

บทความทางวิชาการ: การวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐ: ศึกษากรณีบทบาทของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่และกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายในการแก้ไขสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐ ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นการศึกษาประเด็นปัญหาที่เกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ในการจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดทางวิศวกรรม การวิเคราะห์ครอบคลุมถึงสถานะทางกฎหมายของบันทึกแนบท้ายสัญญา การระบุผู้มีอำนาจที่แท้จริงในการอนุมัติแก้ไขสัญญา และขอบเขตสิทธิของผู้รับจ้างในการเสนอแก้ไขแบบรูปรายการ ผลการศึกษาพบว่าการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดทางวิศวกรรมถือเป็นการแก้ไขสาระสำคัญของสัญญา ซึ่งอำนาจในการอนุมัติเป็นของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเท่านั้น คณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ มีหน้าที่เพียงตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริง การดำเนินการที่เกินขอบเขตอำนาจย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารสัญญาภาครัฐ

คำสำคัญ: การแก้ไขสัญญา, งานจ้างก่อสร้างภาครัฐ, คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ, พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้าง, อำนาจหน้าที่

1. บทนำ

การบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการดำเนินโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ งานก่อสร้างมักเผชิญกับอุปสรรคหรือความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนรายละเอียดทางวิศวกรรมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพงานจริง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อข้อผูกพันตามสัญญา ทำให้กระบวนการ "แก้ไขสัญญา" เป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายที่เคร่งครัด

ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ) และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (ระเบียบฯ จัดซื้อจัดจ้างฯ) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการบริหารสัญญาไว้ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังพบความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง



กรณีศึกษาที่พบบ่อยคือ เมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขทางวิศวกรรม แม้จะได้รับคำแนะนำจากหน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ให้ดำเนินการให้ถูกต้อง แต่ "คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง" กลับเข้าใจว่าตนมีอำนาจในการจัดทำ "บันทึกแนบท้ายสัญญา" เพื่อรับรองการเปลี่ยนแปลงนั้นได้เอง สถานการณ์นี้ก่อให้เกิดคำถามสำคัญทางวิชาการเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและกระบวนการที่ถูกต้องในการแก้ไขสัญญา บทความนี้จะมุ่งวิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในการบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐต่อไป

2. กรอบแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐ ต้องพิจารณาจากกรอบกฎหมายดังต่อไปนี้:

2.1 หลักการแก้ไขสัญญา

พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 97 กำหนดหลักการสำคัญว่า สัญญาที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็น โดยไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ และการแก้ไขนั้นต้องอยู่ภายใต้ขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์เดิมของสัญญา โดยระเบียบฯ จัดซื้อจัดจ้างฯ ข้อ 161 ขยายความว่า การแก้ไขสัญญาให้อยู่ใน "ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ" ที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขได้

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง

ระเบียบฯ จัดซื้อจัดจ้างฯ ข้อ 176 กำหนดหน้าที่หลักของคณะกรรมการฯ ไว้เพื่อการบริหารสัญญาในส่วนของการตรวจสอบ ควบคุม และตรวจรับงานจ้างให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ในสัญญา รวมถึงการรายงานผลและเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

2.3 หลักความเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา (Integration Clause)

ตามแบบสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐาน (ข้อ 2) ระบุว่า เอกสารแนบท้ายสัญญา เช่น แบบรูปและรายการละเอียด ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา การเปลี่ยนแปลงเอกสารเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสัญญา

3. การวิเคราะห์และอภิปราย

จากกรอบแนวคิดทางกฎหมายข้างต้น สามารถนำมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้:



3.1 สถานะทางกฎหมายของบันทึกแนบท้ายสัญญา: เป็นการแก้ไขสัญญาหรือไม่?

การพิจารณาสถานะของบันทึกแนบท้ายสัญญา ต้องพิจารณาจากเนื้อหาและผลกระทบต่อข้อผูกพันเดิม ในงานจ้างก่อสร้าง "แบบรูป" และ "รายการละเอียดทางวิศวกรรม" ถือเป็นสาระสำคัญของสัญญา เมื่อมีการจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาเพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเหล่านี้ ย่อมส่งผลให้ขอบเขตของงาน (Scope of Work) หรือวิธีการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงไปจากที่ตกลงไว้เดิมอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น การจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาเพื่อรับรองการ "แก้ไขทางวิศวกรรม" จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นการ "แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา" โดยสมบูรณ์ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 97 ไม่ใช่เป็นเพียงการบันทึกข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานทั่วไป

3.2 ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ ในการจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญา

ประเด็นสำคัญคือ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ มีอำนาจในการจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาอันมีผลเป็นการแก้ไขสัญญาหรือไม่?

จากการวิเคราะห์ระเบียบฯ จัดซื้อจัดจ้างฯ ข้อ 176 พบว่า หน้าที่ของคณะกรรมการฯ ถูกจำกัดอยู่ที่การ "ตรวจสอบ" (Inspection) และ "บริหารสัญญา" (Contract Administration) ในมิติของการกำกับดูแลให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้แล้วเท่านั้น คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการ "เปลี่ยนแปลงข้อตกลง" (Contract Modification) ซึ่งเป็นอำนาจในการบริหารจัดการระดับนโยบายของหน่วยงาน

การที่คณะกรรมการฯ ดำเนินการจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาด้วยตนเอง โดยเข้าใจว่าเป็นอำนาจของตนนั้น เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตหน้าที่ (Ultra Vires) ตามที่ระเบียบกำหนด แม้ว่าเจตนาอาจจะเพื่อให้งานดำเนินต่อไปได้ และสอดคล้องกับคำแนะนำของ สตง. แต่กระบวนการที่ถูกต้องคือ คณะกรรมการฯ ต้องทำหน้าที่รายงานข้อเท็จจริง ความจำเป็น และเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเท่านั้น

3.3 การระบุผู้มีอำนาจในการจัดทำและอนุมัติบันทึกแนบท้ายสัญญา

เมื่อยืนยันได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวคือการแก้ไขสัญญา ผู้มีอำนาจตามกฎหมายคือผู้ใด?

พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา 97 และระเบียบฯ ข้อ 161 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า อำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขสัญญาเป็นของ "ผู้มีอำนาจ" ซึ่งโดยหลักหมายถึง "หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ" (ผู้ว่าจ้างตามสัญญา) หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย

กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการเป็นลำดับขั้น ดังนี้:

1. **การเสนอเรื่อง:** คณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ หรือผู้ควบคุมงาน รายงานความจำเป็นในการแก้ไข พร้อมเหตุผลและรายละเอียด เสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่

2. **การพิจารณาและอนุมัติ:** หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ใช้ดุลพินิจพิจารณา โดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 97 (ความจำเป็น, ไม่เสียเปรียบ, ประโยชน์ของทางราชการ)
3. **การจัดทำข้อตกลง:** เมื่อได้รับอนุมัติ จึงจัดทำ "บันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา" และให้ผู้มีอำนาจลงนามผูกพันสัญญาทั้งสองฝ่าย

การข้ามขั้นตอนการขออนุมัติจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ทำให้การแก้ไขสัญญานั้นอาจไม่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย

3.4 อำนาจของผู้รับจ้างในการกำหนดเงื่อนไขการแก้ไขแบบรูปรายการงานก่อสร้าง

ประเด็นสุดท้ายคือ ผู้รับจ้างมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขการแก้ไขแบบรูปรายการฯ หรือไม่?

ตามหลักกฎหมายสัญญาและแบบสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐาน ผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัด (Pacta Sunt Servanda) และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีความขัดแย้งในเอกสารสัญญามักถูกสงวนไว้ให้แก่ผู้ว่าจ้าง (หน่วยงานของรัฐ)

ในทางปฏิบัติ ผู้รับจ้างในฐานะผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค มีสิทธิ์ที่จะ "เสนอแนะ" (Propose) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านวิศวกรรม หรือปรับปรุงแบบให้เหมาะสมได้ อย่างไรก็ตาม การ "เสนอแนะ" แตกต่างจากการ "กำหนดเงื่อนไข" (Dictate Terms) การตัดสินใจว่าจะยอมรับข้อเสนอหรือไม่ และจะดำเนินการแก้ไขสัญญาอย่างไร ยังคงเป็นอำนาจเด็ดขาดของผู้ว่าจ้าง โดยต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตามที่กล่าวในข้อ 3.3 การแก้ไขสัญญาต้องเกิดจากความตกลงยินยอมของทั้งสองฝ่าย (Mutual Agreement) โดยมีผู้มีอำนาจของรัฐเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ไม่ใช่การที่ผู้รับจ้างกำหนดฝ่ายเดียวแล้วให้คณะกรรมการฯ รับรอง

4. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์พบว่า การบริหารสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐต้องดำเนินการภายใต้กรอบของ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 อย่างเคร่งครัด โดยมีข้อสรุปดังนี้:

1. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ไม่มีอำนาจในการอนุมัติหรือจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาที่มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา
2. การจัดทำบันทึกแนบท้ายสัญญาเพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดทางวิศวกรรม ถือเป็นการแก้ไขสัญญา ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ
3. ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญา คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเท่านั้น
4. ผู้รับจ้างมีสิทธิ์เสนอแนะแนวทางแก้ไขทางเทคนิค แต่ไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขการแก้ไขสัญญาโดยลำพัง

ข้อเสนอแนะ:

เพื่อให้การบริหารสัญญาภาครัฐเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐ



ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง และต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการขออนุมัติแก้ไขสัญญาจากผู้มีอำนาจตามลำดับชั้นอย่างเคร่งครัด แม้จะได้รับคำแนะนำจากหน่วยงานตรวจสอบก็ตาม การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง จะช่วยป้องกันปัญหาความรับผิดทางกฎหมาย และทำให้การบริหารโครงการก่อสร้างภาครัฐเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการคลัง. (2560). ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560. เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก.
- (อ้างอิงแบบสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด).

