

น้ำท่วม... “เหตุสุดวิสัย” ที่อาจขยายเวลาตามสัญญาได้ !

นิตา บุญรัตน์*

การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ จะต้องมีกำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของสัญญา หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ส่วนราชการนับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จในสัญญา อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกิดเหตุสุดวิสัยซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าเนินการตามสัญญา ผู้รับจ้างอาจยกเหตุขึ้นอ้างเพื่อขอขยายเวลา โดยหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาได้ตามจำนวนวันที่เกิดขึ้นจริงตามข้อ 139 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ทั้งนี้ “เหตุสุดวิสัย” ที่ผู้ว่าจ้างยกขึ้นอ้างเพื่อขอขยายเวลาเพิ่มตามข้อ 139 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จะต้องเป็นเหตุสุดวิสัยตามความหมายของมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะต้องเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดขึ้นก่อนครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา

โดยมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “เหตุสุดวิสัย หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็มิจะให้ผลภัยพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้จะต้องประสพเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้ แม้ทั้งบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น”

อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติจากเหตุอุทกภัยฝนตกหนักและมีน้ำท่วม ในระหว่างสัญญา และในช่วงฤดูฝน เหตุอุทกภัยดังกล่าวจะถือเป็นเหตุสุดวิสัยเพื่อขอขยายเวลาตามสัญญาหรือไม่ ?

กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 452/2557

ข้อเท็จจริงมีว่า วิทยาลัยเทคนิคจังหวัดตรังทำสัญญาจ้างผู้ฟุ้งคดีก่อสร้างอาคารเรียน โดยเริ่มทำงานวันที่ 30 มิถุนายน 2548 กำหนดแล้วเสร็จวันที่ 23 สิงหาคม 2549 และข้อสัญญาจ้าง ข้อ 19 กำหนดว่า กรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุใด ๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ว่าจ้าง หรือพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ได้รับผิดชอบตามกฎหมาย ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและข้อกำหนดแห่งสัญญานี้ได้ ผู้รับจ้างจะต้องแจ้งเหตุหรือพฤติการณ์ดังกล่าวพร้อมหลักฐานเป็นหนังสือให้ผู้ว่าจ้างทราบ เพื่อขอขยายเวลาทำงานออกไปภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เหตุการณ์นั้นสิ้นสุดลง

ระหว่างผู้ฟุ้งคดีทำการก่อสร้างตามสัญญา ปรากฏว่าตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม 2548 ในเขตจังหวัดพื้นที่ก่อสร้างเกิดอุทกภัยฝนตกหนักและน้ำท่วม การเดินทางโดยรถยนต์ในเขตอำเภอเมืองถูกตัดขาดและจังหวัดได้ประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติฉุกเฉิน พร้อมทั้งตั้งศูนย์ช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยเพื่อช่วยเหลือประชาชนเป็นการเร่งด่วน ผู้ฟุ้งคดีเห็นว่าไม่สามารถลำเลียงวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างตลอดจนสัมภาระเข้าพื้นที่ก่อสร้างได้และไม่สามารถทำงานได้เต็มกำลัง และงานก่อสร้างล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้

จึงมีหนังสือขอขยายเวลาตามสัญญาออกไปอีก 49 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการก่อสร้าง โดยให้เหตุผลว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวของทุกปีเป็นฤดูฝนของภาคใต้ การเกิดฝนตกและน้ำท่วม ไม่ถือเป็นเหตุสุดวิสัย ต่อมา ผู้ฟุ้งคดีได้ส่งมอบงานก่อสร้างตามสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2549 และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับกรณีผู้ฟุ้งคดีส่งมอบงานล่าช้า

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติการขยายเวลาก่อสร้างไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิหักเงินค่าปรับดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าจ้างที่หักไว้เป็นค่าปรับและขอขยายเวลาตามสัญญา

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยคือ เหตุการณ์อุทกภัยฝนตกหนักและน้ำท่วมที่จังหวัด ถือเป็นเหตุสุดวิสัยขอขยายเวลาตามสัญญาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากเหตุการณ์น้ำท่วมหนักในครั้งนี้ ได้มีหนังสือพิมพ์ลงข่าวถึงความเสียหายและความเดือดร้อนของประชาชนอย่างต่อเนื่อง จึงเห็นได้ว่าเหตุการณ์ฝนตกหนักน้ำท่วมในพื้นที่ก่อสร้าง มิใช่เป็นเพียงหน้าฝนตามฤดูกาล แต่เป็นการเกิดอุทกภัยอันถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดขึ้นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรได้รับการขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาตามข้อกำหนดของสัญญาข้อ 19 และตามข้อ 139 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และจากรายงานผลการปฏิบัติงานรายวันของผู้ควบคุมงานปรากฏว่ามีบางวันเท่านั้นที่สามารถทำงานได้เต็มวันและเป็นการทำงานที่หน้างาน แม้บางวันไม่มีฝนตกหนัก แต่การที่มีน้ำท่วมขังและต้องสูบน้ำออกจากหลุมตลอดเวลา ทำให้ไม่สามารถทำงานที่หน้างานได้ ทำให้งานล่าช้าไม่เป็นไปตามแผน การเกิดอุทกภัยทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานไม่สามารถทำงานได้เต็มความสามารถ ประกอบกับคณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานและใกล้ชิดกับเหตุการณ์อุทกภัยมีมติให้ขยายเวลาทำงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 59 วัน จึงเชื่อได้ว่าเหตุน้ำท่วมมีความรุนแรงจึงสมควรขยายเวลาทำงานให้ผู้ฟ้องคดี 49 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญา โดยนำวันที่ทำงานได้เต็มวัน **และเต็มศักยภาพมาหักออก**

จากคำพิพากษาของศาลปกครองข้างต้นถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารงานพัสดุว่า ขอบเขตของคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ในการขยายเวลาตามสัญญาตามข้อ 139 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 นอกจากจะเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น สงคราม การชุมนุม การนัดหยุดงาน กรณีเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติซึ่งไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เป็นปกติฤดูกาล เช่น น้ำท่วม ฝนตกหนัก ไฟฟ้า ก็เป็นเหตุสุดวิสัยที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ส่วนการกำหนดระยะเวลาอันสมควรที่จะขยายให้แก่ผู้รับจ้าง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าในช่วงเวลาที่เกิดเหตุสุดวิสัยนั้น ผู้รับจ้างยังสามารถทำงานได้ตามสัญญาจะต้องไม่นำวันที่ผู้รับจ้างสามารถทำงานได้มาก่อนเป็นระยะเวลาอันสมควรที่จะขยายเวลาการทำงานให้แก่ผู้รับจ้าง

นอกจากนี้ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดค่าปรับตามงวดงานที่ผู้รับจ้างต้องส่งมอบแต่ละงวดงานตามสัญญา ดังนั้น การศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ จะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกแห่งมีความรู้และความเข้าใจแนวทางการคิดคำนวณค่าปรับ อันเนื่องมาจากการส่งมอบงานล่าช้าในแต่ละงวดงาน ตลอดจนอำนาจของศาลปกครองในการพิพากษาคดีกรณีผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ว่าจ้างคืนเงินค่าปรับในงวดงานที่ผู้ว่าจ้างหักเงินค่าปรับไว้ไม่ถูกต้อง ผู้สนใจจึงสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษาดังกล่าว