

คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ

คำสั่งทางปกครอง คืออะไร

ความหมายของคำสั่งทางปกครอง (พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5)

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้เป็น “คำสั่งทางปกครอง”

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้
 - 1.1 การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ เช่า หรือให้สิทธิ
 - 1.2 การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - 1.3 การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
 - 1.4 การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน
2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

กรณีศึกษา

(1) คำสั่งไม่รับคำเสนอราคาต้องให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.200/2551)

1. ประเด็นพิพาท

คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจ้างทำความสะอาดอาคารผู้ถูกฟ้องคดี (กรม ก.) ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการเสนอราคาโดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจง และพิจารณาให้บริษัท B เป็นผู้ชนะการสอบราคา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้จ้างบริษัท B ตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการอนุมัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนผลการสอบราคา

2. ข้อเท็จจริง

2.1 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับเหมาทำความสะอาดอาคารของผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2545 ตามหนังสือรับรองที่ กษ 0803.02/452 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2545

2.2 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศสอบราคาจ้างทำความสะอาดอาคารที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ 13 กันยายน 2545 กำหนดเปิดซองสอบราคาในวันที่ 27 กันยายน 2545 ซึ่งมีผู้ยื่นซองสอบราคา จำนวน 5 ราย คือ

- (1) ห้างหุ้นส่วนจำกัด A เสนอราคาเป็นเงิน 1,656,360 บาท
- (2) บริษัท B เสนอราคาเป็นเงิน 1,520,000 บาท
- (3) บริษัท C เสนอราคาเป็นเงิน 1,461,240 บาท
- (4) บริษัท D เสนอราคาเป็นเงิน 1,771,171 บาท
- (5) ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาเป็นเงิน 1,194,440 บาท

ข้อมูลจากเอกสารประกอบคำบรรยาย หัวข้อ คดีปกครองเกี่ยวกับการพัสดุ โดย อ.อิทธิพร จิระพัฒน์กุล การสัมมนาวิชาการ ครั้งที่ 3/2551 ระหว่างวันที่ 17-18 ธันวาคม 2551 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จ.ชลบุรี

2.3 ระหว่างรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา มีบุคคลอื่นมาสอบถามพนักงาน
ทำความสะดวกของผู้ฟ้องคดีว่า หากต้องการจะทำงานต่อไปให้มอบเอกสารต่างๆ พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน
ที่ได้ลงนามรับรองสำเนาถูกต้องแล้วให้แก่บุคคลดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ประกาศผลการ
สอบราคาปรากฏว่า มีผู้เสนอราคาคิดเงินไซ 3 ราย คือ หจก. A และ หจก. C และผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้เสนอราคาที่มี
คุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไข 2 ราย คือ บริษัท B และบริษัท D

2.4 กรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการฯ ให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมีจำนวนพนักงานทำความสะดวกประจำ
สำนักงาน ของผู้ฟ้องคดีไม่ครบจำนวน 30 คน ตามที่ประกาศกำหนด เพราะรายชื่อพนักงานทำความสะดวกของ
ผู้ฟ้องคดีซ้ำกับผู้เสนอราคารายอื่น จำนวน 7 ราย จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้มีคำสั่งไม่รับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี หจก.
A และ หจก. C และได้อนุมัติให้จ้างบริษัท B ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดให้เป็นผู้รับจ้างตามที่ คณะกรรมการฯ เสนอ

2.5 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 4 ตุลาคม 2545 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอความเป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี
หนังสือลงวันที่ 11 ตุลาคม 2545 ซึ่งแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการพิจารณาผลการสอบราคาได้กระทำด้วยความถูกต้อง และยุติธรรม
ต่อทุกฝ่าย โดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ปรากฏในวันเปิดซองสอบราคาของผู้เสนอราคาเป็นสำคัญ ซึ่งผู้ฟ้องคดี
ได้รับทราบแล้ว จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างบริษัท B ในวงเงิน 1,520,000 บาท ตามสัญญาจ้างที่ 1/2546 ลงวันที่
24 ตุลาคม 2546

3. ข้อกฎหมาย

3.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง เจ้าหน้าที่ต้อง
พิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1)
แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณี พยานบุคคล
หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
(3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (4) ขอให้ผู้ครอบครอง
เอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (5) ออกไปตรวจสถานที่

มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาส
ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

- (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด
หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป
- (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง
- (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้
- (5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23
ในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยพิจารณาถึงประโยชน์และ ผลเสียทางสังคม
ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ
ให้สามารถกระทำได้ โดยไม่ต้อง ถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

ฯลฯ

4. คำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับการเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีและให้จ้างบริษัท B ผู้เสนอราคารายถัดไป
เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง
ทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ฯ ประกอบกับมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้จ้างบริษัท B

5. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

5.1 กรณีที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำเสนอที่ผิดเงื่อนไขในเอกสาร เสนอราคาจ้าง ซึ่งเป็นสาระสำคัญ จึงได้ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี โดยมิได้สอบสวนให้ได้รับความจริงว่า รายชื่อพนักงานทำความสะอาดที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นของใคร ซึ่งสามารถกระทำการตรวจสอบได้โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐาน ต่างๆ และผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้รับจ้างทำความสะอาดอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้างลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2545 จึงเป็นการจ้างที่จะตรวจสอบ ประกอบกับกรณีนี้ไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ

5.2 ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับการเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีและอนุมัติให้จ้างบริษัท B ถือได้ว่าเป็นการพิจารณาออกคำสั่งที่กระทบสิทธิผู้ฟ้องคดี ซึ่งจะต้องให้โอกาสทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ เมื่อมิได้มีการดำเนินตามขั้นตอนดังกล่าว กรณีเป็นการออกคำสั่งโดยมิได้ปฏิบัติตาม ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.3 แม้ว่าจะได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยได้จัดทำสัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัท B ไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวยังคงปรากฏเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจ ที่จะมีความพิพากษาเพิกถอนได้ และจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ เมื่อบริษัท B ได้เป็นผู้รับจ้างและปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วนไปแล้ว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เพิกถอนคำสั่งที่จ้างบริษัท B ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเป็นต้นไป (วันที่ 18 เมษายน 2551) นอกจากที่แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คำสั่งไม่รับคำเสนอราคาจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารของผู้เสนอราคารายต่ำสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 144/2551)

1. ประเด็นพิพาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ศาล A) และที่ 2 (คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา) ไม่พิจารณาจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่ง เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดด้วยเหตุผลว่า นำพนักงานมาจากจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากที่ตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งอยู่ที่จังหวัดศรีสะเกษ อันเป็นการใช้ดุลพินิจเกินกว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยกเลิกคำสั่งจ้างและพิจารณาสั่งจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา

2. ข้อเท็จจริง

2.1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีประกาศลงวันที่ 27 สิงหาคม 2544 สอบราคาจ้างเหมาทำความสะอาดอาคาร และบริเวณที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยมีเงื่อนไขประการหนึ่งว่า ในกรณีผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอราคาต่ำ จนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือที่ 2 จะให้ผู้เสนอราคารายนั้นชี้แจงและ แสดงหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้เสนอราคาสามารถดำเนินงานได้ หากคำชี้แจงรับฟังไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสิทธิที่จะไม่รับราคาของผู้เสนอราคารายนั้น ทั้งนี้ เอกสารแนบท้ายประกาศสอบราคากำหนดให้ผู้รับจ้างต้องจัดหาคนงาน เครื่องมือเครื่องใช้และนำยาทำความสะอาดด้วยทุพรพทย์ของผู้รับจ้างและให้ทำความสะอาดทุกวันทำการตั้งแต่เวลา 7.00-17.00 น. นอกเวลาทำการตั้งแต่เวลา 17.00-19.00 น. วันหยุดประจำสัปดาห์ตั้งแต่เวลา 8.00-16.00 น.

2.2 มีผู้ยื่นของเสนอราคา 7 ราย ผลการเปิดซองสอบราคาปรากฏว่า ผู้เสนอราคารายต่ำสุดเสนออุปกรณที่ ไม่สมประโยชน์ต่อทางราชการ ส่วนผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตั้งอยู่ที่จังหวัดสุรินทร์ เป็นผู้เสนอราคาต่ำในลำดับถัดมาเป็นเงิน 436,800 บาท ต่อปี คิดเป็นเดือนละ 36,400 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเรียกผู้แทนของผู้ฟ้องคดีมาสอบถาม ได้ความว่าจะนำพนักงาน ทำความสะอาดมาจากจังหวัดสุรินทร์ จำนวน 8 คน จ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน เมื่อกำนวนการมาทำงาน ของพนักงานเดือนละ 25 วัน พนักงานจะได้รับค่าจ้างเดือนละ 3,325 บาท เมื่อหักค่าจ้างทั้งหมดแล้วคงเหลือเงิน ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเดือนละ 9,800 บาท

2.3 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่า ระยะทางจากจังหวัดสุรินทร์ถึงบริเวณที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีระยะทางประมาณ 100 กิโลเมตรเศษ ใช้เวลาเดินทางประมาณ 2 ชั่วโมง คาดว่าจะเป็นอุปสรรคในการทำงาน เนื่องจากพนักงาน

ต้องปฏิบัติงานตั้งแต่เวลา 7.00-17.00 น. ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ของพนักงานอีกส่วนหนึ่ง เหลือเป็นค่าน้ำยาและอุปกรณ์ในการทำความสะอาดน้อยมาก จึงน่าจะเป็นอุปสรรคต่อการ ปฏิบัติงานตามสัญญาได้ จึงเห็นควรไม่รับราคาของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามข้อ 40 (15) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และข้อ 5.4 วรรคสอง ของประกาศสอบราคาฯ

2.4 บริษัท B ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ที่จังหวัดอุบลราชธานี เสนอราคาต่ำลำดับถัดไปเป็นเงิน 456,000 บาทต่อปี คิดเป็นเดือนละ 38,000 บาท โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เคยจ้างบริษัท B ให้ทำงานมาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ได้สอบถามข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้พนักงาน และเห็นควรจ้างบริษัท B ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นชอบ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เสนอ และได้มีประกาศลงวันที่ 27 กันยายน 2544 แจ้งผลการสอบราคาให้ทราบโดยทั่วกัน

3. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

3.1 เมื่อไม่มีข้อใดในเอกสารแนบท้ายประกาศสอบราคาห้ามมิให้นำพนักงานจากจังหวัดอื่นมาปฏิบัติงาน ผู้เสนอราคาที่มีที่ตั้งของสำนักงานอยู่นอกจังหวัดศรีสะเกษจึงสามารถนำพนักงานมาจากจังหวัดอื่นเป็นสถานที่ตั้งของสำนักงานได้ เมื่อเป็นผู้ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สอบราคาได้

3.2 กรณีบริษัท B ซึ่งมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่อำเภอเมืองอุบลราชธานี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ได้สอบถามว่าจะนำพนักงานทำความสะอาดมาจากอำเภอเมืองอุบลราชธานีหรือไม่ จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งจ้างบริษัท B จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่สั่งจ้างผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจะนำพนักงานทำความสะอาดมาจากจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งอยู่ห่างไกล โดยเห็นว่าจะเป็นอุปสรรคในการทำงาน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

4.1 โดยที่ข้อ 42 (3) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดให้การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา ให้พิจารณาคัดเลือกงานจ้างที่มีคุณภาพ และคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ การจะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการหรือไม่นั้น ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงข้อเสนอด้านราคาอย่างเดียว แต่มีเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาในเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ประโยชน์ของหน่วยงานที่จะได้รับต่อการทำงานมีเพียงใด

4.2 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วเห็นว่า ราคาที่ผู้ฟ้องคดีเสนอเป็นประมาณการค่าใช้จ่ายที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจในการจัดทำความสะอาดตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จนเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมีความไม่สะดวกในการนำพนักงานทำความสะอาดเดินทางมาจากจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งมีระยะทางห่างกันประมาณ 100 กิโลเมตรเศษ จึงอาจเป็นอุปสรรคในการทำงาน เพราะพนักงานต้องตื่นแต่เช้าทำให้เกิดความเหนื่อยล้า และเมื่อคำนวณค่าจ้างคงเหลือภายหลังจากการหักค่าใช้จ่ายแล้วเป็นที่คาดหมายได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้ และจะเป็นผลเสียต่อทางราชการ อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังไม่มีผลงานจากศาลใดให้เห็นชัด

4.3 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการตามระเบียบและประกาศจนทำให้ได้ทราบถึงรายละเอียด อันถือได้ว่าเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของผู้เสนอราคาด้วยแล้ว และพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างราคาที่เสนอและคุณธรรมของผู้เสนอราคา แล้วจึงมีความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าไม่สมควรจ้างผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นชอบด้วย โดยมีคำสั่งไม่รับคำเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบและมีได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

4.4 กรณีการพิจารณารับคำเสนอราคาของบริษัท B และมีคำสั่งจ้างบริษัท B ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาในลำดับถัดมาก็เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2544 รวมทั้งเอกสารประกอบประกาศสอบราคาแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่สั่งจ้างผู้ฟ้องคดี และที่สั่งจ้างบริษัท B โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 27 กันยายน 2544 เป็นต้นไป นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

(3) การเรียกค่าปรับกรณีทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาและค่าเสียหายจากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.145/2551)

1. ประเด็นพิพาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อบต.หนองหาน) บอกลีกสัญญาจ้างปรับปรุงสวนสาธารณะปอเสวยเทศบาลตำบลหนองหาน ตามสัญญาจ้างเลขที่ 18/2545 ลงวันที่ 30 กันยายน 2545 และเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดี รวมทั้งได้แจ้งให้พิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้ทำงาน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 631,960 บาท และค่างานที่ดำเนินการไปแล้ว คือ ป้ายและรั้วรวมเป็นเงิน 275,633 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี รวมทั้งคืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

2. ข้อเท็จจริง

2.1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจ้างเหมาผู้ฟ้องคดีปรับปรุงสวนสาธารณะปอเสวย ตามสัญญาจ้างเลขที่ 18/2545 ลงวันที่ 30 กันยายน 2545 เป็นเงิน 2,304,000 บาท โดยกำหนดการจ่ายเงินออกเป็น 4 งวด ตามความสำเร็จของงานในแต่ละงวดผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ 30 กันยายน 2545 และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 มีนาคม 2546

2.2 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าพร้อมที่จะทำการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2545 จนแล้วเสร็จตามสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่เข้าทำงานตามที่แจ้งไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2545 วันที่ 23 ธันวาคม 2545 และวันที่ 24 ธันวาคม 2545 ตามลำดับ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือโดยชอบแล้ว และเข้าดำเนินการก่อสร้างในวันที่ 24 ธันวาคม 2545 เมื่อดำเนินการจนถึงวันที่ 28 มีนาคม 2546 ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดสัญญา ผู้ฟ้องคดีทำงานได้เพียงร้อยละ 25 ของงานตามสัญญา

2.3 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างออกไปอีก 60 วัน ตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 21 มีนาคม 2546 และวันที่ 28 มีนาคม 2546 โดยอ้างหนังสือสำนักงานประปาส่วนภูมิภาคจังหวัดน่านลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2545 ที่แจ้งว่าสำนักงานประปาส่วนภูมิภาคจังหวัดน่านใช้แหล่งน้ำดิบจากปอเสวยในการผลิตน้ำประปา ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชะลอการขุดลอกบริเวณเครื่องสูบน้ำเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะทำการขุดลอกบริเวณให้แล้วเสร็จก่อนเพื่อที่สำนักงานประปาส่วนภูมิภาคจังหวัดน่านจะทำการสูบน้ำได้ตามปกติไม่เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการน้ำประปา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างได้ เพราะต้องปล่อยน้ำภายในปอเสวยออกก่อนที่จะทำการขุดลอกตามสัญญา จึงเป็นอุปสรรคในการทำงานและต้องหยุดงาน

2.4 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว ไม่ได้พิจารณาการขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างที่ผู้ฟ้องคดีเสนอไป แต่ได้มีหนังสือลงวันที่ 9 เมษายน 2546 หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 จังหวัดอุดรธานี ซึ่งได้ตอบข้อหรือว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 132 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และให้หารือกระทรวง มหาดไทย

2.5 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2546 แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบถึงผลการหารือ และแจ้งส่งวงสิทธิการปรับวันละ 5,760 บาท ตามสัญญา และได้มีหนังสือลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 หรือเรื่องการขอขยายระยะเวลาของผู้ฟ้องคดี ไปยังกระทรวงมหาดไทยโดยผ่านนายอำเภอหนองหาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 4 มิถุนายน 2546 ถึงนายอำเภอหนองหานขออนุมัติขยายระยะเวลาสัญญาจ้าง ซึ่งนายอำเภอหนองหานได้มีหนังสือลงวันที่ 13 มิถุนายน 2546 แจ้งว่า การขยายระยะเวลาสัญญาจ้างเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะเป็นผู้พิจารณา

2.6 ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่มีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดแรกในวันที่ 28 พฤษภาคม 2546 คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจสอบแล้วพบว่า การขุดลอกปอเสวยในส่วนของความกว้างและยาวเป็นไปตามแบบแปลนในสัญญา ส่วนความลึกไม่ได้ระดับ 4.50 เมตร ยังขาดอีก 0.104 เมตร เมื่อแจ้งให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแก้ไขให้ความลึกของบ่อเป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งปรับลดราคาค่างวดงานที่หนึ่งเป็นเงิน 36,200 บาท และมีหนังสือลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคัดค้าน

2.7 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2546 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเพื่อขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างนั้น ไม่เข้าข่ายเป็นความผิดของหน่วยงาน เหตุสุดวิสัยหรือเหตุที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย จึงไม่ขยายระยะเวลาการก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีและปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่าจ้างงวดแรก

2.8 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญาเป็นเวลา 105 วัน ค่าปรับวันละ 5,760 บาท รวมเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น 604,800 บาท และให้ผู้ฟ้องคดีแสดงความจำนงยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ มิฉะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะบอกเลิกสัญญา ผู้ฟ้องคดีไม่แสดงความจำนงยอมเสียค่าปรับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 14 สิงหาคม 2546 บอกเลิกสัญญาและยึดหลักประกัน รวมทั้งให้ชำระค่าปรับ จำนวนดังกล่าว

3. คำวินิจฉัยศาลปกครองชั้นต้น

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าจ้างจำนวน 429,284.14 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ในต้นเงิน ดังกล่าวนับแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2547 จนกว่าจะชำระเสร็จ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าก่อสร้างป้ายและรั้วแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน 88,998 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีในต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่ 9 มิถุนายน 2547 จนกว่าจะชำระเสร็จ ให้คืนหลักประกันแก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี

4. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

4.1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชำระเงินค่าจ้างงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

(1) เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานตามสัญญาไม่แล้วเสร็จตามกำหนด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงทำให้สัญญามีผลผูกพันคู่สัญญาที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป และเมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานตามงวด การจ่ายเงินงวดแรกแล้วเสร็จจึงได้ส่งมอบงานจ้าง

(2) คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ไปตรวจงานจ้างแล้วพบว่า ผู้ฟ้องคดีทำการขุดลอกบ่อเสียได้ความลึก ไม่ถูกต้อง ตามสัญญา จึงยังไม่สามารถชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่เมื่อต่อมาคณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติให้ปรับลด ค่างานงวดแรกตามปริมาณงานที่ผู้ฟ้องคดีทำไม่ถูกต้องตามสัญญาเป็นเงิน 36,200 บาท แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้ปรับลดค่างานงวดแรกตามที่ได้รับแจ้ง จึงถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานจ้าง งวดแรกตามผลงานที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชำระค่าจ้างงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 631,960 บาท (668,160 - 36,200) ตั้งแต่วันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เป็นต้นไป

(3) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่ชำระค่าจ้างงวดแรกให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 631,960 บาท จึงถือว่าเป็นผู้ผิดนัด ชำระหนี้ นับแต่วันที่ 8 กรกฎาคม 2546 จึงต้องชำระดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 8 กรกฎาคม 2546 จนถึงวันฟ้อง (วันที่ 8 มิถุนายน 2547) เป็นเงิน 42,846.88 บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชำระค่าจ้างงวดแรกพร้อมดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 674,806.88 บาท

4.2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีทำงานตามสัญญาต่อไปภายหลังจากกำหนดระยะเวลาการทำงาน ตามสัญญาได้สิ้นสุดลงแล้วโดยไม่ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จะมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีตามสัญญาได้หรือไม่

(1) ข้อ 131 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 กำหนดให้ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญา หรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นพิจารณา ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น

(2) ค่าจ้างตามสัญญาเป็นเงิน 2,304,000 บาท ร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้างเป็นเงิน 230,400 บาท ซึ่งข้อ 5 ของสัญญากำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับวันละ 5,760 บาท จึงไม่เกิน 40 วัน นับแต่วันสิ้นสุดสัญญา ซึ่งครบกำหนดในวันที่ 7 พฤษภาคม 2546 เมื่อผู้ฟ้องคดีทำงานไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนดในสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมเสียค่าปรับ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปลอมให้ระยะเวลาตามสัญญา ล่วงเลยไปจนถึงวันที่ 14 สิงหาคม 2546 และเรียกค่าปรับจนถึงวันที่ 11 กรกฎาคม 2546 เป็นระยะเวลา 105 วัน คิดเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น 604,800 บาท

(3) กรณีการปรับดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้อ 131 ของระเบียบดังกล่าว เพราะการกำหนด ค่าปรับไว้ในสัญญา มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นบทลงโทษที่กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ผู้ฟ้องคดีทราบหากทำงานไม่แล้วเสร็จ ตามสัญญาหรือทำงานล่าช้าจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่กฎหมายได้กำหนดขอบเขตของการเรียก

ค่าปรับให้เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า หากค่าปรับตามสัญญาจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และผู้ฟ้องคดียังไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาได้ ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา

(4) หลังจากวันสิ้นสุดสัญญาจนถึงวันที่ 7 พฤษภาคม 2546 ซึ่งเป็นวันที่มีค่าปรับสูงเกินกว่า ร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีทำงานตามสัญญาได้เพียงร้อยละ 40 ของงานตามสัญญา และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้ยินยอมเสียค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ใช่สิทธิบอกเลิกสัญญาในเมื่อเงิน ค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามข้อ 131 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุฯ

(5) เมื่อพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมายแล้ว การเรียกค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีจำนวน 105 วัน เป็นเงิน 604,800 บาท จึงเป็นค่าปรับที่สูงเกินส่วน จึงมีเหตุอันสมควรลดค่าปรับ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 383 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในอัตราร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เป็นเงิน 230,400 บาท

(6) เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนี้ที่จะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเงิน 230,400 บาท และผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือแจ้งให้ชำระค่าปรับให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 9 เมษายน 2547 แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระค่าปรับ จึงตกเป็นผู้ผิดนัด ตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2547 จึงต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงิน 230,400 บาท จนถึงวันที่ 13 สิงหาคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ฟ้องแย้ง คิดเป็นดอกเบี้ยจำนวน 5,806.08 บาท รวมเป็นเงินที่ต้องชำระ 236,206.08 บาท

(7) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนี้ค่าจ้างงวดแรกที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ถึงวันฟ้องจำนวน 674,806.88 บาท และผู้ฟ้องคดีมีหนี้ค่าปรับตามสัญญาที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ถึงวันฟ้องแย้งจำนวน 236,206.08 บาท ซึ่งหนี้ทั้งสองถึงกำหนดชำระแล้ว จึงหักกลบลบกันได้ คงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 438,600.80 บาท

4.3 ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิจะเรียกเงินค่าแห่งการงานสำหรับงานที่ทำไปแล้วในงวดที่ 4 ได้หรือไม่ เพียงใด

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 391 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม และวรรคสาม บัญญัติให้ส่วนที่เป็นการทำงานอันได้กระทำไปและเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สิน การที่จะชดเชยคืนท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงิน ตามควรค่าแห่งการนั้นๆ

(2) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างป้ายและรั้วความยาว 30 เมตร ซึ่งเป็นงานในงวดที่สี่พร้อมกับการ ขุดลอกบ่อเสวย และก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะบอกเลิกสัญญาในวันที่ 14 สิงหาคม 2546 ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ส่งมอบงานงวด ที่สี่ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้บอกเลิกสัญญาทำให้คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืน สู่ฐานะดังที่เป็น อยู่เดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชำระค่าแห่งการงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างป้ายและรั้วสาธารณะบ่อเสวย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน 130,380 บาท

4.4 ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายตามสัญญาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องคืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่

(1) หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดเขตสมัครให้ทำการขุดลอกบ่อเสวยส่วนที่เหลือด้านทิศใต้พร้อมลอกวัชพืช เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือแจ้งปรับลดค่างานกรณีผู้ฟ้องคดีขุดลอกบ่อเสวยขาดความลึกไป 0.104 เมตร และผู้ฟ้องคดียินยอม ให้ปรับลดค่าจ้างงานจำนวน 36,200 บาท จึงไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหาย จากการจ้างผู้รับจ้างรายใหม่มาดำเนินการ เพราะมิได้เป็นเนื้องานที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้อง รับผิดชอบตามสัญญา การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยให้คืนหลักประกันสัญญาแก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบแล้ว

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินค่าจ้างงานงวด ที่หนึ่งจำนวน 438,600.80 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับถัดจาก วันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จ และให้ชำระเงินค่าก่อสร้างป้ายและรั้วสวนสาธารณะบ่อเสวยเป็นเงิน 130,380 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา และคืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น