

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแจ้งเวียนชื่อเป็นผู้ทำงานเมื่อผู้รับจ้างถูกสั่งพักทรัพย์เด็ดขาด
: กรณีกรมการขนส่งทางอากาศ

คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) โดยกรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ที่ กค (กวพ) ๐๔๐๘.๔ / ๑๓๗๕ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้แจ้งชื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด เดชประกายการไฟฟ้า และนายเกรียงไกร วงศ์อร่ามวิไล ซึ่งถูกศาลสั่งพักทรัพย์เด็ดขาด เป็นผู้ทำงานของกรมการขนส่งทางอากาศ (เดิมคือกรมการบินพาณิชย์) ในงานจ้างเหมาติดตั้งระบบไฟ PRECISION APPROACH จำนวน ๑ ระบบ ที่ท่าอากาศยานพิษณุโลก ตำบลอรุณภูมิ อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก วงเงิน ๒,๙๔๖,๗๘๐ บาท ตามสัญญาเลขที่ ๑๐๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๓ เพื่อที่ปลัดกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะได้พิจารณาแจ้งเวียนให้เป็นผู้ทำงาน โดยมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามลำดับดังนี้

(๑) กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมการขนส่งทางอากาศว่า กรมการขนส่งทางอากาศได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด เดชประกายการไฟฟ้า ทำการติดตั้งระบบไฟดังกล่าว โดยแบ่งงานออกเป็น ๒ งวด เริ่มทำงานวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๓ กำหนดแล้วเสร็จ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๔

(๒) ต่อมาศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ พักทรัพย์ของห้างฯ และนายเกรียงไกรฯ หุ้นส่วนผู้จัดการ เด็ดขาด ซึ่งกรมการขนส่งทางอากาศได้ตรวจสอบพบว่าห้างฯ และนายเกรียงไกรฯ ได้ถูกศาลมีคำสั่งพักทรัพย์เด็ดขาดเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ภายหลังจากได้มีการประกาศลงราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๔ โดยที่ห้างฯ ไม่ได้แจ้งให้กรมการขนส่งทางอากาศทราบ

(๓) ห้างฯ ได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔ และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ทำการตรวจรับเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๔ และเบิกจ่ายเงินงวดแรกให้แก่ห้างฯ แล้ว

(๔) เมื่อครบกำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาปรากฏว่าห้างฯ ยังมิได้ดำเนินการส่งงานในงวดที่ ๒ กรมการขนส่งทางอากาศจึงได้มีหนังสือถึงห้างฯ ให้ส่งงานตามสัญญา โดยสงวนสิทธิ์ในการเรียกค่าปรับและหรือค่าเสียหายตามสัญญา ต่อมาห้างฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งว่า ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก่อน ซึ่งห้างฯ ได้รับการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒๒๔ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อนุมัติแล้ว รายละเอียดตามหนังสือยินยอมให้ทำงานตามสัญญาจ้างจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กองบังคับคดีล้มละลาย ๒ เลขที่ ๔๑๑๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๔

(๕) กรรมการขนส่งทางอากาศได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และที่ประชุมเจ้าหนี้ทราบว่า กรรมการขนส่งทางอากาศไม่ขัดข้องที่จะให้ทำงาน ดำเนินการต่อให้แล้วเสร็จแต่จะต้องเสียค่าปรับตามที่กำหนดในสัญญา และรีบดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ไม่ได้ตัดสินใจกรรมการขนส่งทางอากาศที่จะบอกเลิกสัญญากับทางฯ

(๖) การประชุมเจ้าหนี้เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ยังหาข้อยุติไม่ได้ เนื่องจากกรมสรรพากรเจ้าหนี้ที่มาประชุมไม่อาจให้คำอนุญาตได้ ต้องกลับไปหารือกรมสรรพากรก่อน กรรมการขนส่งทางอากาศเห็นว่า หากปล่อยเวลาให้นานออกไปยังไม่แน่ว่าเจ้าหนี้จะอนุญาต เพราะจะต้องนำค่าจ้างที่ได้หักใช้ผู้ลงเงินทุนประมาณหกแสนบาท และมีค่าปรับ หากบอกเลิกสัญญาและจ้างผู้รับจ้าง รายใหม่จะเป็นประโยชน์ต่อกรรมการขนส่งทางอากาศมากกว่า

(๗) กรรมการขนส่งทางอากาศได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญากับทางฯ และกรรมการขนส่งทางอากาศได้ดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างรายใหม่โดยวิธีพิเศษ ปรากฏว่า บริษัท เดชประกาย จำกัด เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔

(๘) อัยการได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งผลคดีว่าศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ไม่เห็นชอบด้วยกับการประนอมหนี้และพิพากษาให้ทางฯ และหุ้นส่วนผู้จัดการล้มละลาย

(๙) กรรมการขนส่งทางอากาศได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงทางฯ และนายเกรียงไกรฯ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการชี้แจงเหตุผลและข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารประกอบ กรณีไม่ทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้ ซึ่งทางฯ และนายเกรียงไกรฯ ได้รับทราบแล้วตามไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลแต่อย่างใด ดังนั้น พฤติการณ์ดังกล่าวของทางฯ และนายเกรียงไกรฯ เป็นกรณีที่ทางฯ ซึ่งเป็นคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่ทำงานให้แล้วเสร็จตามสัญญา จึงเห็นควรให้ทางฯ และนายเกรียงไกรฯ เป็นผู้ทำงาน ซึ่งกรรมการขนส่งทางอากาศพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงรายงานกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาให้ทางฯ และนายเกรียงไกรฯ เป็นผู้ทำงาน

รองปลัดกระทรวงคมนาคม(หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง)ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ดังกล่าวของทางฯ พร้อมทั้งนายเกรียงไกรฯ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการ ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้ชนะการประกวดราคาแล้ว ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงกล่าวคือ เมื่อทางฯ ได้รับการอนุมัติจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดให้ดำเนินการติดตั้งระบบไฟฟ้าอากาศยานพิษณุโลกแล้ว ปรากฏว่าทางฯ ก็ยังไม่ดำเนินการปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีความเห็นสมควร ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๔๕ ทวิ วรรคหนึ่ง (๑) ข้อ ๑๔๕ ทวิ วรรคสาม และข้อ ๑๔๕ ฉ วรรคหนึ่ง

ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๑ วรรคหก และกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๙ (ข) ๓. ประกอบบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องแนวทางปฏิบัติของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๕๔๖ จึงเห็นสมควรให้ทำฯ พร้อมทั้งนายเกรียงไกรฯ ในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการ เป็นผู้ทำงานตามที่กรมการขนส่งทางอากาศเสนอ

คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ แล้ว ที่ประชุมมีมติว่า เห็นควรส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตีความเกี่ยวกับกรณีนี้ว่า เมื่อทำฯ และนายเกรียงไกรฯ ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แล้ว จะยังคงมีคุณสมบัติที่จะบริหารสัญญาต่อไปได้หรือไม่ หรือยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาอยู่อีกหรือไม่ ผลเป็นประการใด ให้นำเสนอ กวพ. พิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมการขนส่งทางอากาศ) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม(กรมบังคับคดี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า สัญญาจ้างเหมาติดตั้งระบบไฟฟ้าทำอากาศยานพิษณุโลก ระหว่างกรมการขนส่งทางอากาศ (ผู้ว่าจ้าง) กับห้างหุ้นส่วนจำกัดเดชประกายการไฟฟ้า (ผู้รับจ้าง) ข้อ ๕^๑ ได้กำหนดสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญาไว้ประการหนึ่งว่า ถ้าผู้รับจ้างตกเป็นผู้ล้มละลาย ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาและมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานของผู้รับจ้างให้ลุล่วงไปได้ ซึ่งการกำหนดไว้ในสัญญาเช่นนี้ไม่ได้มีผลโดยตรงอันจะทำให้คู่สัญญาที่ตกเป็นผู้ล้มละลายนั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะบริหารสัญญาต่อไป ประกอบกับประกาศประกวดราคาจ้างเหมาติดตั้งระบบไฟฟ้าทำอากาศยานพิษณุโลก ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้โดยมิได้ระบุว่าต้องไม่ตกเป็นผู้ล้มละลายแต่อย่างใด^๒ ฉะนั้นเมื่อคู่สัญญายังไม่บอกเลิกสัญญา หน้าที่ของคู่สัญญาอีกฝ่าย

^๑ข้อ ๕ กำหนดเวลาแล้วเสร็จและสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิกสัญญา

ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๒๐ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๑๔ เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ถ้าผู้รับจ้างมิได้ลงมือทำงานภายในกำหนดเวลาหรือไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา หรือมีเหตุให้เชื่อได้ว่า ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือจะแล้วเสร็จล่าช้าเกินกว่ากำหนดเวลา หรือผู้รับจ้างทำผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่งหรือตกเป็นผู้ล้มละลาย หรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานหรือบริษัทที่ปรึกษาซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าจ้าง ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญานี้ได้และมีสิทธิจ้างผู้รับจ้างรายใหม่เข้าทำงานของผู้รับจ้างให้ลุล่วงไปได้ด้วย

การที่ผู้ว่าจ้างไม่ใช้สิทธิเลิกสัญญาดังกล่าวข้างต้นนั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างพ้นจากความรับผิดชอบ ตามสัญญา

^๒ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑. เป็นนิติบุคคลผู้มีอาชีพรับจ้างงานที่ประกวดราคาจ้างดังกล่าว

หนึ่งก็ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะบอกเลิกสัญญา นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ ประกอบกับมาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๑๒๒ ด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ผู้รับจ้างจะถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ก็ไม่มีผลโดยตรงที่จะทำให้ผู้รับจ้างไม่มีคุณสมบัติที่จะบริหารสัญญาหรือหมดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญา เพราะ ผู้รับจ้างอาจได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้จัดการทรัพย์ หรือที่ประชุมเจ้าหนี้ให้ปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ อีกทั้งหากได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็สามารถดำเนินการตามสัญญาแทนผู้รับจ้าง หรือจะตั้งบุคคลใดหรือผู้รับจ้างเป็นผู้จัดการให้แล้วเสร็จไปได้ สำหรับในกรณีข้อหานี้เป็นเรื่องที่ห้ามหุ้นส่วนจำกัด เดชประกายการไฟฟ้า ไม่อาจบริหารสัญญาได้ด้วยตนเอง เนื่องจากถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หากใช้เป็นเรื่องการขาดคุณสมบัติที่จะบริหารสัญญาไม่

๒. ไม่เป็นผู้ที่ถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานของทางราชการ และได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว

๓. ไม่เป็นผู้ได้รับเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกัน ซึ่งอาจปฏิเสธไม่ยอมขึ้นศาลไทย เว้นแต่รัฐบาลของผู้เสนอราคาได้มีคำสั่งให้สละสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นนั้น

๔. ไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่นที่เข้าเสนอราคา ณ วันประกาศประกวดราคา หรือไม่เป็นผู้กระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการประกวดราคาจ้างครั้งนี้

มาตรา ๒๒ เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) จัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือกระทำการที่จำเป็นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นไป

(๒) เก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้ หรือซึ่งลูกหนี้มิสิทธิจะได้รับจากผู้อื่น

(๓) ประนีประนอมยอมความ หรือฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้

มาตรา ๒๔ เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว ห้ามมิให้ลูกหนี้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือกิจการของตน เว้นแต่จะได้กระทำตามคำสั่งหรือความเห็นชอบของศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้จัดการทรัพย์ หรือที่ประชุมเจ้าหนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๒๐ ถ้าลักษณะแห่งธุรกิจของลูกหนี้นี้มีเหตุอันสมควรที่จะดำเนินต่อไป เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะดำเนินธุรกิจของลูกหนี้นั้นเองเพื่อชำระสะสางธุรกิจนั้นให้เสร็จไป หรือจะตั้งบุคคลใดหรือลูกหนี้เป็นผู้จัดการโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ก็ได้

ถ้าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตั้งบุคคลใดนอกจากลูกหนี้เป็นผู้จัดการ บุคคลนั้นต้องให้ประกันตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สั่ง และมีสิทธิได้รับบำเหน็จตามที่ที่ประชุมเจ้าหนี้กำหนด ถ้ามิได้กำหนดไว้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นผู้กำหนด

ผู้จัดการต้องทำบัญชีขึ้นตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สั่ง

มาตรา ๑๒๒ ภายในกำหนดเวลาสามเดือนนับแต่วันที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบทรัพย์สินของลูกหนี้หรือสิทธิตามสัญญามีภาระเกินควรกว่าประโยชน์ที่จะพึงได้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจไม่ยอมรับทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญานั้นได้

บุคคลใดได้รับความเสียหายโดยเหตุที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ยอมรับดังกล่าว มีสิทธิขอรับชำระหนี้สำหรับค่าเสียหายได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)จึงเห็นว่า เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัดเดชประกายการไฟฟ้า และนายเกรียงไกร วงศ์ร่มวิไล หุ้นส่วนผู้จัดการ ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว ก็ยังคงมีคุณสมบัติที่จะบริหารสัญญาต่อไปได้ และยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๘