

## บทที่ 3

### การวิเคราะห์ปัญหาจากข้อกำหนดด้านคุณภาพ

เนื่องจากคุณภาพของงานก่อสร้างถือเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาความสำเร็จของการดำเนินงาน ดังนั้นข้อกำหนดในสัญญาก่อสร้างที่มีผลต่อคุณภาพจึงต้องมีการระบุให้ชัดเจนและเหมาะสม ซึ่งจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า กรณีปัญหาส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นและทำให้คู่สัญญาต้องเสียเวลาหาข้อยุติมาจากข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการด้านคุณภาพ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 ลำดับความสำคัญของเอกสารสัญญา

โดยทั่วไปการทำสัญญาจำเป็นต้องมีเอกสารอันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแบบสัญญาจ้าง เพื่ออธิบายรายละเอียดหรือขอบเขตของงานจ้างก่อสร้าง หรือเพื่อกำหนดมาตรฐานของงานจ้าง และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการก่อสร้าง ดังนั้น เอกสารต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาย่อมมีความสำคัญและมีผลต่อรูปแบบของงานจ้างก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคุณภาพของงานที่ต้องการ

ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลกรณีปัญหาอันเนื่องมาจากเอกสารต่างๆ อันประกอบกันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมาจากข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างมิได้กล่าวถึงลำดับความสำคัญของเอกสารซึ่งประกอบกันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา โดยเมื่อเอกสารเหล่านี้ขัดแย้งกันเอง หรือเกิดความไม่ชัดเจนขึ้น ตามข้อกำหนดของแบบสัญญาจ้างราชการ(สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) ระบุให้ผู้รับจ้างต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าจ้าง แต่ในทางปฏิบัตินั้นพบว่าบางครั้งฝ่ายผู้ว่าจ้างเกิดปัญหาในการพิจารณาเพื่อหาข้อสรุปที่เหมาะสมในการนำไปปฏิบัติต่อไป

#### ข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการ

ตามสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ได้กำหนดให้เอกสารแนบท้ายต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา(สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) ได้แก่

- แบบรูป (drawings)
- รายการละเอียด (specifications)
- ใบแจ้งปริมาณงานและราคา (bill of quantities)
- ใบเสนอราคา (bid proposal)

และอาจมีเอกสารอื่นอีกตามที่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างเห็นสมควรนำมาประกอบเป็นส่วนของสัญญาจ้าง โดยมีข้อกำหนดให้ข้อความในแบบสัญญาจ้างมีความสำคัญเหนือเอกสารแนบท้ายสัญญาอื่น และถ้าข้อความในเอกสารแนบท้ายสัญญาใดขัดแย้งกับข้อความในแบบสัญญาจ้างให้นำข้อความในแบบสัญญาจ้างมาใช้บังคับ

แต่แบบสัญญาจ้างราชการนี้มีได้กำหนดลำดับความสำคัญของเอกสารแนบท้ายสัญญาอื่น ซึ่งการไม่ระบุลำดับความสำคัญของเอกสารประกอบสัญญาได้นำไปสู่กรณีปัญหา เมื่อเอกสารแนบท้ายสัญญาต่าง ๆ เกิดความไม่ชัดเจน หรือปรากฏข้อขัดแย้งกันขึ้น ทำให้ต้องใช้เวลาในการหาข้อสรุป อันทำให้การดำเนินการก่อสร้างต้องหยุดชะงักหรือขาดความราบรื่น

ลักษณะข้อมูลปัญหาเรื่องความสำคัญของเอกสาร สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 3.1 ซึ่งจากข้อมูลที่รวบรวมได้ในการศึกษาครั้งนี้ พบว่าการเกิดกรณีปัญหาจากเอกสารประกอบสัญญาต่างๆ มีข้อขัดแย้งกันและนำไปสู่การแก้ปัญหาโดยอาศัยหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยหรือตีความเพื่อหาทางออกในทางปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเพื่อให้ได้งานตามความต้องการ และยังส่งผลกระทบต่อการดำเนินการก่อสร้างซึ่งมีเงื่อนไขเวลาและต้นทุนค่าใช้จ่ายเป็นสิ่งกำหนดด้วย

ตารางที่ 3.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากเอกสารประกอบสัญญา

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	แบบก่อสร้างอาคารกำหนดให้เป็นอาคารสูง 9 ชั้น มีชั้นคาคฟ้า และมีห้องเครื่องลิฟท์บนชั้นคาคฟ้า โดยมีประตูของลิฟท์แต่ละชั้น ชั้นละ 1 ประตู รวม 9 ประตู ส่วนรายการประกอบแบบลิฟท์ โดยสารระบุงการหยุดรับ-ส่ง 11 ชั้น 11 ประตู ซึ่งผู้ว่าจ้างไม่มั่นใจในหลักปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาเรื่องเอกสารประกอบสัญญาไม่ตรงกัน	ที่ นร (กวพ) 1204/707, 11 พ.ย. 2535
2	ผู้รับจ้างก่อสร้างงานป้องกันตลิ่งแม่น้ำโขง(ระยะที่ 2) มีหนังสือขอใช้วัสดุก่อสร้างกล่องลวด GABION และกล่องลวด MATTRESS โดยไม่ต้องมี P.V.C. หุ้มเส้นลวด ตามแบบรูป ซึ่งผู้รับจ้างอ้างว่าได้ประเมินราคากกล่องลวดจากแบบรูป แต่ในเอกสารรายการละเอียดระบุให้ลวดเหล็กต้องหุ้มด้วย P.V.C. สีดำและสีเทา ซึ่งมีราคาสูงกว่าเกือบเท่าตัว ผู้ว่าจ้างจึงไม่มั่นใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อหาข้อสรุปในการปฏิบัติ	ที่ นร (กวพ) 1204/7890, 31 ส.ค. 2536
3	ในการก่อสร้างงานฝายน้ำล้นปรากฏว่า แบบแปลนก่อสร้างมีรายละเอียดไม่ตรงกับค่าก่อสร้างแนบท้ายสัญญา ผู้ว่าจ้างต้องการวินิจฉัยเพื่อให้เป็นไปตามแบบแปลน	ที่ นร (กวพ) 1305/1010, 12 ก.พ. 2541

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

### สัญญา FIDIC

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขทั่วไปของสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'deration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) ใน Clause 5.2 พบว่ามีการกล่าวถึงเอกสารสัญญาโดยให้ลำดับความสำคัญของเอกสารที่ประกอบขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเรียงตามลำดับ ดังนี้

- ข้อตกลงสัญญา
- หนังสือสนองรับราคา
- ใบเสนอราคา
- ส่วนที่ 2 ของเงื่อนไขทั่วไป
- ส่วนที่ 1 ของเงื่อนไขทั่วไป
- เอกสารอื่น ๆ อันประกอบขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา

โดยถือว่าเอกสารต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นสัญญาใช้อธิบายซึ่งกันและกันได้ และหากเกิดความไม่ชัดเจนหรือเกิดข้อขัดแย้งระหว่างเอกสารต่างๆ ให้วิศวกรเป็นผู้อธิบายและออกคำสั่งเพื่อให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตาม โดยให้ยึดลำดับความสำคัญของเอกสารดังกล่าวเป็นหลัก

การให้ลำดับความสำคัญของเอกสารเป็นหลักในการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดจากเอกสารต่าง ๆ อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของสัญญามีความไม่ชัดเจนหรือมีข้อขัดแย้งกัน มีข้อดีคือมีความแน่นอนและความชัดเจนในการวินิจฉัยตัดสินเพื่อหาข้อสรุปให้กับปัญหา โดยยึดถือเอกสารสัญญาซึ่งมีความสำคัญเหนือกว่าเป็นหลัก

แม้ว่าลำดับความสำคัญของเอกสารสัญญาในสัญญามาตรฐานก่อสร้างนานาชาติ FIDIC จะไม่ครอบคลุมถึงเอกสารสัญญาทั้งหมดที่มีอันอาจเกิดกรณีขัดแย้งในเอกสารที่มีได้กล่าวถึง แต่แนวความคิดในการจัดให้มีลำดับความสำคัญของเอกสารสัญญาเป็นสิ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับแบบสัญญาจ้างงานราชการได้ โดยการระบุลำดับความสำคัญให้กับเอกสารอันประกอบขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาที่มีความสำคัญและมีแนวโน้มในการผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือเกิดข้อขัดแย้งกันได้บ่อยครั้ง เช่น แบบรูป รายการละเอียด เป็นต้น

โดยเมื่อพิจารณาเทียบกับสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งให้อำนาจผู้ว่าจ้างในการวินิจฉัยกรณีที่เอกสารแนบท้ายสัญญาเกิดความขัดแย้งกันเอง โดยผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาซึ่งไม่มีหลักปฏิบัติและไม่มีความแน่นอน ซึ่งอาจทำให้ผู้รับจ้างไม่ยอมรับคำวินิจฉัยตัดสินเพราะไม่ได้รับความเป็นธรรมอันอาจนำไปสู่กรณีพิพาทซึ่งต้องใช้เวลาในการยุติปัญหาต่อไป หรืออาจเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างกระทำการผิดพลาดโดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่อย่างเต็มที่ในการพิจารณาตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งของเอกสารที่ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้

### วิเคราะห์และเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นตามตารางที่ 3.1 นั้น การที่เอกสารอันประกอบขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญามีความไม่ชัดเจน มีความคลาดเคลื่อนผิดไป หรือมีข้อขัดแย้งกันเอง พบว่าส่วนใหญ่เกิดจากแบบรูป (drawings) มีข้อขัดแย้งกับรายการละเอียด (specifications) ทำให้ผู้ว่าจ้างไม่มั่นใจในการตัดสินแก้ปัญหา โดยเกรงว่าอาจเป็นการกระทำผิดระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือเกรงว่าจะทำให้ส่วนราชการเสียหาย ดังนั้นหากข้อกำหนดในสัญญาจ้างมีหลักเกณฑ์หรือบรรทัดฐานในการวินิจฉัย

จะทำให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเกิดความระมัดระวังในการใช้เอกสารสัญญา และทำให้การพิจารณาเพื่อหาข้อสรุปของปัญหามีความชัดเจนโดยไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์

นอกจากนี้ การให้ลำดับความสำคัญของเอกสารยังช่วยทำให้ส่วนราชการผู้ว่าจ้างมีความรอบคอบในการจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มแรกให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาด้วย ทำให้สามารถช่วยลดกรณีพิพาทซึ่งจะทำให้การดำเนินการก่อสร้างมีความราบรื่นดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันผู้รับจ้างก็ต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนในการศึกษาเอกสารสัญญาด้วย ทั้งนี้ เพราะเอกสารที่มีความสำคัญมากกว่าย่อมเป็นสิ่งกำหนดที่ชัดเจนและไม่สามารถโต้แย้งได้เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งหรือความไม่ชัดเจนของเอกสารขึ้น

ดังนั้น แบบสัญญาจ้างราชการจึงควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความสำคัญของเอกสารสัญญาต่างๆ ไว้ โดยการระบุลำดับความสำคัญของเอกสารต่างๆ เพื่อเป็นหลักปฏิบัติโดยชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารที่มักเกิดข้อผิดพลาดทำให้เกิดข้อขัดแย้งกันได้บ่อยครั้ง เช่น แบบรูป รายการละเอียด เป็นต้น

### 3.2 ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง

จากการศึกษาถึงปัญหาข้อพิพาทจากการใช้แบบสัญญาจ้างราชการในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างก่อสร้าง พบว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

- 1) ความครอบคลุมของเหตุแห่งความบกพร่องที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ
- 2) ช่วงระยะเวลาในการประกันความชำรุดบกพร่อง
- 3) สิทธิของผู้ว่าจ้างในการดำเนินการเรียกร้องการแก้ไขความชำรุดบกพร่อง

#### 3.2.1 ความครอบคลุมของเหตุแห่งความบกพร่องที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ

ประเด็นปัญหาในหัวข้อนี้เกิดจากความไม่มั่นใจในเหตุแห่งความบกพร่องซึ่งผู้ว่าจ้างสามารถเรียกร้องให้ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขงานได้ ดังข้อมูลตามแสดงในตารางที่ 3.2 ซึ่งตามข้อมูลที่ปรากฏในตารางนั้น ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้รับจ้างในความบกพร่องของงานจ้างเกิดขึ้นจาก

ความไม่ครอบคลุมของเหตุแห่งความเสียหายหรือความชำรุดบกพร่องของข้อกำหนดเรื่องความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องในแบบสัญญาจ้างราชการนั่นเอง

ตารางที่ 3.2 ปัญหาจากเหตุแห่งความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	ภายหลังจากผู้ว่าจ้างได้รับมอบงาน ได้เกิดอุทกภัยน้ำท่วมทำให้งานที่ได้รับมอบเสียหาย โดยที่งานจ้างนั้นอยู่ในระหว่างระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง ผู้ว่าจ้างจึงเกิดปัญหาในการพิจารณาความเสียหายที่รวมอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับจ้าง	ที่ นร (กวพ) 1204/816, 21 ม.ค. 2539, คำวินิจฉัยอัยการสูงสุดที่ ห.38/2539
2	ในระหว่างการประกันความชำรุดบกพร่องผู้ว่าจ้างตรวจพบหลังคาอาคารที่ซ่อมมีน้ำรั่วไหลเมื่อเกิดฝนตก ทำให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย ผู้ว่าจ้างจึงเกิดปัญหาในการพิจารณาความบกพร่องที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ	ที่ นร (กวพ) 1204/815, 26 ม.ค. 2539
3	ภายหลังจากการตรวจรับงานจ้างงวดสุดท้ายแล้วเกิดความชำรุดบกพร่องของถนน มีการไหลเลื่อนของไหล่ทาง และมีการทรุดตัวไหลเลื่อนของผิวจราจร ผู้ว่าจ้างจึงเกิดปัญหาในการพิจารณาความบกพร่องที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบ	ที่ นร (กวพ) 1204/1582, 13 ก.พ. 2539

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โดยข้อกำหนดเรื่องความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามแบบสัญญาจ้างแบบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ มีการระบุถึงเหตุแห่งความบกพร่องที่ผู้รับจ้างต้องดำเนินการแก้ไข และรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เมื่อเหตุความบกพร่องของงานจ้างที่ผู้ว่าจ้างได้รับมอบงานแล้วนั้นเกิดจากการกระทำของผู้รับจ้างใน 3 กรณี (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535)คือ

- ใช้วัสดุไม่ถูกต้อง
- ทำไว้ไม่เรียบร้อย
- ทำไม่ถูกต้องตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา

ดังนั้น ความครอบคลุมของเหตุแห่งความบกพร่องของงานจ้างจึงรวมเฉพาะงานที่ได้รับการตรวจรับเรียบร้อยแล้ว โดยมีสาเหตุมาจากกรณี 3 ประการดังกล่าวข้างต้น แต่มิได้มีการกล่าวถึงความ

เสียหายใด ๆ ซึ่งเป็นผลโดยตรงต่อเนื่องจากความบกพร่องของงานจ้างจึงทำให้เกิดกรณีปัญหาขึ้น เมื่อพบว่าเกิดความเสียหายกับสิ่งอื่นซึ่งมิใช่งานจ้างโดยตรง แม้ว่าความเสียหายนี้เกิดเนื่องจากความชำรุดบกพร่องของงานจ้างที่ผู้รับจ้างได้กระทำไว้ก็ตาม

การให้คำอธิบายที่ชัดเจนถึงสิ่งที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายขึ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด นับจากวันที่ได้รับมอบงานจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมาก เพื่อป้องกันการบิดพลิ้วไม่รับผิดชอบของผู้รับจ้าง และเพื่อมิให้ส่วนราชการต้องได้รับความเสียหายจากเหตุอันเนื่องจากการกระทำของผู้รับจ้าง

### 3.2.2 ช่วงระยะเวลาในการประกันความชำรุดบกพร่อง

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาในการประกันความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นจากการที่ส่วนราชการผู้ว่าจ้างสามารถกำหนดระยะเวลาให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างก่อสร้างได้เองตามที่พิจารณาเห็นสมควร ซึ่งจากการศึกษาพบกรณีปัญหาคือ ภายหลังจากพ้นระยะเวลาในการประกันความชำรุดบกพร่องตามสัญญา ฝ่ายผู้ว่าจ้างพบความเสียหายของงานจ้างปรากฏขึ้น มีความต้องการให้ผู้รับจ้างมาดำเนินการแก้ไขงาน โดยอ้างผลจากระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีระยะเวลาครอบคลุมมากกว่าตามที่กำหนดไว้ในสัญญา (ที่ นร (กพ) 1305/2139,19 มี.ค.2541)

หากพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับช่วงระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องในงานจ้างตามแบบสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งให้สิทธิกับส่วนราชการผู้ว่าจ้างในการระบุกำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามที่เห็นว่าเหมาะสม โดยให้ข้อสังเกตว่ากำหนดระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของงานจ้างควรจะมากกว่า 1 ปี ตามลักษณะงานหรือด้วยเหตุใดก็ตาม ดังนั้น ส่วนราชการผู้ว่าจ้างจึงต้องพิจารณากำหนดระยะเวลานี้อย่างมีเหตุผล และต้องยอมรับข้อตกลงที่ได้กำหนดขึ้นมา เพราะสัญญามีผลบังคับใช้ระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ดังนั้น ประเด็นปัญหาข้อนี้จึงไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของข้อกำหนดหากได้มีการระบุไว้ในการทำสัญญาแต่เริ่มแรก

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 600 นั้น ระบุว่า “ถ้ามิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาไซ้ ท่านว่าผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบเพื่อการทำชำรุดบกพร่อง เพียงแต่ที่ปรากฏขึ้นภายในปีหนึ่งนับแต่วันส่งมอบหรือที่ปรากฏขึ้นภายในห้าปี ถ้าการทำนั้นเป็นสิ่งปลูกสร้างกับพื้นดิน นอก

จากโรงทำด้วยเครื่องมือ แต่ข้อจำกัดนี้มีให้ใช้บังคับเมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ปิดบังความชำรุดบกพร่องนั้น”

ดังนั้น หากพิจารณาตามหลักกฎหมายแล้ว เมื่อสัญญาจ้างระบุช่วงระยะเวลาในการประกันความชำรุดบกพร่องไว้แล้ว ผู้รับจ้างย่อมมีความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องตามที่สัญญากำหนดเท่านั้น ไม่ว่าสัญญาจะกำหนดไว้เป็นระยะเวลาที่มากกว่าหรือน้อยกว่าตามประมวลกฎหมายก็ตาม

### 3.2.3 สิทธิของผู้ว่าจ้างในการดำเนินการเรียกร้องการแก้ไขความชำรุดบกพร่อง

ประเด็นปัญหาในการดำเนินการเรียกร้องให้ผู้รับจ้างแก้ไขซ่อมแซมข้อบกพร่องของงานจ้างเมื่อเกิดความชำรุดเสียหายขึ้นภายในระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง แต่ผู้รับจ้างบิดพลิ้วไม่กระทำการแก้ไขงานจ้างนั้น หรือกระทำการแก้ไขแต่ไม่ถูกต้องเรียบร้อยหรือไม่ครบถ้วน ดังนั้น สิทธิที่ผู้ว่าจ้างพึงมีในการเรียกร้องความรับผิดชอบนี้สามารถกระทำได้เพียงใดโดยสามารถเรียกร้องค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมต่อไป ดังแสดงข้อมูลตามตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการเรียกร้องการแก้ไขความชำรุดบกพร่อง

กรณี	รายละเอียด	สาเหตุ
1	ภายหลังผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ เกิดความเสียหายต่องานจ้างขึ้น ผู้ว่าจ้างแจ้งให้ผู้รับจ้างเข้าทำการซ่อมแซมแต่ผู้รับจ้างไม่ดำเนินการ ดังนั้นผู้ว่าจ้างจึงมีปัญหาในการพิจารณาจ้างผู้อื่นเข้าดำเนินการซ่อมแซมแทนและให้ธนาคารที่ออกหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติงานชำระเงินแทน	ที่ นร (กพพ) 1305/7790, 11 ก.ย. 2541
2	ในระหว่างระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง ผู้ว่าจ้างแจ้งให้ผู้รับจ้างเข้าแก้ไขสิ่งชำรุดเสียหายซึ่งประมาณการไว้เป็นเงิน 107,500 บาท ผู้รับจ้างอ้างไม่มีช่างจึงส่งเงินไปชำระแทนเพื่อให้ผู้ว่าจ้างจ้างบุคคลอื่น พร้อมทั้งขอคืนหลักประกันสัญญาแต่ปรากฏว่า ในกร ซ่อมแซมจริงมีค่าใช้จ่ายเกินจากที่ประมาณการไว้ ดังนั้นผู้ว่าจ้างจึงมีปัญหาในการเรียกร้องเงินที่เพิ่มขึ้น	คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 65/2541

หมายเหตุ ที่ นร (กพพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี



เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเรื่องความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามแบบสัญญาจ้างแบบทำยาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนว่าด้วยการพัสดุ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) พบว่ามีการระบุให้สิทธิผู้ว่าจ้างในการดำเนินการแก้ไขความบกพร่องของงานจ้างหรือจ้างให้ผู้อื่นดำเนินการแก้ไขได้ เมื่อผู้รับจ้างบิดพลิ้วไม่กระทำการแก้ไขซ่อมแซมให้ถูกต้องเรียบร้อยภายในเวลาที่ผู้ว่าจ้างกำหนด โดยที่ผู้รับจ้างต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

ดังนั้น แบบสัญญาจ้างราชการมีการระบุถึงสิทธิของผู้ว่าจ้างในการดำเนินการเรียกร้องเพื่อแก้ไขงานจ้างซึ่งชำรุดบกพร่องโดยชัดเจนในข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมิใช่ความบกพร่องของข้อกำหนดแต่ประการใด

### สัญญา FIDIC

ในการพิจารณาข้อกำหนดทั่วไปของสัญญาจ้างก่อสร้างนานาชาติ FIDIC (Fe'deration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) เกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างก่อสร้าง พบว่ามีลักษณะที่น่าสนใจหลายประการ คือ

- 1) มีการกำหนดระยะเวลาต่าง ๆ ในการรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง ดังนี้
  - ช่วงระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องให้นับจากวันที่งานแล้วเสร็จสมบูรณ์โดยมีหนังสือรับมอบงานจากวิศวกร (Clause 49.1)
  - เมื่องานจ้างเกิดความบกพร่องขึ้นระหว่างช่วงระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องหรือภายใน 14 วัน หลังจากวันครบกำหนดแล้ว ผู้รับจ้างจะต้องทำการแก้ไขงานจ้างนั้น (Clause 49.2)
- 2) มีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขซ่อมแซมความบกพร่องของงานจ้าง (Clause 49.3) ดังนี้
  - ค่าใช้จ่ายเป็นของผู้รับจ้างเมื่อความบกพร่องของงานจ้างเกิดจาก:-  
การใช้วัสดุ เครื่องจักร หรือแรงงานฝีมือ ไม่ถูกต้องตามสัญญา  
งานซึ่งผู้รับจ้างรับผิดชอบในการออกแบบ

### ผู้รับจ้างละเลยหรือเพิกเฉยในการปฏิบัติตามข้อบังคับภายใต้สัญญา

- ค่าใช้จ่ายถือเป็นเงินเพิ่มตามสัญญา เมื่อความบกพร่องของงานจ้างเกิดจากสาเหตุอื่น
- 3) สิทธิของผู้ว่าจ้างในการดำเนินการเรียกร้องการแก้ไขความชำรุดบกพร่อง (Clause 49.4) กล่าวว่า ถ้าผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแก้ไขงานจ้างที่บกพร่องภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้ว่าจ้างมีสิทธิจ้างให้บุคคลอื่นเข้ามาดำเนินการแก้ไขงานนั้นแทน โดยที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

### วิเคราะห์และเสนอแนะ

จากการศึกษาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง พบว่าในข้อกำหนดของแบบสัญญาจ้างแนบท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุมีรายละเอียดครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวนี้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกำหนดระยะเวลารับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง สิทธิของผู้ว่าจ้างในการดำเนินการเรียกร้องเพื่อแก้ไขความบกพร่องเสียหายของงานจ้างไว้อย่างชัดเจนเพียงพอ มีเพียงประเด็นเกี่ยวกับความครอบคลุมในความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องที่ควรจะมีการขยายความให้ชัดเจนขึ้นเพื่อป้องกันกรณีปัญหาบางประการข้างต้น โดย

- ระบุความครอบคลุมของความรับผิดชอบต่อผู้รับจ้างต่อความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง โดยรวมถึงความเสียหายต่องานอื่นอันเป็นผลต่อเนื่องโดยตรงจากงานจ้างที่เกิดความบกพร่องขึ้น เพื่อให้ผู้รับจ้างได้ตระหนักถึงความสำคัญของความเรียบร้อยโดยสมบูรณ์ของงานจ้าง

นอกจากนี้ แบบสัญญาจ้างราชการอาจมีการกำหนดให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบทำการแก้ไขซ่อมแซมข้อบกพร่องของงานจ้างซึ่งมิได้เกิดจากเหตุบกพร่องของผู้รับจ้างได้ โดยถือเป็นงานเพิ่มตามสัญญาตามแบบข้อกำหนดทั่วไปของสัญญาจ้างนานาชาติ FIDIC เพราะผู้รับจ้างย่อมเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานจ้างนั้นดี ทั้งยังสะดวกในการคิดราคางานเพิ่มเพราะมีราคาตามใบเสนอราคาเป็นเกณฑ์ในการคิด

### 3.3 หลักประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา

จากการศึกษากรณีปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้แบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่ามีมูลเหตุส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับ ข้อกำหนดเรื่องหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ซึ่งทำให้เป็นปัญหาต่อการพิจารณาปฏิบัติเพื่อให้งานจ้างก่อสร้างแล้วเสร็จตามเจตนารมณ์ของสัญญา ดังข้อมูลตามตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 กรณีปัญหาอันเนื่องมาจากข้อกำหนดเรื่องหลักประกันการปฏิบัติงาน

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1.	ผู้รับจ้างทำการส่งมอบงานให้กับผู้ว่าจ้าง โดยมีระยะรับประกันความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่องของงานจ้างเป็นเวลา 1 ปี นับจากวันที่ผู้ว่าจ้างได้รับมอบงาน ทั้งนี้สัญญามีข้อกำหนดให้ผู้ว่าจ้างคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้กับผู้รับจ้าง เมื่อพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญา ดังนั้นผู้ว่าจ้างสมควรคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้กับผู้รับจ้างเมื่อใด	ที่ นร (กวพ)1204/1582, 13 ก.พ. 2539
2.	ผู้ว่าจ้างทำสัญญากับผู้รับจ้างรวม 2 ฉบับ ต่อมาผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบชำระค่าปรับตามสัญญาฉบับหนึ่ง ผู้ว่าจ้างมีปัญหาในการพิจารณายึดหนังสือค้ำประกันสัญญาของสัญญาอีกฉบับหนึ่งซึ่งเป็นข้อผูกพันตามสัญญานั้น	ที่ นร (กวพ)1204/8603, 16 ก.ค. 2539
3	ผู้รับจ้างต้องการเปลี่ยนแปลงหนังสือค้ำประกันสัญญาของธนาคารจากสาขาหนึ่งเป็นอีกสาขาหนึ่งแทน เนื่องจากได้มีการโอนย้ายบัญชี แต่ผู้ว่าจ้างไม่สามารถพิจารณาตัดสินใจได้	ที่ นร (กวพ) 1305/633 , 27 ม.ค. 2541
4	ผู้ว่าจ้างมีความต้องการให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องเป็นเวลา 5 ปี ดังนั้น จึงเกิดปัญหาในการพิจารณาถึงเวลาในการคืนหลักประกันสัญญาจ้างให้กับผู้รับจ้าง	ที่ นร (กวพ) 1305/2039, 19 มี.ค. 2541

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ตามข้อมูลในตารางแสดงให้เห็นว่า กรณีปัญหาตามข้อ 1 และข้อ 4 เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดเรื่องหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของสัญญาจ้างราชการในความหมายของการพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญา โดยแบบสัญญาจ้างราชการ(สวัสดิกิจการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) กำหนดว่า หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาที่ผู้รับจ้างนำมามอบไว้ ผู้ว่าจ้างจะคืนให้

เมื่อผู้รับจ้างพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ทำให้ผู้ว่าจ้างมีปัญหาในการพิจารณาคืนหลักประกันการปฏิบัติงาน เพราะคำว่า “การพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญา” มิได้ให้คำอธิบายที่ครอบคลุมเพียงพอต่อการนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้แบบสัญญาจ้างก็มีได้กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการคืนหลักประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาไว้ด้วย

### ความหมายของการสิ้นสุดหลักประกันสัญญาของ FIDIC

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาในสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'deration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) พบว่า มีรายละเอียดต่าง ๆ รวมถึงความหมายของการสิ้นสุดหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ดังนี้

Clause 10.1 กำหนดว่า โดยที่สัญญาต้องการให้ผู้รับจ้างทำหลักประกันสำหรับการปฏิบัติงานที่เหมาะสมตามสัญญา ผู้รับจ้างจึงต้องจัดทำและส่งมอบหลักประกันนี้ให้กับผู้ว่าจ้างภายใน 28 วันนับจากได้รับหนังสือสนองรับราคา ตามจำนวนที่ระบุในภาคผนวกของใบเสนอราคา โดยแจ้งให้วิศวกรรับทราบด้วย

สำหรับระยะเวลาการสิ้นสุดของหลักประกันการปฏิบัติงานตามสัญญา ได้มีกล่าวถึงไว้ใน Clause 10.2 ว่า หนังสือประกันการปฏิบัติงานตามสัญญาจะมีผลบังคับใช้จนถึงเมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จสมบูรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตามสัญญา และหลักประกันจะคืนให้กับผู้รับจ้าง เมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จสมบูรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตามสัญญา โดยที่หลักประกันนี้จะคืนให้กับผู้รับจ้างภายใน 14 วัน หลังจากทีวิศวกรได้ออกหนังสือรับรองความรับผิดชอบความชำรุดบกพร่อง (Defects Liability Certificate) ให้แก่ผู้รับจ้างโดยที่ผู้ว่าจ้างไม่สามารถอ้างสิทธิใด ๆ ที่จะกระทำต่อหลักประกันนี้ได้อีกต่อไป

ดังนั้น เวลาที่หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา สิ้นสุดก็คือเมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จสมบูรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตามสัญญา ซึ่งถือได้ว่าผู้รับจ้างพ้นจากภาระหน้าที่ตามสัญญาแล้วนั่นเอง

กรณีปัญหาข้อ 2 และข้อ 3 การที่หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ช่วยประกันความมั่นใจให้กับผู้ว่าจ้างต่อความสำเร็จของงานจ้าง โดยผู้รับจ้างต้องนำมามอบให้แก่ผู้ว่าจ้าง ดังนั้น ผู้ว่าจ้างจึงต้องการให้หลักประกันนี้มีผลบังคับใช้และอยู่ในความครอบครองของ

ตนเอง เพื่อเป็นการประกันการทำงานของผู้รับจ้าง จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติครั้งที่ 2 และ 3 ขึ้น โดยมีได้เกิดจากข้อกำหนดในสัญญาแต่อย่างใด การพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องในทางปฏิบัติที่ผู้ว่าจ้างต้องใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจ

### แนวทางแก้ไข

ในการศึกษากรณีปัญหาจากข้อกำหนดเรื่องหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ในแบบสัญญาจ้างราชการประกอบกับสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC ทำให้เห็นว่าควรมีการให้ความชัดเจนในช่วงเวลาของการมีผลบังคับใช้ของหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา คือ

ให้ความหมายที่ชัดเจนของการที่ผู้รับจ้างพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาตามเจตนารมณ์ของสัญญาซึ่งควรเป็นวันที่ผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จสมบูรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตามสัญญา หรือหลังจากวันครบกำหนดรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง

### 3.4 สรุป

จากการศึกษาข้อมูลกรณีปัญหาซึ่งมีผลมาจากข้อกำหนดด้านคุณภาพของงานก่อสร้าง พบว่าเกิดจากข้อกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับลำดับความสำคัญของเอกสารสัญญา ความรับผิดชอบต่อความชำรุดบกพร่อง และหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา มีความไม่ชัดเจน ไม่รัดกุมเพียงพอ รวมทั้งขาดสาระสำคัญบางประการ ทำให้ขาดหลักเกณฑ์หรือบรรทัดฐานในการพิจารณา ซึ่งสามารถสรุปผลการวิเคราะห์ได้ดังนี้

3.4.1 ข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการให้สิทธิผู้ว่าจ้างในการพิจารณาหาข้อยุติ เมื่อเอกสารต่างๆ อันประกอบกันขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา เช่น แบบรูป รายการละเอียด ใบแจ้งปริมาณงานและราคา ใบเสนอราคา เป็นต้น มีข้อขัดแย้งกัน โดยไม่มีการให้ลำดับความสำคัญของเอกสารเหล่านี้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ มีความไม่แน่นอนและไม่มีบรรทัดฐาน

3.4.2 ข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการให้ความหมายของความชำรุดบกพร่องที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ รวมทั้งการไม่ระบุถึงความครอบคลุมในความเสียหายใดๆซึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องของงานจ้าง

3.4.3 ข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการมีความไม่ชัดเจนในความหมายของการพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญา ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาให้กับผู้รับจ้าง รวมถึงกำหนดเวลาที่แน่นอนในการคืนหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาก็ไม่มีความชัดเจนด้วย