้ซื้อเห็นว่าผู้ขายไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ซื้อจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกัน หรือเรียกร้อยจากรถนาการผู้ออกหนังสือค้ำประกันกับเรียกร้อยให้ชดใช้ราคาที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในสัญญาก็ได้ และถ้าผู้ซื้อได้แจ้งข้อเรียกร้อยให้ชำระค่าปรับไปยังผู้ขาย เมื่อครบกำหนดแล้ว ผู้ซื้อมีสิทธิที่จะปรับผู้ขายจนถึงวันที่บอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย

ต่อมาปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดเวลาการส่งมอบครุภัณฑ์ บริษัท ก. ได้ส่งมอบครุภัณฑ์ทันตกรรมให้แก่โรงพยาบาลบางแห่งไม่ถูกต้องครบถ้วนและบางแห่งยังไม่ได้รับมอบ เมื่อเห็นว่าบริษัท ก. ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้บอกเลิกสัญญาและแจ้งรถนาการผู้ค้ำประกันเพื่อยึดหลักประกันสัญญารวมทั้งแจ้งให้เป็นผู้ทำงาน และดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าวใหม่ด้วยวิธี

พิเศษ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้เรียกค่าปรับรายวันจากการที่บริษัท ก. ผิดสัญญา ไม่ส่งมอบครุภัณฑ์ตามที่กำหนดในสัญญาข้อ 10 ดังกล่าว และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปทำงานหน่วยงานอื่น

เมื่อมีการร้องเรียนเรื่องและผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการเรียกค่าปรับจากการผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) จึงมีคำสั่งลงวันที่ 17 มกราคม 2545 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบกรณีผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยจงใจไม่ดำเนินการเรียกให้บริษัท ก. ชำระเงินค่าปรับรายวันตามสัญญาเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ผลการสอบเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอความเห็นตามรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2545 ต่อกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณา ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2546 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 10 กันยายน 2546 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังดังกล่าว

ขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการจังหวัดดำเนินคดีแพ่งกับผู้ฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าปรับ ต่อมาพนักงานอัยการได้แจ้งฐานะทางคดีว่า สิทธิในการเรียกค่าปรับมีอายุความ 10 ปี ซึ่งยังอยู่ในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับจากบริษัท ก. ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังไม่เสียสิทธิและความเสียหายยังไม่เกิด

ปัญหาคือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐตาม พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หรือไม่ ?

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้ ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเพียงพอ (มาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อครุภัณฑ์ทันตกรรม จึงมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ซึ่งต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัญญามาตั้งแต่ต้น ว่าหากบริษัท ก. กระทำผิดสัญญา ทางราชการมีสิทธิเรียกค่าปรับได้ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเพียงแต่ให้บอกเลิกสัญญา แจ้งธนาคารผู้ค้าประกันเพื่อยึดหลักประกัน และสั่งให้เป็นผู้ทำงาน รวมทั้งจัดซื้อใหม่โดยวิธีการพิเศษ แต่กลับมิได้เสนอให้เรียกค่าปรับจากบริษัท ก. ด้วย กระทั่งมีการทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่าทางราชการมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ขายได้จนถึงวันบอกเลิกสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าได้ยึดหลักประกันสัญญาและนำเงินส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินแล้ว แต่มิได้ชี้แจงตอบข้อทักท้วงในเรื่องเงินค่าปรับ ทั้งนี้ได้ติดตามเร่งรัดให้มีการชำระค่าปรับรายวันตามข้อทักท้วงแต่อย่างไร

แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ทำการยึดหลักประกันสัญญาและส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินแล้วก็ตาม แต่เมื่อค่าปรับตามสัญญาเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้า กรณีจึงมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ ซึ่งเมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่สามารถเรียกค่าปรับดังกล่าวได้ทันที ส่วนหลักประกันการผิดสัญญานั้นเป็นเพียงการประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยหากกรณีเกิดการผิดสัญญาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีก็อาจยึดหลักประกันสัญญาไว้และสามารถเรียกเบี้ยปรับจากผู้ผิดสัญญาได้อีกด้วย

ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจอ้างได้ว่ากรณียึดหลักประกันสัญญาถือเป็นการดำเนินการเรียกค่าปรับแล้ว ดังนั้นจึงถือได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจที่จะไม่ติดตามเรียกค่าปรับจากบริษัท ก. ตามสัญญาอันเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และเป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ

อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในส่วนความเสียหายที่ทางราชการได้รับ คณะกรรมการฯ พิจารณาแต่เพียงว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ทางราชการไม่ได้รับเงินค่าปรับตามสิทธิเพื่อส่งเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น ซึ่งในการกระทำละเมิดนอกจากจะต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีความเสียหายที่แท้จริงเกิดขึ้นด้วย ซึ่งก็คือ “สิทธิเรียกร้องค่าปรับเป็นรายวันตามสัญญา”

จึงต้องพิจารณาว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ทางราชการเสียสิทธิในการเรียกเงินค่าปรับเพื่อนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามสัญญาหรือไม่ ?

เมื่ออายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาในกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อบริษัท ก. ผิดสัญญาไม่ส่งมอบครุภัณฑ์ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2538 ทางราชการย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้บริษัท ก. รับผิดชอบตามสัญญาซึ่งรวมถึงการเสียค่าปรับรายวันได้ภายในวันที่ 13 มิถุนายน 2548

กรณีจึงรับฟังได้ว่าในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และได้มีหนังสือ ลงวันที่ 10 กันยายน 2546 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามความเห็นกระทรวงการคลังนั้น สิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีต่อบริษัท ก. ยังมีได้หมดลงแต่อย่างใด ดังนั้น แม้พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็ได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการเรียกค่าปรับจากบริษัท ก. กรณีจึงถือไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๐๓/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและการใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ผิดสัญญาไว้หลายประการ ดังนี้

1. การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนอกจากจะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

การกระทำดังกล่าวยังจะต้องเป็นผลโดยตรงทำให้เกิดความเสียหายที่แท้จริงด้วย เมื่อสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเอกชนยังมีได้หมดลง การที่ยังไม่เรียกค่าปรับจึงมิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องเสียสิทธิดังกล่าว เมื่อยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ต้องรับผิดชอบละเมิด แต่กรณีที่ไม่ดำเนินการตามสัญญาให้ครบถ้วนถูกต้องอาจมีความผิดทางวินัย กรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องระมัดระวังและรอบคอบในการปฏิบัติตามสัญญาอย่างครบถ้วนถูกต้อง

2. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับตามสัญญากรณีที่ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้ใช้อายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยนับแต่วันที่คู่สัญญากระทำผิดสัญญา

3. ในการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเพียงพอ

4. การที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าปรับ ซึ่งถือเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้าอันมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงานของรัฐที่สามารถเรียกค่าปรับได้ทันที ส่วนหลักประกันสัญญาเป็นเพียงการประกันการปฏิบัติตามสัญญา หากเกิดการผิดสัญญา หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะยึดหลักประกันสัญญารวมทั้งเรียกเบี้ยปรับได้อีกด้วย อันเป็นคนละส่วนกัน
