

บันทึก

เรื่อง การจ่ายค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างเพิ่มเติมของวิศวกรที่ปรึกษา
กรณีการขยายเวลางานก่อสร้างอาคารท่าอากาศยานและสิ่งอำนวยความสะดวก
ความสะดวกของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.)

การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทอท.๑๐๑๑/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) ได้ทำสัญญา ที่ ๘/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๖ ว่าจ้างบริษัทนิปปอนโคอิ จำกัด และบริษัทไทยคิซึโอ จำกัด ร่วมกันเป็นวิศวกรที่ปรึกษาควบคุมงานก่อสร้างตามโครงการขยายและพัฒนาท่าอากาศยานกรุงเทพ มีกำหนด ๖๘.๕ เดือน นับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๖ ถึงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒

ในระหว่างการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างวิศวกรที่ปรึกษา ทอท.ได้ตกลงขยายเวลางานก่อสร้างให้แก่บริษัทอิตาเลียนไทยดิเวลอปเม้นท์ จำกัด ผู้รับจ้างงานสัญญา BIA-๔ ซึ่งเป็นงานตามโครงการขยายและพัฒนาท่าอากาศยานกรุงเทพ ทั้งนี้ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๑ ดังนี้

๑. ขยายเวลางานก่อสร้างสัญญา BIA-๔ Stage II มีกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๒

๒. ขยายเวลางานติดตั้งระบบ Building Automation System(BAS) Stage B มีกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๒ ถึงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๒

การขยายเวลางานก่อสร้างดังกล่าว ทำให้วิศวกรที่ปรึกษาต้องควบคุมงานก่อสร้างเพิ่มเติมเกินกำหนดเวลาของสัญญาจ้างวิศวกรที่ปรึกษา และวิศวกรที่ปรึกษามีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างเพิ่มเติมตามเงื่อนไขสัญญาจ้างวิศวกรที่ปรึกษาข้อ ๓.๐๕ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างเพิ่มเติมว่า ทอท.ในฐานะผู้ว่าจ้างหรือบริษัทอิตาเลียนไทยฯ จำกัด ในฐานะผู้รับจ้าง ควรรับภาระในเรื่องค่าควบคุมงานก่อสร้างเพิ่มเติมนี้ เพราะในทางปฏิบัติของสัญญาโดยทั่วไปนั้น เมื่อปรากฏว่า ได้มีการขยายเวลางานก่อสร้างออกไปโดยมิใช่ความผิดหรือความบกพร่องของผู้รับจ้างโดยปกติย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ว่าจ้างที่จะต้องรับภาระในเรื่องค่าจ้างควบคุมงานของวิศวกรที่ปรึกษาทั้งสิ้น

สำหรับกรณีงานก่อสร้างตามสัญญา BIA-๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการขยายเวลางานก่อสร้างเพื่อช่วยเหลือผู้รับเหมาก่อสร้างไทยที่ได้รับ ความเดือดร้อนจากปัญหาวัสดุก่อสร้างและสินค้าเกี่ยวกับการก่อสร้างขึ้นราคาและขาดแคลน มีกำหนด ๑๘๐ วัน แต่ผู้รับจ้างได้ให้ความร่วมมือโดยเร่งรัดงานให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อประโยชน์ของ ทอท. และขอขยายเวลางานก่อสร้างเพียง๓๐ วัน ซึ่งในทางปฏิบัติของสัญญาโดยทั่วไป ถือได้ว่าความล่าช้าของงานนี้มิใช่ความบกพร่องของผู้รับจ้าง ทอท.ในฐานะผู้ว่าจ้างจึงควรต้องรับภาระในค่าจ้างควบคุม

งานของวิศวกรที่ปรึกษาด้วยเช่นกัน แต่เนื่องจากตามเงื่อนไขสัญญา BIA-๔ ข้อ GC.-๕.๓๒ กำหนดให้ผู้รับจ้างเป็นผู้รับภาระในเรื่องค่าจ้างควบคุมงานของวิศวกรที่ปรึกษา ในกรณีที่วิศวกรที่ปรึกษามีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเนื่องจากการขยายเวลางานก่อสร้างหรืองานก่อสร้างต้องล่าช้าออกไปโดยไม่คำนึงว่าการขยายเวลาหรือความล่าช้าของงานก่อสร้างนี้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายใด

ทอท.จึงหาหรือว่า กรณีนี้ ทอท.หรือผู้รับจ้างควรจะต้องรับภาระในเรื่องค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างเพิ่มเติมให้แก่วิศวกรที่ปรึกษาในช่วงของการขยายเวลางานก่อสร้างดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว กับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม และผู้แทนกรมอัยการ แล้ว สำหรับในปัญหาข้อหาหรือของทอท.ที่ว่า ในกรณีที่มีการขยายเวลางานก่อสร้างออกไป ซึ่งทำให้วิศวกรที่ปรึกษามีหน้าที่ต้องควบคุมงานก่อสร้างต่อไปและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมขึ้นจากการขยายเวลางานก่อสร้างดังกล่าว กรณีเช่นนี้ ทอท.หรือผู้รับจ้างจะเป็นผู้รับภาระในเรื่องค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างที่เพิ่มเติมขึ้นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า เมื่อพิจารณาสัญญาระหว่างทอท.กับบริษัทอิตาเลียนไทยจำกัด (สัญญาที่ ๓๓/๒๕๒๗) ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๒๗ แล้ว ปรากฏว่าในข้อ GC.-๕.๓๒ ซึ่งมีการแก้ไขโดยบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมหมายเลข ๑^๒ ได้กำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมของวิศวกรที่ปรึกษาว่า ถ้าค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมอย่างใด ๆ ของวิศวกรที่ปรึกษา เกิดขึ้นเพราะการขยายเวลางานก่อสร้างหรือความล่าช้าในการก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลสมควรแก่การต่ออายุสัญญาและผู้ว่าจ้างจะอนุมัติหรือไม่ อันก่อให้เกิดความจำเป็นที่วิศวกรที่ปรึกษาต้องทำงานเพิ่มเติม ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ ผู้รับจ้างต้องเป็นผู้ออก ฯลฯ

ตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ผู้รับจ้างได้มีหนังสือขอขยายเวลางานก่อสร้างตามสัญญา BIA-๔ Stage II และขอขยายเวลางานติดตั้งระบบ Building Automation System (BAS) ออกไปอีก ๓๐ วัน โดยอ้างเหตุว่าเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้ทางราชการขยายเวลาสัญญางานก่อสร้างที่ให้การอนุมัติไปแล้ว ดังนั้น จึงสมควรพิจารณาในเบื้องต้น

^๑สัญญา BIA-๔

GC.-5.35 ENGINEER'S ADDITIONAL SERVICES

If any additional expenses of the Engineer incurred as a result of the extension of construction period or delay of construction which necessitate the additional services of the Engineer, such additional expenses shall be borne by the Contractor. The payment shall be made to the Engineer through the Authority at the rate mutually agreed between the Contractor and the Engineer.

^๒บันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมหมายเลข ๑

GC.-5.32 ENGINEER'S ADDITIONAL SERVICES

Add in line ๓ after “.... construction” “.Whether or not justified for extension of contract and approved by the Authority under Clause GC.-8.3.”

นี้ก่อนว่าตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสาระสำคัญและขอบเขตเพียงใด

ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๑๐๔ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๑ และ ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๑๔๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๑ ได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับเหมากับทางราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายเวลางานก่อสร้างที่ให้การอนุมัติไปแล้ว โดยมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้อนุมัติให้มีการขยายเวลาออกไปได้อีก ๑๘๐ วันสำหรับงานก่อสร้างที่เสนอราคาและลงนามไว้กับทางราชการภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ โดยสัญญาก่อสร้างดังกล่าวจะต้องมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ หรืองานก่อสร้างที่เสนอราคาไว้กับทางราชการภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ และลงนามหลังวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสาระสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับเหมาไทยที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาวัสดุก่อสร้างขึ้นราคาและขาดแคลน โดยให้มีการขยายเวลางานก่อสร้างออกไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้รับเหมาก่อสร้างต้องถูกปรับตามสัญญาในกรณีที่ไม่สามารถส่งมอบงานได้ตามกำหนดเวลา มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับเหมาซึ่งต้องผูกพันตามสัญญาในกรณีอื่น ๆ แต่อย่างใด นอกจากนั้น การให้ขยายเวลางานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็มีใช่เป็นการขยายระยะเวลาโดยอัตโนมัติให้แก่ทุกสัญญา แต่จะต้องเป็นกรณีที่ผู้รับเหมาร้องขอให้ทางราชการขยายเวลางานก่อสร้างให้และทางราชการ (ผู้ว่าจ้าง) ได้อนุมัติให้มีการขยายเวลาตามที่ร้องขอเท่านั้น

สำหรับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ แม้ว่าบริษัทอาเลี่ยนไทยฯ จำกัดจะได้มีหนังสือขอขยายเวลางานก่อสร้างออกไปอีก ๓๐ วัน โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวและ ทอท.ได้อนุมัติให้มีการขยายเวลาตามที่ร้องขอก็ตาม แต่การขยายเวลาดังกล่าวก็เป็นการขยายเวลาเพื่อให้ผู้รับจ้างต้องถูกปรับตามสัญญาในฐานะที่ไม่สามารถส่งมอบงานตามเวลาที่กำหนด กรณีไม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้รับจ้างในส่วนที่เกี่ยวกับการว่าจ้างวิศวกรที่ปรึกษาเพื่อควบคุมงานก่อสร้างที่มีการขยายเวลาขึ้นนั้น เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิได้ครอบคลุมถึง นอกจากนั้น ตามสัญญา BIA-๔ ระหว่าง ทอท.กับผู้รับจ้างในข้อ GC.๕-๓๒ ซึ่งมีการแก้ไขโดยบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมหมายเลข ๑ ก็ระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้รับจ้างก่อสร้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการขยายเวลาหรือความล่าช้าในงานก่อสร้างไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ผู้รับจ้างจะต้องรับภาระในเรื่องค่าจ้างควบคุมงานก่อสร้างเพิ่มเติมให้แก่วิศวกรที่ปรึกษาในช่วงของการขยายเวลางานก่อสร้างดังกล่าว

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๓๒