

# ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างภาครัฐ : กรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

Construction Disputes in Government Construction Projects : A Case Study of the Administrative Court of Thailand

ธิติพงษ์ โตธนะคุณ<sup>1</sup>  
Thitipong Totanakun

## บทคัดย่อ

โครงการก่อสร้างโดยส่วนใหญ่มักเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นแม้ว่าจะมีการตกลงทำสัญญาเพื่อกำหนดขอบเขต สิทธิ และหน้าที่ของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายแล้วก็ตาม โดยเฉพาะในโครงการก่อสร้างภาครัฐที่หากเกิดข้อพิพาทขึ้นจะส่งผลเสียเป็นอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะ งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาการหามูลเหตุข้อพิพาทในโครงการก่อสร้างภาครัฐ โดยทำการเก็บข้อมูลจากเอกสารคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จากช่วงปีที่มีการลงนามในสัญญาหรือวันที่ประกาศเชิญชวน พ.ศ. 2560-2564 จำนวนทั้งหมด 35 คดี จากการศึกษาพบว่ามูลเหตุของข้อพิพาทที่มีอัตราการฟ้องร้องมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ค่าปรับส่งมอบงานล่าช้า ร้อยละ 26.92 การบอกเลิกสัญญา ร้อยละ 13.46 พื้นที่ก่อนส่งมอบมีปัญหา ร้อยละ 11.54 การแก้ไขงานระหว่างสัญญา ร้อยละ 11.54 จ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า ร้อยละ 9.62 โดยเกิดจากสาเหตุความไม่ครอบคลุมของข้อกำหนดและความไม่ชัดเจนของรายละเอียดในสัญญาจ้างก่อสร้าง ทำให้คู่สัญญาใช้สิทธิและการตีความแตกต่างกันโดยไม่ได้มีการพูดคุยตกลงร่วมกัน คู่สัญญาจึงควรทำการศึกษาข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ทราบรายละเอียดสิทธิของตนและคู่สัญญาอย่างชัดเจน และควรศึกษาแนวทางคำพิพากษาของศาลปกครองในอดีต เพื่อให้ทราบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

**คำสำคัญ :** ข้อพิพาท โครงการก่อสร้างภาครัฐ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

## Abstract

Most construction projects are prone to disputes even though a contract has been agreed upon to define the scope, rights, and duties of each contracting party. Especially in government construction projects, if a dispute arises, it will greatly harm public benefits. This research therefore focuses on finding the causes of disputes in construction projects. By collecting data from documents of the most recent administrative court judgments. From the year the contract was signed

<sup>1</sup> สาขาการจัดการโครงการก่อสร้าง ภาควิชาเทคนิคสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

or the date the invitation was announced, 2017 - 2021, a total of 35 cases. From the study, it was found that the top 5 causes of disputes with the highest litigation rates were fines for late delivery of work (26.92 percent), contract termination (13.46 percent), areas before delivery had problems (11.54 percent), Modification of work during the contract (11.54 percent), delayed payment of wages (9.62 percent). were caused by the lack of coverage of the law and the unclear details in the construction contract. Causing the contracting parties to exercise different rights and interpretations without having agreed upon them together. Contracting parties should study the legal issues related to procurement. In order to clearly know the details of their rights and those of the contracting party. You should also study the past judgments of the Administrative Court in order to know the scope of the Administrative Court's powers and duties.

**Keywords :** Dispute, Government construction projects, Administrative Court

## 1. บทนำ

ในการดำเนินการโครงการก่อสร้างนั้นประกอบไปด้วยผู้เกี่ยวข้องที่ร่วมดำเนินการหลากหลายฝ่าย ตลอดระยะเวลาของโครงการก่อสร้าง ซึ่งโดยทั่วไป จะประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 3 ฝ่าย คือ (1) ผู้ว่าจ้างหรือเจ้าของงาน (2) ผู้รับจ้าง หรือผู้รับเหมาก่อสร้าง และ (3) ผู้ควบคุมงานก่อสร้างหรือที่ปรึกษาทำหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้าง โดยมีแบบก่อสร้าง (Drawings) รายละเอียดวัสดุและวิธีการก่อสร้าง (Specification) เป็นเอกสารอ้างอิงในการดำเนินการก่อสร้าง ทว่าการดำเนินการย่อมมีรูปแบบและเงื่อนไขการดำเนินการที่แตกต่างกันเนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรที่ต่างกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและข้อพิพาทระหว่างกันได้ ทำให้การดำเนินการโครงการก่อสร้างนั้นจำเป็นต้องมีการทำข้อตกลงเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษร จึงต้องมีการทำ "สัญญา" ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในโครงการก่อสร้าง เพื่อกำหนดขอบเขต หน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่ตกลงทำสัญญาร่วมกัน

ในทางปฏิบัติโครงการก่อสร้างภาครัฐหลายโครงการประสบปัญหาและอุปสรรค เช่น การก่อสร้างไม่เสร็จตามกำหนด มีการแก้ไขแบบระหว่างดำเนินการตามสัญญา (วรานนท์ คงสง และ ชัยวัฒน์ ภูวกรกุลชัย, 2563) โดยการเกิดปัญหาและอุปสรรคอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงข้อตกลงสัญญางบประมาณค่าก่อสร้างและระยะเวลาการก่อสร้าง ทำให้รูปแบบและรายละเอียดสิ่งก่อสร้างเปลี่ยนแปลงไป ใช้ระยะเวลาการก่อสร้างและงบประมาณเพิ่มขึ้น กระทั่งต่อการบริหารงบประมาณ (ปรีชา อินสาลี, 2556) ทำให้คู่สัญญาได้รับผลกระทบซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้น โดยเฉพาะกับโครงการก่อสร้างภาครัฐที่ส่งผลเสียต่อภาครัฐและประโยชน์สาธารณะโดยตรง ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างภาครัฐควรที่จะทำการศึกษาข้อบัญญัติกฎหมายและข้อพิพาทในอดีตอย่างละเอียด เพื่อวางแผนป้องกันการเกิดข้อพิพาท โดยเฉพาะสัญญาในการดำเนินการโครงการก่อสร้างภาครัฐนั้นมีลักษณะเป็นรูปแบบที่ชัดเจนและมีรายละเอียดของสัญญาค่อนข้างตายตัวเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ยาก

อีกหนึ่งปัจจัยที่มักทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญานั้นคือความเป็นธรรมชาติของสัญญา โดยในปัจจุบันรูปแบบของการร่างสัญญาโครงการก่อสร้างภาครัฐนั้นมักที่จะรักษาผลประโยชน์ของภาครัฐและประโยชน์

สาธารณะเป็นสำคัญ โดยผู้รับจ้างจะมีอำนาจการต่อรองที่น้อยกว่าการทำสัญญาในภาคเอกชน และใช้เวลาดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ที่นานกว่า เนื่องจากทางภาครัฐจะต้องพิจารณาทั้งด้านราคา เวลา ทำให้การร้องขอค่าใช้จ่ายที่เกินกว่างบประมาณเป็นไปได้ยาก (ธนวัฒน์ บัวสาย, 2553) โดยการปรับปรุงให้สัญญามีความครอบคลุมและชัดเจนแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะสามารถลดการเกิดข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาได้ ทั้งทางด้านระยะเวลาและงบประมาณ ทำให้โครงการก่อสร้างมีคุณภาพมากขึ้น (สถาพร คุระนันท์, พศพันธ์ ชาญวสุนันท์ และ สุรพงษ์ ลิวโรตง, 2562)

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาสาเหตุที่นำไปสู่การเกิดข้อพิพาทภายในโครงการก่อสร้างภาครัฐ เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการก่อสร้าง และสามารถบริหารจัดการเพื่อดำเนินการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทในโครงการก่อสร้างภาครัฐที่อาจนำไปสู่กระบวนการฟ้องร้องต่อศาล โดยทำการศึกษาข้อพิพาทในอดีตที่เคยเกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างภาครัฐเพื่อช่วยในการเตรียมความพร้อมและเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสัญญาในโครงการก่อสร้างภาครัฐให้มีความครอบคลุม ชัดเจน และมีความยุติธรรมให้แก่คู่สัญญา รวมถึงเพื่อเป็นการวางแผนป้องกันการเกิดข้อพิพาทและวิธีแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารสัญญาโครงการก่อสร้างภาครัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ งานก่อสร้างแล้วเสร็จตามกำหนดเวลาและเป็นไปตามงบประมาณค่าก่อสร้างของสัญญา

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสัญญาจ้างก่อสร้างของภาครัฐและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทโครงการก่อสร้างภาครัฐจากเอกสารคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
3. เพื่อวิเคราะห์ความถี่ของมูลเหตุการเกิดข้อพิพาทและวิธีระงับข้อพิพาทของคู่สัญญาในโครงการก่อสร้างภาครัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดข้อพิพาทของโครงการก่อสร้างภาครัฐ

## 3. ขั้นตอนของการศึกษา

1. ศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของโครงการก่อสร้างภาครัฐที่จะนำไปสู่การเกิดข้อพิพาทในกระบวนการศาลปกครอง ร่วมกับการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และข้อบัญญัติกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการก่อสร้าง จากเอกสารงานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง
2. สร้างตารางบันทึกข้อมูลข้อพิพาท แบ่งเป็นทั้งหมด 21 ประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาทของศาลปกครอง
3. จัดเก็บข้อมูลคดีของศาลปกครองสูงสุด เพื่อสรุปเหตุการณ์ของคู่กรณีที่ทำให้เกิดการฟ้องร้องขึ้นและสรุปผลการพิจารณาและคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุด
4. วิเคราะห์ข้อมูลความถี่ของมูลเหตุการเกิดข้อพิพาทของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายในโครงการก่อสร้างภาครัฐ เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์หาแนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาทจากปัญหาที่เกิดขึ้น
5. สรุปผลการศึกษา เพื่อเสนอแนะแนวทางป้องกันการข้อพิพาทในโครงการก่อสร้างภาครัฐ

#### 4. วิธีการศึกษา

ศึกษาข้อมูลข้อพิพาทโดยการสืบค้นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาคดีถึงที่สุดแล้วจากระบบสืบค้นอิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ของศาลปกครองสูงสุด เพื่อใช้ในการสร้างตารางเก็บข้อมูล และทำการเก็บข้อมูลแบ่งตามประเด็นการศึกษา โดยจะประกอบไปด้วยประเด็นต่าง ๆ แยกไว้เป็นหัวข้อในตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตารางการเก็บข้อมูลข้อพิพาทจากเอกสารคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

1. ลำดับคดี-ปีที่เกิดข้อพิพาท		12. มูลค่าโครงการ	
2. วันที่ลงนามในสัญญา/ วันที่ประกาศเชิญชวน		13. ช่วงเวลาการเกิดเหตุ	
3. สิทธิการฟ้องร้อง		14. รายละเอียดข้อพิพาท	
4. ผู้ยื่นฟ้องคดี		15. มูลเหตุของข้อพิพาท	
5. ผู้ถูกฟ้องคดี		16. ลักษณะพฤติกรรมการพิพาท ตามอำนาจศาลปกครอง	
6. สถานะผู้ยื่นฟ้องคดี		17. มูลค่าความเสียหาย	
7. สถานะผู้ถูกฟ้องคดี		18. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	
8. หน่วยงานรัฐที่เกิดเหตุ		19. ผลคำพิพากษา	
9. ลักษณะการเรียกร้อง		20. อำนาจการยุติข้อพิพาท	
10 ลักษณะงาน		21. เหตุผลของคำพิพากษา	
11. ประเภทของโครงการ			

#### 5. ผลการศึกษา

จากการรวบรวมข้อมูลมูลเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างภาครัฐ จากเอกสารคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในช่วงปีที่โครงการก่อสร้างภาครัฐมีการลงนามในสัญญาหรือวันที่ประกาศเชิญชวนตั้งแต่ พ.ศ.2560 ไปจนถึงปี พ.ศ. 2564 และเกิดเป็นคดีพิพาทขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2562 ไปจนถึงปี พ.ศ.2565 ซึ่งมีการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เป็นจำนวนทั้งหมด 35 คดี โดยมีผลการศึกษาดังนี้

5.1 จำนวนคดีแบ่งตามปีที่เกิดข้อพิพาท พบว่า ปีที่เกิดข้อพิพาทมากที่สุดคือปี พ.ศ. 2565 (ร้อยละ 40) และจากสถิติจำนวนคดีแบ่งตามปีที่ลงนามในสัญญาหรือวันที่ประกาศเชิญชวน พบว่าข้อพิพาทเกิดจากโครงการที่ลงนามในสัญญาหรือวันที่ประกาศเชิญชวนในปี พ.ศ. 2561 (ร้อยละ 45.71) มากที่สุด ซึ่งเป็นช่วงปีแรกภายหลังจากที่มีประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

5.2 สิทธิการฟ้องร้องต่อศาล พบว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิข้อตกลงตามสัญญาในการเรียกร้องต่อศาลมากที่สุด (ร้อยละ 62.86) โดยเมื่อศึกษาตามรายละเอียดของคดีจะเห็นได้ว่าคู่พิพาทจะยึดหลักปฏิบัติของสัญญาตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง แบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความครอบคลุมเพิ่มมากขึ้นจากกฎหมายฉบับก่อน

5.3 สถานะผู้ยื่นฟ้องคดี พบว่า ฝ่ายภาคเอกชนจะเป็นผู้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นจำนวนทั้งหมด 35 คดี แสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีความรัดกุมและรักษาผลประโยชน์ของภาครัฐเป็นสำคัญ ซึ่งให้สิทธิการบริหารสัญญาแก่ภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน ทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นภาครัฐสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในการบริหารสัญญาเพื่อจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้

5.4 ช่วงเวลาการเกิดเหตุพิพาทพบว่า ช่วงเวลาระหว่างสัญญาเกิดข้อพิพาทมากที่สุด (ร้อยละ 82.86) เนื่องจากเป็นช่วงที่มีระยะเวลาและขั้นตอนยาวนานกว่าช่วงก่อนการเซ็นสัญญา ทำให้มีโอกาสเกิดข้อพิพาทมากกว่าในช่วงเวลาอื่น โดยระเบียบข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะมีข้อกำหนดในการบริหารสัญญาช่วงระหว่างสัญญามากกว่าช่วงเวลาอื่น ส่งผลให้เกิดประเด็นข้อพิพาทต่อสิทธิการบริหารสัญญาช่วงเวลาดังกล่าวมากกว่าช่วงก่อนการเซ็นสัญญา

5.5 ประเด็นลักษณะการเรียกร้อง พบว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการเรียกร้องแบ่งเป็น 14 ลักษณะ โดยการเรียกร้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีมีจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ 20.27) (ตารางที่ 2) เนื่องจากเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ฝ่ายผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์ในมูลเหตุข้อพิพาทนั้นจึงต้องการให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถรักษาสีทธิและผลประโยชน์ของตนได้ ต่อจากนั้นจึงจะขอเรียกร้องต่อศาลในประเด็นอื่นต่อไป

ตารางที่ 2 ลักษณะการเรียกร้อง

	ลักษณะการเรียกร้อง	จำนวน	ร้อยละ
1	เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดี	15	20.27
2	ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย	13	17.57
3	ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมและค่าดำเนินการศาล	12	16.22
4	ขอคืนเงินค่าปรับจากผู้ว่าจ้าง	11	14.86
5	ขอให้ศาลกำหนดวิธีบรรเทาทุกข์ชั่วคราว	8	10.81
6	ขอคืนหนังสือค้ำประกันให้แก่ผู้รับจ้าง	3	4.05
7	ขอให้ผู้ว่าจ้างชำระเงินค่าจ้าง	3	4.05
8	ขอยกเลิกสัญญา	2	2.70
9	ให้รับผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการประกวดราคา	2	2.70
10	ขอขยายเวลาของสัญญา	1	1.35
11	ขอให้คืนเงินค่าแก้ไขงานชำรุดที่ผู้ว่าจ้างหักไว้	1	1.35
12	ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี	1	1.35
13	ขอลดอัตราค่าปรับ	1	1.35
14	ขอเปลี่ยนคณะกรรมการตรวจการจ้าง	1	1.35
	<b>รวม</b>	<b>74</b>	<b>100.00</b>

5.6 มูลเหตุของข้อพิพาท พบว่ามูลเหตุที่ทำให้เกิดการฟ้องร้องมากที่สุดคือ มูลเหตุค่าปรับส่งมอบงานล่าช้า (ร้อยละ 26.92) (ตารางที่ 3) เนื่องจากในทุกโครงการก่อสร้างหากเกิดเหตุข้อพิพาทขึ้นจะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการดำเนินโครงการที่จะต้องหยุดชะงักและจะต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้นจากกำหนดการเดิม ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานตามระยะเวลาของสัญญาได้ จึงเกิดการคิดค่าปรับส่งมอบงานล่าช้าขึ้น

ตารางที่ 3 มูลเหตุของข้อพิพาท

	มูลเหตุของข้อพิพาท	จำนวน	ร้อยละ
1	ค่าปรับส่งมอบงานล่าช้า	14	26.92
2	การบอกเลิกสัญญา	7	13.46
3	พื้นที่ก่อนส่งมอบมีปัญหา	6	11.54
4	การแก้ไขงานระหว่างสัญญา	6	11.54
5	จ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า	5	9.62
6	ผู้รับจ้างขอขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา	3	5.77
7	เหตุสุดวิสัย	3	5.77
8	การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของการประกวดราคาภายหลังจากที่ประกาศประกวดราคา	3	5.77
9	รายละเอียดผู้เสนอราคาไม่ครบถ้วนก่อนการประกวดราคา	2	3.85
10	การตีความประเด็น "ประโยชน์สาธารณะ"	1	1.92
11	ระยะเวลาการเซ็นสัญญาไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	1	1.92
12	ผู้ว่าจ้างไม่จ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญา	1	1.92
	<b>รวม</b>	<b>52</b>	<b>100.00</b>

5.7 ประเด็นผลคำพิพากษาที่ศาลมีการพิพากษามากที่สุดคือ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (ร้อยละ 48.57) (ตารางที่ 4) เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจพิพากษาลงคำสั่งอำนาจของสัญญาที่คู่สัญญาตกลงทำร่วมกันได้

ตารางที่ 4 ผลคำพิพากษา

	ผลคำพิพากษา	จำนวน	ร้อยละ
1	ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา	17	48.57
2	พิพากษาให้ดำเนินการตามคำร้องบางส่วน	8	22.86
3	รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ดำเนินการตามผู้ฟ้องคดี	6	17.14
4	ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี	4	11.43
	<b>รวม</b>	<b>35</b>	<b>100</b>

5.8 จากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่าลักษณะพฤติกรรมพิพาทตามอำนาจศาลปกครองที่เกิดมากที่สุดคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (ร้อยละ 77.78) (ตารางที่ 5) ซึ่งเป็นการฟ้องร้องที่มีมูลเหตุข้อพิพาทจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และประกาศ

คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง แบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ตารางที่ 5 ลักษณะพฤติกรรมพิพาทตามอำนาจศาลปกครอง

	ลักษณะพฤติกรรมพิพาทตามอำนาจศาลปกครอง	จำนวน	ร้อยละ
1	คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	28	77.78
2	คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง	4	11.11
3	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ	3	8.33
4	คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง	1	2.78
<b>รวม</b>		36	100

หมายเหตุ : ในแต่ละคดี ข้อพิพาทอาจเกิดจากหลายมูลเหตุ จำนวนรวมจึงมากกว่า 35 คดี

5.9 อำนาจการยุติข้อพิพาทของศาลปกครอง พบว่า ศาลออกคำสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการงดเว้นการกระทำโดยจะกำหนดระยะเวลาในการใช้อำนาจยุติข้อพิพาท มีจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ 28.57) (ตารางที่ 6) (เป็นอันดับถัดมาจากการไม่มีการใช้อำนาจการยุติข้อพิพาท เนื่องจากศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นลักษณะการฟ้องร้องที่มากที่สุดเป็นอันดับที่สองคือ ขอให้ชดเชยค่าเสียหาย และประเด็นมูลเหตุของข้อพิพาทที่เกิดมากที่สุดคือ ค่าปรับส่งมอบงานล่าช้า

ตารางที่ 6 อำนาจการยุติข้อพิพาท

	อำนาจการยุติข้อพิพาท	จำนวน	ร้อยละ
1	ไม่มีการใช้อำนาจการยุติข้อพิพาท	16	45.71
2	สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการงดเว้นการกระทำโดยจะกำหนดระยะเวลา	10	28.57
3	สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง	4	11.43
4	สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน	2	5.71
5	สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นตามกฎหมาย	2	5.71
6	สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด	1	2.86
<b>รวม</b>		35	100.00

## 6. สาเหตุของข้อพิพาทและแนวทางป้องกัน

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์สาเหตุของมูลเหตุข้อพิพาท 5 อันดับแรกและเสนอแนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 6.1 สรุปสาเหตุข้อพิพาทจากมูลเหตุค่าปรับส่งมอบงานล่าช้ามีสาเหตุเกิดจาก

1. ผู้ว่าจ้างทำการบริหารสัญญาไม่รอบคอบทำให้มีการคิดอัตราค่าปรับผิดพลาด
2. ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการส่งมอบงานงวดสุดท้ายได้ทันกำหนดเวลาของสัญญา
3. ความคิดเห็นไม่ตรงกันของคู่สัญญาในการกำหนดระยะเวลาการคิดค่าปรับและอัตราค่าปรับตามประเภทโครงการ

แนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาทจากมูลเหตุอัตราค่าปรับส่งมอบงานล่าช้า จากการศึกษาสาเหตุข้อพิพาทจากมูลเหตุค่าปรับส่งมอบงานล่าช้าที่ศาลมีการรับคำฟ้องไว้พิจารณาคดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่าก่อนเริ่มการเซ็นสัญญาควรมีการจัดประชุมระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างเพื่อชี้แจงรายละเอียดของสัญญาในประเด็นการคิดค่าปรับว่าเป็นโครงการก่อสร้างประเภทใด เนื่องจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอัตราค่าปรับโครงการก่อสร้างประเภทสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน มากกว่าโครงการประเภทอื่น โดยหากมีการเริ่มคิดค่าปรับเกิดขึ้น ฝ่ายผู้ว่าจ้างควรที่จะแจ้งรายละเอียดการคิดค่าปรับให้ฝ่ายผู้รับจ้างทราบร่วมกันอย่างต่อเนื่องว่ามีการเริ่มคิดค่าปรับในวันเวลาใด มีอัตราค่าปรับเท่าใด และมีการคิดอัตราค่าปรับเป็นจำนวนเงินทั้งหมดเท่าใด

### 6.2 สรุปสาเหตุข้อพิพาทจากมูลเหตุการบอกเลิกสัญญามีสาเหตุเกิดจาก

1. ฝ่ายผู้ว่าจ้างมีเหตุให้เชื่อได้ว่าฝ่ายผู้รับจ้างจะไม่สามารถดำเนินงานให้แล้วเสร็จตามขอบเขตงานของสัญญาได้
2. ฝ่ายผู้ว่าจ้างตรวจพบการปลอมแปลงเอกสารสัญญาจากผู้รับจ้าง
3. ฝ่ายผู้รับจ้างพบว่าผู้ว่าจ้างได้ระบุให้ผู้รับจ้างใช้วัสดุคุณภาพสูงในส่วนของรายการวัสดุที่ตกลงและไม่มีภาระระบุในสัญญา

แนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาทจากมูลเหตุการบอกเลิกสัญญา จากการศึกษาคดีพิพาทจากมูลเหตุการบอกเลิกสัญญาที่ศาลมีการรับคำฟ้องไว้พิจารณาคดี พบว่าสิทธิการบอกเลิกสัญญาโดยฝ่ายผู้ว่าจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และสัญญาที่คู่สัญญาตกลงทำร่วมกันจะมีการระบุเหตุที่ผู้ว่าจ้างสามารถบอกยกเลิกสัญญาได้อย่างชัดเจนและครอบคลุม แต่การบอกเลิกสัญญาจากฝ่ายผู้รับจ้างจะไม่มีภาระรายละเอียดเหตุที่ผู้รับจ้างสามารถบอกเลิกสัญญาได้อย่างแน่ชัด โดยหากโครงการก่อสร้างที่เกิดข้อพิพาทเป็นโครงการประเภทสาธารณะ ผู้รับจ้างจะไม่มีสิทธิในการบอกเลิกสัญญาดังนั้นจึงควรมีการระบุเหตุที่ทำให้ผู้รับจ้างสามารถยื่นขอพิจารณการบอกเลิกสัญญาแก่ผู้ว่าจ้างให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และคู่สัญญาควรมีการตกลงระบุประเภทโครงการที่จะดำเนินการก่อสร้างให้ชัดเจนว่า มีผลต่อสาธารณะหรือไม่ และเพิ่มขึ้นตอนให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างได้มีโอกาสชี้แจงเหตุที่นำไปสู่การบอกเลิกสัญญาพร้อมหลักฐานให้แก่ผู้รับจ้างทราบก่อนการบอกเลิกสัญญา

### 6.3 สรุปสาเหตุข้อพิพาทจากมูลเหตุพื้นที่ก่อนส่งมอบมีปัญหาสาเหตุเกิดจาก

1. ฝ่ายผู้ว่าจ้างไม่สามารถจัดเตรียมพื้นที่เพื่อส่งมอบได้ทันเวลา



2. บริบทโดยรอบทำให้ฝ่ายผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าดำเนินการก่อสร้างได้ทันกำหนดเวลา

แนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาทจากมูลเหตุพื้นที่ก่อนส่งมอบมีปัญหา จากการศึกษาคดีพิพาทในประเด็นพื้นที่ก่อนส่งมอบมีปัญหาที่ศาลมีการรับคำฟ้องไว้พิจารณาคดี พบว่าแบบสัญญามาตรฐานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 : สัญญาจ้างก่อสร้าง ข้อ 7 จะไม่มีการระบายละเอียดของฝ่ายผู้ว่าจ้างว่าจะมีการส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้างในวันและเวลาโดยชัดเจน ดังนั้นหากมีการระบุวันเวลาที่ผู้ว่าจ้างจะต้องส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของสัญญา ทำให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีความเข้าใจร่วมกัน และลดขั้นตอนการพิจารณาสืบค้นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นของศาลปกครอง

6.4 สรุปสาเหตุข้อพิพาทจากมูลเหตุการแก้ไขงานระหว่างสัญญามีสาเหตุเกิดจาก

1. ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิการขอแก้ไขงานระหว่างสัญญาเพื่อประโยชน์แก่ภาครัฐ
2. ผู้ว่าจ้างใช้สิทธิการแก้ไขงานระหว่างสัญญาเนื่องจากรายละเอียดงานตามสัญญาไม่ครบถ้วน

แนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาทจากมูลเหตุการแก้ไขงานระหว่างสัญญา จากการศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการแก้ไขงานระหว่างสัญญาที่ศาลมีการรับคำฟ้องไว้พิจารณาคดี พบว่าหากภาครัฐจำเป็นต้องใช้สิทธิการแก้ไขงานระหว่างสัญญา คู่สัญญาสองฝ่ายควรที่จะรับรู้ถึงสาเหตุ ขอบเขตและรายละเอียดของงานที่จะถูกเปลี่ยนแปลงร่วมกันตามวัตถุประสงค์เดิมของสัญญา และควรให้มีการพิจารณาด้านระยะเวลาและงบประมาณให้สอดคล้องกับปริมาณงานภายหลังการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องได้รับการยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย หากภาครัฐมีความจำเป็นต้องออกคำสั่งเพื่อแก้ไขสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและสาธารณะ ควรมีการระบายละเอียดการปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกับรายละเอียดของงานที่เพิ่มขึ้นในปริมาณที่เหมาะสม ในกรณีพิพาทจึงได้ว่าส่งผลกระทบต่อผู้รับจ้างจริง

6.5 สรุปสาเหตุข้อพิพาทจากมูลเหตุจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้ามีสาเหตุเกิดจาก ความประมาทหรือความละเลยของเจ้าพนักงานรัฐ

แนวทางป้องกันการเกิดข้อพิพาทจากมูลเหตุการจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า จากการศึกษาแบบสัญญามาตรฐานตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง แบบสัญญาจ้างก่อสร้าง พบว่าในแบบสัญญามาตรฐานดังกล่าวจะมีการระบุเพียงจำนวนเงินค่าจ้างที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงทำร่วมกันและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินค่าจ้างเมื่อผู้รับจ้างดำเนินงานครบตามเกณฑ์ที่สัญญากำหนด ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดรายละเอียดเรื่องระยะเวลาที่ชัดเจนในการจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้างรับรู้ เพื่อให้การบริหารสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้รับจ้างไม่ถูกประวิงเวลาการจ่ายค่าจ้างโดยไม่มีเหตุผล

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลมูลเหตุของข้อพิพาทที่มีอัตราการฟ้องร้องมากที่สุด 5 อันดับแรก พบว่าประเด็นที่ศาลไม่สามารถรับคำฟ้องคดีเข้าสู่ระบบได้ เนื่องจากคำฟ้องอยู่นอกเหนืออำนาจการพิจารณาดีของศาลปกครอง ผู้รับจ้างควรที่จะศึกษารายละเอียดของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาตกลงร่วมกันให้รอบคอบเพื่อรักษาสิทธิของตนในการดำเนินการตามสัญญาและบริหารสัญญาได้อย่างถูกต้อง และผู้รับจ้างควรที่จะศึกษากระบวนการยุติธรรมขัดแย้ง โดยเฉพาะกระบวนการทางศาลปกครองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการก่อสร้างภาครัฐ เพื่อให้ทราบขอบเขตอำนาจการพิพาทคดีผ่านการศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาดีปกครอง พ.ศ. 2542

## บทสรุป

จากการศึกษาข้อพิพาทในโครงการก่อสร้างภาครัฐ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูง ที่ลงนามในสัญญาหรือประกาศเชิญชวน ตั้งแต่พ.ศ. 2560-2564 จำนวน 35 คดี พบว่ามูลเหตุของข้อพิพาทที่มีอัตราการใช้ฟ้องร้องมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ ค่าปรับส่งมอบงานล่าช้า ร้อยละ 26.92 การบอกเลิกสัญญา ร้อยละ 13.46 พื้นที่ก่อนส่งมอบมีปัญหา ร้อยละ 11.54 การแก้ไขงานระหว่างสัญญา ร้อยละ 11.54 จ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า ร้อยละ 9.62 เกิดจากสาเหตุดังนี้

1. ความไม่ครอบคลุมของข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ในบางกรณี เมื่อเกิดข้อพิพาทจึงต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลให้เกิดการพิพาทในสิทธิดังกล่าว
2. ความไม่ชัดเจนของรายละเอียดในสัญญาจ้างก่อสร้าง ส่งผลให้เกิดการตีความรายละเอียดของสัญญาตามความเข้าใจของคู่สัญญา จึงอาจเกิดการบริหารสัญญาที่ผิดพลาดจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน
3. รายละเอียดของข้อกำหนดและสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างจะให้สิทธิการบริหารสัญญาแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันในบางประเด็น คู่สัญญาจึงสามารถใช้ดุลพินิจของฝ่ายตนเป็นสิทธิขาดในการบริหารสัญญา ทำให้เมื่อเกิดการใช้สิทธิตามสัญญาจากแต่ละฝ่ายจะขาดการพูดคุยเจรจาร่วมกัน

คู่สัญญาควรทำการศึกษาข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้แน่ชัดโดยเฉพาะเรื่องการทำ ความเข้าใจและการรักษาสิทธิของตนเองตลอดระยะเวลาของการร่วมเป็นคู่สัญญาตั้งแต่ก่อนการเซ็นสัญญา และการบริหารสัญญา เพื่อให้ทราบรายละเอียดสิทธิของตนและคู่สัญญาได้อย่างชัดเจน และควรศึกษาแนวทาง คำพิพากษาของศาลปกครองในอดีตเพื่อให้ทราบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่าสามารถทำการ พิพาทลักษณะข้อพิพาทใดได้บ้าง โดยจากการศึกษาพบว่าศาลไม่สามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ถึง 16 คดี จากจำนวนทั้งหมด 35 คดี เนื่องจากคำฟ้องดังกล่าวได้ถูกระบุสิทธิไว้ในสัญญาแล้ว ซึ่งศาลไม่มีอำนาจล่วงล้ำ ข้อตกลงของสัญญาที่คู่สัญญาดกลงทำร่วมกันได้

## เอกสารอ้างอิง

ธนวัฒน์ บัวสาย, (2553). การพัฒนารูปแบบสัญญาการจ้างงานก่อสร้างเพื่อการประยุกต์ใช้สัญญามาตรฐาน

FIDIC ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง : กรณีศึกษาจังหวัดนครพนม. วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต.

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

ปรีชา อินสาลี, (2556). ปัญหาการแก้ไขสัญญาระหว่างการก่อสร้างโครงการ ภายในมหาวิทยาลัยขอนแก่น.

วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

สถาพร คุระนันท์, พิศพันธ์ ชาญวสุนันท์ และ สุรพงษ์ ลิวไธสง, (2562). ปัญหาการใช้สัญญาจ้างออกแบบและ

ควบคุมงานก่อสร้างในโครงการก่อสร้างภาครัฐ. วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยขอนแก่น

วรานนท์ คงสง และ ชัยวัฒน์ ภูวกรกุลชัย, (2563). คดีความในงานก่อสร้าง. วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต.

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.