

เหตุแห่งการงด ลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญา

ภารกิจหลักอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการทำหน้าที่ในการตรวจรับพัสดุ หรือตรวจการจ้างของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือคณะกรรมการตรวจการจ้างที่มีอยู่ตามนัยข้อ 71 และข้อ 72 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การเป็นผู้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหัวหน้าส่วนราชการในการเสนอให้มีการงด ลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาของทางราชการแล้วแต่กรณี ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ เรียกโดยย่อว่า “กพ.” ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเพิ่มเติมไว้ในหนังสือเวียนข้อความเข้าใจไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ตามนัยหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร (กพ) 1305/ว 11948 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2543 ข้อ 3 ที่ว่า “กรณีที่ส่วนราชการได้ทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกับผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้ว ต่อมาหากมีความจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา หรือข้อตกลง หรือพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญา การงดหรือลดค่าปรับแล้ว ให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง แล้วแต่กรณี เป็นผู้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา การขยายระยะเวลาทำการตามสัญญา การงดหรือลดค่าปรับในแต่ละครั้งด้วย”

จากภารกิจดังกล่าว ปัญหาที่คณะกรรมการต้องตัดสินใจก็คือ กรณีใดบ้างที่เป็นเหตุให้สามารถใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณางด ลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาได้ ดังนั้น เพื่อช่วยให้แนวทางในการพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความถูกต้อง จึงขอเสนอตัวอย่างข้อหาหรือที่น่าสนใจของส่วนราชการแห่งหนึ่งที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุเคยมีแนววินิจฉัยไว้ดังนี้

กรม ก. แจ้งว่าได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงาน จำนวน 1 หลัง พร้อมถมดิน กับบริษัท ข. ผู้รับจ้าง ตามสัญญาจ้างลงวันที่ 8 ตุลาคม 2546 วงเงิน 48 ล้านบาทเศษ กำหนดเวลาให้เริ่มทำงานภายในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2546 สิ้นสุดสัญญาวันที่ 1 มีนาคม 2548 แบ่งงวดงานและการจ่ายเงินเป็น 16 งวด มีการจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นเงิน 7 ล้านบาทเศษ ในระหว่างสัญญา บริษัท ข.ได้ร้องขอให้กรม ก. ปรับงวดเงินเพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงิน พร้อมทั้งขอขยายเวลาทำการตามสัญญาโดยอ้างเหตุ 3 ประการ กล่าวคือ เหตุจากการที่กรม ก. ส่งมอบสถานที่ก่อสร้างล่าช้า เป็นเวลา 18 วัน เหตุจากการลาออกและโยกย้ายของประธานกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน ตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงธันวาคม 2547 (ผู้ควบคุมงานได้ลาออก เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2547 ประธานกรรมการ

ตรวจการจ้างได้ย้ายเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2547 และหัวหน้าผู้ควบคุมงานได้ย้ายเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2547) แต่ผู้รับจ้างได้รับแจ้งการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2547 ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานและเบิกเงินได้ตามกำหนดเวลาในสัญญา จึงขอขยายเวลาจากเหตุนี้เป็นเวลา 66 วัน และประการสุดท้าย เป็นเหตุจากการที่บริษัท ข. ได้ส่งมอบงวดที่ 2-7 และ กรม ก. ได้ตรวจรับงานงวดดังกล่าวแล้ว แต่ผู้รับจ้างยังไม่ได้รับเงินค่าจ้าง จึงขอขยายเวลาตั้งแต่วันที่คณะกรรมการได้มีการตรวจรับงาน งวดที่ 4 คือวันที่ 27 กันยายน 2547 ไปจนถึงวันที่ผู้รับจ้างได้รับเงินค่างวดงาน ดังกล่าวคือวันที่ 18 มีนาคม 2548 เป็นเวลา 168 วัน ในการนี้ กรม ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 5 เมษายน 2548 แก้ไขสัญญาจ้างโดยเฉลี่ยปรับลดเงินค่าจ้างจากงวดที่ 9-15 มาเพิ่มให้แก่งวดที่ 1 ตามที่บริษัท ข. ร้องขอ พร้อมทั้งขยายเวลาทำการจากเหตุที่กรม ก. ส่งมอบพื้นที่ล่าช้า จำนวน 18 วัน ให้กับบริษัท ข. จากเดิมสิ้นสุดวันที่ 1 มีนาคม 2548 เป็นวันที่ 19 มีนาคม 2548 สำหรับกรณีที่ขอขยายเวลาจากเหตุที่ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างงวดที่ 2-7 ล่าช้านั้น กรม ก. ไม่ได้พิจารณาในเหตุดังกล่าว เนื่องจากผู้รับจ้างเป็นหนี้ภาษีอากรค้างชำระต่อกรมสรรพากรเป็นเงิน 19 ล้านบาทเศษ ซึ่งกรมสรรพากรได้แจ้งให้นำเงินค่าจ้างจากงวดงานที่ 1-7 เป็นเงิน 14 ล้านบาทเศษ มาชำระหนี้ดังกล่าว ซึ่งผู้รับจ้างได้ยื่นคำร้องคัดค้าน ในระหว่างที่รอผลการพิจารณา จึงยังไม่มีเงินจ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้าง

ภายหลังสิ้นสุดสัญญา ปรากฏว่า บริษัท ข. ได้ส่งมอบงานทั้งสิ้น จำนวน 12 งวด (งวดที่ 1-12) จากทั้งหมด 16 งวด โดยงวดที่ 2-8 บริษัท ข. ส่งมอบภายในกำหนดสัญญาและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีมติรับมอบไว้แล้ว ส่วนงวดที่ 1 งวดที่ 9 และงวดที่ 10-12 ได้ส่งมอบภายหลังสิ้นสุดสัญญา แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติรับมอบไว้เฉพาะงวดที่ 1 และ 9 เท่านั้น ส่วนงวดที่ 10-12 ยังอยู่ในระหว่างตรวจรับ ทั้งนี้ กรม ก. ได้ส่งหนังสือปรับสำหรับงวดงานที่ส่งมอบล่าช้า ซึ่งบริษัท ข. ได้อุทธรณ์ขอให้กรม ก. พิจารณาลดค่าปรับและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้บริษัท ข. โดยอ้างว่า สาเหตุที่ทำให้การก่อสร้างล่าช้าลงเลยกำหนดเวลาตามสัญญาจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่แล้วเสร็จ เป็นเหตุเนื่องมาจากความผิด ความบกพร่อง หรือระบบการดำเนินงานโดยรวมของส่วนราชการผู้ว่าจ้าง หรือพฤติการณ์ที่จะโทษบริษัท ข. ผู้รับจ้างมิได้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 139 (1) และ (3) กรม ก. จึงขอหารือว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามอุทธรณ์ของบริษัท ข. กรม ก. จะสามารถพิจารณา ขยายเวลา งวด หรือลดค่าปรับ ให้กับผู้รับจ้างได้หรือไม่ ประการใด

เรื่องนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุได้พิจารณาตอบข้อหารือกรม ก. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาข้ออุทธรณ์ของบริษัท ข. ไว้ว่า ในหลักการการพิจารณางวด ลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 139 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้สรุปว่า ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะเป็นผู้พิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณี (1) เหตุที่เกิดจากความผิดหรือความ

บกพร่องของส่วนราชการ (2) เหตุสุดวิสัย และ (3) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่
ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งเหตุดังกล่าวต้องมีส่วนสัมพันธ์และส่งผลกระทบโดยตรงที่ทำให้ผู้รับจ้าง
ทำงานล่าช้า ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จทันตามเงื่อนไขของสัญญาได้ ดังนั้น ในการที่จะ
พิจารณาปรับลดค่าปรับ หรือขยายเวลาตามหนังสืออุทธรณ์ของบริษัท ข. หรือไม่นั้น จึงเป็นเรื่องที่
อยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งได้แยกการ
พิจารณาไว้รวม 6 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1

กรม ก. ใช้เวลาในการพิจารณาขยายระยะเวลาก่อสร้างล่าช้า กล่าวคือ บริษัท ข. อ้างว่า ได้ขอ
ขยายเวลาก่อสร้าง เนื่องจากกรม ก. ส่งมอบสถานที่ก่อสร้างล่าช้าจากที่กำหนดในสัญญา (วันที่ 7
พฤศจิกายน 2546) เป็นเวลา 18 วัน ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม
2547 ให้ขยายระยะเวลาลิ้นสุดสัญญาออกไปอีก 18 วัน จากเดิมสิ้นสุดวันที่ 1 มีนาคม 2548 เป็นวันที่
19 มีนาคม 2548 โดยใช้เวลาในการพิจารณาล่าช้าเป็นเวลา 233 วัน (นับตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน
2546-7 กรกฎาคม 2547) ซึ่งถือเป็นเหตุตามระเบียบฯ ข้อ 136 และข้อ 139 (1) ประเด็นนี้เห็นว่า ใน
ระหว่างที่กรม ก. ใช้เวลาในการพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญาให้แก่บริษัท ข. หากปรากฏ
ข้อเท็จจริงว่า กรม ก. มิได้มีคำสั่งให้บริษัท ข. หยุดการดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด ผู้รับจ้างยังคง
สามารถดำเนินงานตามสัญญาได้ตามปกติ การที่กรม ก. ต้องใช้เวลาพิจารณาขยายเวลาให้มิได้มีส่วน
สัมพันธ์ หรือส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีนี้ จึงไม่ใช่เหตุที่จะ
อ้าง หรือขอปรับลดค่าปรับ ตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1) ได้แต่อย่างใด

ประเด็นที่ 2

บริษัท ข. อ้างว่า กรม ก. ใช้เวลาในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างในส่วนของงวดงานที่
1 นานเกินสมควร เป็นเหตุให้การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า กล่าวคือ ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม
สัญญาจ้างเพื่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินตามที่บริษัท ข. ร้องขอนั้น กรม ก. เพียงแต่ปรับงวดเงิน
โดยนำเอาเงินค่าจ้างงวดที่ 16 มาเพิ่มให้แก่งวดที่ 1 เท่านั้น ส่วนรายการงานก่อสร้างตามงวดงานยังคง
เดิม แต่กรม ก. ได้ดำเนินการล่าช้ากว่าปกติอย่างมาก โดยได้มีการอนุมัติและ ลงนามแก้ไขสัญญาจ้าง
ในวันที่ 5 เมษายน 2548 ซึ่งล่วงเลยจากวันสิ้นสุดสัญญาจ้าง (19 มีนาคม 2548) เป็นเวลา 17 วัน หรือ
รวมระยะเวลานับแต่วันที่มติคณะกรรมการตรวจการจ้างจนถึงวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติ
ตรวจรับมอบงานงวดที่ 1 เป็นเวลา 340 วัน และวันที่บริษัท ข. ได้รับเบิกจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ 1 เป็น
เวลา 403 วัน เป็นเหตุให้ไม่มีการเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง ตามงวดงานที่ส่งมอบ และผู้ว่าจ้างหรือผู้แทน
ได้รับมอบไว้แล้วกว่า 7 งวด ซึ่งเหตุดังกล่าวเป็นความเสียหาย โดยตรงที่ทำให้การทำงานจ้างของ
บริษัท ข. ล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงวดท้ายๆ เนื่องจาก ต้องหาแหล่งเงินมา

ระดมทุนจัดหาสัมภาระ จึงถือเป็นเหตุตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1) ที่บริษัท ข. มีสิทธิได้รับการลดค่าปรับตามจำนวนวันที่ได้รับผลกระทบจากเหตุดังกล่าวไปจนถึงวันที่เหตุนั้น สิ้นสุดลงหรือนับตั้งแต่วันที่ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติรับมอบงานครั้งแรก (4 สิงหาคม 2547) ถึงวันที่ บริษัท ข. ได้รับเงินค่าจ้าง (1 กรกฎาคม 2548) เป็นเวลา 333 วัน ประเด็นนี้เห็นว่า เหตุที่ กรม ก. เบิกจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า สืบเนื่องมาจากกรมสรรพากร แจ้งว่า ผู้รับจ้างเป็นหนี้ภาษีอากรค้างชำระเป็นเงิน 19 ล้านบาท และขอให้กรม ก. ส่งเงินค่าจ้างจากงวดงานที่ 1-7 เป็นเงิน 14 ล้านบาทเศษ มาชำระหนี้ภาษีอากรค้าง ซึ่งผู้รับจ้างได้ยื่นคำร้องคัดค้าน ในระหว่างที่รอผลการพิจารณา จึงยังไม่มี การจ่ายเงินค่าจ้างให้กับผู้รับจ้าง อย่างไรก็ดี การจ่ายเงินล่าช้า มิใช่ผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติงานตามสัญญา ที่ทำให้ผู้รับจ้างต้องหยุดการทำงาน เนื่องจากในระหว่าง การปฏิบัติงานตามสัญญาผู้รับจ้างมีหน้าที่จะต้องเตรียมความพร้อมในการจัดหาเงินทุนหมุนเวียนมาใช้ในการทำงาน ให้เพียงพอ ดังนั้น ปัญหาที่ผู้รับจ้างขาดสภาพคล่องทางการเงิน ในกรณีนี้ จึงไม่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุที่จะงด หรือลดค่าปรับ ตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1)

ประเด็นที่ 3

บริษัท ข. อ้างว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างดำเนินการตรวจรับ และมีมติรับมอบงานงวดที่ 1 และงวดที่ 4-12 ล่าช้า อีกทั้งค่าจ้างที่ได้รับสุทธิคงเหลือจริงมีจำนวนเป็นสัดส่วนกับเงินค่าจ้างก่อนถูกหักตามสัญญา คิดเป็นร้อยละ 20.56 ซึ่งถือเป็นภาระที่หนักเกินกว่าระดับปกติโดยทั่วไปของบริษัทที่ได้รับทำงานจ้างภาครัฐที่มีทุนจดทะเบียนปานกลาง ในช่วงภาวะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงการไม่ได้รับเงินค่าจ้างในวงเงินที่สูงเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนเป็นระยะเวลานาน อันไม่เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ เป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้การก่อสร้างไม่สามารถดำเนินการ ให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาได้ จึงถือเป็นพฤติการณ์หรือความบกพร่องของระบบการดำเนินการโดยรวมของผู้ว่าจ้างที่บริษัท ข. มิได้มีส่วนก่อหรือเกี่ยวข้องด้วย ประเด็นนี้เห็นว่า ในหลักการ การตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้าง จะต้องดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1305/ว 5855 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2544 เรื่องระยะเวลาในการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง และการตรวจรับพัสดุ กรณีนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้ทำการตรวจรับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ย่อมถือว่ามีส่วนสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างโดยตรง กรม ก. จึงชอบที่จะพิจารณางด หรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างได้ ตามนัยระเบียบฯ ข้อ 139 (1) ส่วนประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าจ้างในแต่ละงวด ก็เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ซึ่งทั้งกรม ก. และบริษัท ข. ได้ตกลงให้มีการหักเงินค่าจ้างล่วงหน้าและเงินประกันผลงานจากเงินค่าจ้าง ที่จ่ายในแต่ละงวด กรณีนี้จึงไม่ต้องด้วยเหตุแห่งการงด หรือลดค่าปรับ ตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1)

ประเด็นที่ 4

บริษัท ข. อ้างว่า การแบ่งงวดงาน/งวดเงินเป็นไปโดยไม่ชอบ ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้บริษัท ข. ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ เนื่องจากลักษณะงานก่อสร้างโดยทั่วไปจะกำหนดให้งวดงานลำดับต้นๆ มีค่าจ้างที่จะต้องเบิกจ่ายจำนวนน้อย ส่วนงวดงานท้ายๆจะมีจำนวนเงินค่าจ้างสูงกว่าเนื่องงานจริง และหรือให้มีการปรับ แยกชนิด/ประเภท/รายการของงานที่จะทำการก่อสร้างที่สามารถปรับแยกออกมาจากงวดงานเดียวกัน หรือจำนวนหลายงวดงานได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเกิดความต่อเนื่อง คล่องตัว และแล้วเสร็จเร็วกว่าที่สัญญากำหนด กรณีนี้ แม้ว่า บริษัท ข. จะเป็นฝ่ายร้องขอก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างได้พิจารณาเห็นชอบอนุมัติแล้ว ก็เป็นสิทธิของบริษัท ข. ที่จะได้รับเงินค่าจ้างตามงวดงานที่ได้ส่งมอบตามที่มีการกำหนดใหม่ ซึ่งบริษัท ข. ไม่สามารถส่งมอบงานตามงวดงานงวดเงินเดิมที่ผิดแผกแตกต่างหรือฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ และการรับมอบงานของคณะกรรมการตรวจการจ้าง จะมีอำนาจและถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ก็ต่อเมื่อได้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมสัญญาจ้างแล้วเท่านั้น ดังนั้นในระหว่างนี้ หากเกิดความล่าช้าขึ้นหรือมีการเปลี่ยนแปลง ที่กระทบต่อบริษัท ข. ก็เป็นสิทธิที่บริษัท ข. จะขอสงวนสิทธิในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ประเด็นนี้เห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการแบ่งงวดงาน และงวดเงินเป็นไปตามข้อตกลงของสัญญาที่บริษัท ข. และ กรม ก. ได้ลงนามเห็นชอบร่วมกันแล้วตั้งแต่ต้นคู่สัญญาจึงต้องผูกพันตามสัญญา อีกทั้งการแก้ไขงวดเงินตามสัญญาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ก็เป็นการดำเนินการตามที่บริษัท ข. ร้องขอ ซึ่งหากบริษัท ข. เห็นว่า การแบ่งงวดงาน งวดเงิน ไม่เหมาะสมอย่างไร ก็ชอบที่จะโต้แย้งหรือทักท้วงผู้ว่าจ้างก่อนที่จะลงนามในสัญญา กรณีนี้จึงมิใช่เหตุที่จะนำมาพิจารณาขอ หรือลดค่าปรับให้แก่บริษัท ข. ตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1)

ประเด็นที่ 5

บริษัท ข. อ้างว่า กรม ก. ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการตรวจการจ้าง นายช่าง หรือผู้ควบคุมงานในส่วนหน้างานและหน่วยงานรองรับความเห็นของผู้ควบคุมงาน และคณะกรรมการตรวจการจ้าง ที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือสั่งการในเรื่องที่บริษัท ข. ได้เสนอให้พิจารณาหรือขอรับความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ ตามที่สัญญากำหนดไว้ว่าบริษัทฯ ต้องได้รับความเห็นชอบ/อนุมัติ/ตรวจสอบ/ควบคุม ตลอดทั้งสั่งการเกี่ยวกับรายการละเอียด ตามแบบของอาคารก่อสร้าง/รายการวัสดุ/รายการการก่อสร้างที่ไม่สมบูรณ์ไม่เป็นไปตามแบบตามมาตรฐาน หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายผู้ว่าจ้างก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้าง เช่น การจัดทำและส่งมอบ Shop Drawing ของแต่ละประเภท/งาน/รายการ เป็นต้น การไม่ได้ดำเนินการ และการที่ได้ดำเนินการแต่มีความล่าช้ากว่าระดับปกติ โดยทั่วไปอย่างมาก ทำให้บริษัท ข. ต้องชะลอและเลื่อนการส่งงานจนไม่สามารถจะเร่งทำการให้รวดเร็วได้ หรือแม้แต่การที่บริษัท ข. ได้ทำงานแล้วเสร็จ และก่อนจะแจ้งส่งมอบงานตามงวดเป็นหนังสือนั้น ในเบื้องต้นต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงเหล่านี้นีก่อนว่างานที่คณะกรรมการตรวจการจ้างจะรับมอบนั้น ได้มีความถูกต้องเรียบร้อยหรือไม่

เพียงใด ถ้าพบเห็นมีข้อบกพร่องก็จะแจ้งให้บริษัท ข. ทำการแก้ไขให้เรียบร้อยก่อน จากนั้นจึงเสนอหนังสือให้มีการนัดประชุมทำการตรวจรับมอบงานต่อไป แต่ในทางเป็นจริงกลับได้เสนอความเห็นสวนทางกันทำให้บางงวดงานที่บริษัท ข. ส่งมอบแล้วไม่ได้ถูกตรวจรับและแจ้งว่ามีข้อบกพร่อง ซึ่งเป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อย และภายในระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น จึงเป็นการประชุมของคณะกรรมการตรวจการจ้าง ที่ขาดซึ่งความสำคัญและความพร้อม ไม่เป็นไปตามนัยแห่งระเบียบและสัญญาจ้าง เมื่อได้นำเสนอต่อไปตามลำดับสายงานเพื่ออนุมัติตรวจรับ และเบิกจ่ายเงินแล้ว ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเกิดความสับสนและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ที่เป็นเหตุหนึ่งให้งานต้องล่าช้าออกไปและทำให้การสั่งงานการทำงานจ้างของบริษัท ข. เกิดความสับสนล่าช้าออกไปด้วย ซึ่งความบกพร่องของระบบการดำเนินงาน โดยรวม ของฝ่ายผู้ว่าจ้างดังกล่าวถือเป็นเหตุตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1) ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 591 ประเด็นนี้เห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามเงื่อนไขของสัญญา กำหนดให้ผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการ ตรวจการจ้าง ต้องเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือสั่งการใดๆตามข้อเสนอของบริษัท ข. ผู้รับจ้างหรือขอรับความเห็นชอบ ในแบบรูปรายการละเอียดของงานก่อสร้างที่จะดำเนินการก่อสร้างต่อไป หากการพิจารณาของผู้ควบคุมงานหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างใช้เวลาพิจารณาล่าช้า ย่อมถือว่ามีส่วนสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อการดำเนินงาน ของผู้รับจ้างโดยตรง กรม ก. จึงชอบที่จะพิจารณางด ลดค่าปรับ หรือขยายเวลาให้แก่ผู้รับจ้างได้ตามจำนวน วันที่เหตุเกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1)

ประเด็นที่ 6

บริษัท ข. อ้างว่า การตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างเป็นไปโดยไม่ชอบเนื่องจากลักษณะงาน ก่อสร้างอาคารตามสัญญา เป็นงานที่ต้องดำเนินการเรียงตามลำดับ จะข้ามหรือสลับงวดกันไม่ได้ และการส่งมอบงาน ของบริษัท ข. และการรับมอบงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องตรวจเรียงตามลำดับ จะข้ามงวดมิได้เช่นกัน กรณีนี้บริษัท ข. ได้ส่งมอบงานงวดที่ 1-10 ตามลำดับ แต่การตรวจรับของคณะกรรมการตรวจการจ้าง เป็นไปโดยไม่ชอบ กล่าวคือ

(1) วันที่ 26 กรกฎาคม 2547 บริษัท ข. ได้ส่งมอบงานงวดที่ 1 2 และ 3 ซึ่งคณะกรรมการมีมติรับมอบ เฉพาะงานงวดที่ 2 และ 3 ส่วนงวดที่ 1 ไม่สามารถตรวจรับได้เนื่องจากยังมิได้มีการอนุมัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการ และทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมก่อน แม้ว่าจะแล้วเสร็จจริงก็ตาม ซึ่งการที่คณะกรรมการมีมติตรวจรับงานงวดที่ 2 และ 3 จึงไม่ถูกต้อง ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาให้แล้วเสร็จโดยเร็วหรือจะมีมติใหม่ ให้ยกเลิกมติที่อนุมัติให้มีการแบ่งงวดงานงวดเงินใหม่ก็ได้ เพราะรายการงานก่อสร้างตามงวดงานมีราคาคงตัว และเป็นรายการที่แยกออกจากงวดงานนั้นๆ ได้โดยอิสระ และไม่ต้องทำการเปรียบเทียบราคาใหม่อีก ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการสามารถตรวจรับงานงวดที่ 1 ได้ทันที แต่ผู้ว่าจ้างก็ปล่อยทิ้งไว้จนล่วงเลยระยะเวลาตามสัญญาจ้าง จนกระทั่งถึงวันที่ 5 เมษายน 2548 นับเป็นเวลา 245 วัน (4 สิงหาคม 2547-5 เมษายน

2548) ซึ่งถือเป็นเหตุตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1) การจ้างซึ่งบริษัท ข. ไม่ต้องรับผิดชอบค่าปรับตามที่ผู้ว่าจ้างแจ้งตลอดเวลาที่ยังมีเหตุนี้อยู่จนถึงวันที่ตรวจรับ และเบิกจ่ายเงินค่าจ้าง

(2) วันที่ 18 เมษายน 2548 ส่งมอบงานงวดที่ 1/2 และ 9/2 ภายหลังจากสิ้นสุดสัญญาแล้ว 30 วัน แต่ก่อนที่จะสิ้นสุดสัญญาคณะกรรมการได้มีมติรับมอบงานไปแล้ว 7 งวด (งวดที่ 2-8) อันเป็นการขัดกับ ระเบียบและหลักการก่อสร้าง กล่าวคือ หากงานงวดที่ 1 ยังไม่แล้วเสร็จ ก็ไม่สามารถตรวจรับงานงวดถัดมาได้ ซึ่งหากว่า การตรวจรับมอบดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องแล้ว ย่อมแสดงว่า งานงวดที่ 1 ที่บริษัท ข. ส่งมอบครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2547 ได้แล้วเสร็จจริงและถูกต้องหรือหากมีการแก้ไขเล็กน้อยอย่างช้าที่สุด ต้องแล้วเสร็จก่อนการรับมอบงานงวดที่ 4 (วันที่ 27 กันยายน 2547) แต่ในความเป็นจริงได้แล้วเสร็จขณะที่มีการตรวจรับมอบงานงวดที่ 2-3 ซึ่งเป็นไปโดยถูกต้อง ตามระเบียบราชการ ดังนั้น การแจ้งส่งมอบงานงวดที่ 1/2 ของบริษัท ข. จึงเป็นการปฏิบัติทางธุรการตามคำสั่ง ของคณะกรรมการตรวจรับจ้างที่เป็นการผิดพลาดในข้อเท็จจริงเท่านั้น ระยะเวลาที่ล่วงเลยมาจึงมิใช่ความผิดของผู้รับจ้าง บริษัท ข. จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าปรับ

ประเด็นนี้ เห็นว่า ในหลักการ การตรวจรับงานจ้างก่อสร้าง โดยปกติคณะกรรมการตรวจการจ้าง จะต้องทำการตรวจรับตามงวดงานที่ปรากฏในสัญญาจ้างเป็นสำคัญ โดยไม่สามารถตรวจรับข้ามงวดงานได้ อีกทั้งจะต้องดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 1305/ว 5855 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2544 เรื่องระยะเวลาในการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง และการตรวจรับพัสดุ กรณีนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมิได้ทำการตรวจรับให้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งสัญญาและหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ย่อมถือว่ามีส่วนสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างโดยตรง กรม ก. จึงชอบที่จะพิจารณาตัด หรือลดค่าปรับให้แก่ผู้รับจ้างได้ ตามระเบียบฯ ข้อ 139 (1)

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุที่นำมาเสนอข้างต้น นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุและคณะกรรมการตรวจการจ้างจะสามารถนำไปปรับใช้เป็นเกณฑ์เพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจ พิจารณาเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการได้อย่างถูกต้อง อันจะช่วยลดปัญหาการร้องเรียนของผู้รับจ้างซึ่งเป็น คู่สัญญาของทางราชการได้อีกทางหนึ่ง
