



คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๐๖/๒๕๕๖

วันที่ ๑๙ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง	{	ห้างหุ้นส่วนจำกัด พุ่มพฤกษ์ก่อสร้าง	ผู้ฟ้องคดี
		เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน	ผู้ถูกฟ้องคดี

วันนี้ เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา ศาลนัดฟังคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๘๘/๒๕๖๒

นางสาวพิจิตรา พุ่มพฤษ์ หัวหน้าผู้จัดการของผู้ฟ้องคดี และนางสุนทรทิพย์ อิงคะระ ุ้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาศาล ศาลได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีที่มาศาลทราบแล้ว และอนุญาตให้คู่กรณีที่มาศาลคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คำแถลงการณ์ของ ตุลาการผู้แถลงคดี และรายงานกระบวนการพิจารณาในวันนี้

ให้แจ้งผลการอ่านคำพิพากษาให้สำนักประธานศาลปกครองสูงสุดทราบ
เสร็จสิ้นการอ่านคำพิพากษา เวลา ๑๕๐ นาฬิกา./อ่านแล้ว

นายติเรก สุคนธสาคร

ตุลาการศาลปกครองพิษณุโลก ช่วยทำงานชั่วคราว
ในตำแหน่งตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ลงชื่อ
(นางสาวพิจิตรา พุ่มพุกษ์)

หุ้นส่วนผู้จัดการ
ของผีฟองคดี

ลงชื่อ ผู้รับมอบอำนาจจาก
(นางสุคนธ์ทิพย์ อิงคะวาระ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ในฐานะตัวแทนของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๓๔๐/๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๘๘/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๔ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { ห้างหุ้นส่วนจำกัด พุ่มพฤกษ์ก่อสร้าง

ผู้ฟ้องคดี

{ เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ที่ ๑

{ นายกเทศมนตรีเมืองสุพรรณบุรี ที่ ๒

{ นางสาวเนาวรัตน์ ชุลยภิตี ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๓๗/๒๕๕๒ หมายเลขแดงที่ ๑๐๐๖/๒๕๕๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง).

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติตามประกาศ เสนอราคาก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง วงเงินงบประมาณ ๙,๖๗๗,๐๐๐ บาท ราคากลางของงานก่อสร้าง ๙,๖๗๗,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นเสนอราคาตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศกำหนดในเอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบ



/อิเล็กทรอนิกส์...

อิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศดังกล่าวครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ จึงได้ประกาศให้ผู้ผูกฟองคดีเป็นผู้ชนะการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และได้ทำสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ กับผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ รับจ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง โดยข้อ ๒ เอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา กำหนดว่า เอกสารแนบท้ายสัญญาดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้... ๒.๕ ผนวก ๕ สูตรการปรับราคาค่าก่อสร้าง จำนวน...หน้า ซึ่งผู้ผูกฟองคดีได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารเรียน ตามสัญญาจนแล้วเสร็จ พร้อมกับส่งมอบงานจำนวน ๘ งวด และได้รับเงินค่าก่อสร้าง ตามสัญญาดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ซึ่งผู้ผูกฟองคดีเห็นว่าตามเอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ข้อ ๑๒ กำหนดให้นำการปรับ ราคาค่างานก่อสร้างตามสูตรการปรับราคาดังระบุในข้อ ๑.๙ มาใช้ในการปรับราคาได้ โดยเมื่อประมาณกลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ ผู้ผูกฟองคดีได้ไปพบเจ้าหน้าที่ของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ ชุลยภักดิ์) พร้อมกับแจ้งว่าสัญญาดังกล่าวขาดสาระสำคัญ คือ สัญญา ไม่ได้ระบุสูตรการปรับราคาค่าก่อสร้างลงไว้ในสัญญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ฯ) แจ้งผู้ผูกฟองคดีว่า ผู้ผูกฟองคดีไม่ต้องมีหนังสือขอให้ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขสัญญาก่อสร้างดังกล่าวเป็นสัญญาแบบปรับราคาก็ได้ เพราะเป็นเรื่องที่ ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาแบบปรับราคา ได้เลย โดยถือเอาเจตนาที่ผู้ผูกฟองคดีได้แสดงด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ เป็นการยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวต่อผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์) ได้จัดทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา เลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) แล้ว และได้นำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมาให้ผู้ผูกฟองคดีลงนามแล้ว ต่อมา ผู้ผูกฟองคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ขอปรับราคาค่าก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๖/๓๘๓๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ผูกฟองคดีปฏิเสธการจ่ายเงินดังกล่าวโดยอ้างว่าสัญญาจ้างมิได้ระบุว่าเป็นสัญญา แบบปรับราคาได้ (ค่า K) ซึ่งผู้ผูกฟองคดีเข้าใจมาโดยตลอดว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา



/เป็นสัญญา...

เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) แล้ว เพราะตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีหักทวงให้แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ อุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ สพ ๕๒๐๐๗/๔๒๓๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้จัดส่งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๗/๔๔๙๑ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่แก้ไขสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๐๐,๗๗๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๙๓.๓/ว ๖๓๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ แผนงบประมาณกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยอุดหนุนเป็นค่าสิ่งก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ชั้นล่างโล่ง (รหัส สน.ศท. ๔/๑๒) (ปรับปรุง ๒๕๔๕) ราคาหลังละ ๘,๓๐๗,๐๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายสมทบอีกจำนวน ๑,๓๗๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยข้อ ๑๒ ของเอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐



/กำหนด...

กำหนดการปรับราคาค่างานก่อสร้างว่า การปรับราคาค่างานก่อสร้างตามสูตรการปรับราคาดังระบุในข้อ ๑.๙ จะนำมาใช้ในกรณีที่ก่อสร้างลดลงหรือเพิ่มขึ้น โดยใช้สูตร $K = 0.25 + 0.15 \text{ It/Io} + 0.10 \text{ Ct/Co} + 0.40 \text{ Mt/Mo} + 0.10 \text{ St/So}$ และสูตรการปรับราคา (สูตรค่า K) จะต้องคงที่ที่ระดับที่กำหนดไว้ในวันแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในระยะเวลาที่ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ได้ขยายออกไป โดยจะใช้สูตรของทางราชการที่ได้ระบุในข้อ ๑.๙ ผลการประมวลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประมวลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในราคา ๙,๖๕๙,๐๐๐ บาท และได้เข้าทำสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ กับผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ จ้างเหมาก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง โดยข้อ ๒ ของสัญญา ระบุว่า เอกสารแนบท้ายสัญญาดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้... ๒.๕ ผแนวก ๕ สูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้างจำนวน...หน้า แต่ก็ไม่ได้มีการนำเอกสารสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง (ค่า K) แนบท้ายสัญญาแต่อย่างใด โดยหลังจากที่ได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ประมาณกลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ไปพบเจ้าหน้าที่ของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ ชุลยภิติ) แจ้งว่าสัญญาไม่ได้ระบุสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้างลงไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์) รับว่าจะดำเนินการให้โดยได้ถ่ายเอกสารสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้างเพื่อจะนำไปแนบท้ายสัญญาจ้างที่ทำไว้เดิม โดยได้พิมพ์ชื่อผู้ผูกฟองคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ว่าจ้าง (นางจรรย์ อินทรีใจเอื้อ) และชื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้าง พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีลงนามไว้แล้ว แต่ผู้ผูกฟองคดีที่ ๒ (นางจรรย์ อินทรีใจเอื้อ) ครบวาระพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงไปก่อน) ไม่ได้ลงนาม โดยอ้างว่าตนไม่มีอำนาจ นางสาวเนาวรัตน์ฯ จึงได้ปรึกษากับรองปลัดเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี และได้รับแจ้งว่า ตามระเบียบการแก้ไขสัญญาที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้โทรศัพท์แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในวันเดียวกัน ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ แจ้งขอปรับราคาค่างานก่อสร้าง ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๑๓ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง ซึ่งผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า เงินดังกล่าวเป็นเงินอุดหนุน หากจ่ายเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) จะเป็นการขัดต่อข้อ ๑๒๙ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๖/๓๕๔๘ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ หรือ



/ต่อผู้ว่าราชการ...

ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดสุพรรณบุรีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๑.๔/๑๘๙๑๓ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ตอบข้อหารือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า แม้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกำหนดให้ทำเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีโดยมิได้มีการกำหนดในสัญญาว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และก่อนลงนามในสัญญาคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมิได้ทักท้วงแก้ไขสัญญาดังกล่าวให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามประกาศดังกล่าวมาตั้งแต่ต้นกรณีจึงถือว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายยอมรับข้อสัญญาที่ได้ทำไว้ต่อกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจแก้ไขสัญญาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๖/๓๘๓๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ดังนี้ โครงการดังกล่าวเป็นเงินงบประมาณที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป ประเภทกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนั้น การแก้ไขสัญญาต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติตามข้อ ๑๒๙ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่การแก้ไขระหว่างคู่สัญญา และผู้ฟ้องคดีขอให้แก้ไขภายหลังลงนามในสัญญาแล้ว อีกทั้ง ในการทำสัญญาดังกล่าวสัญญาไม่ได้ระบุว่า เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอแก้ไขสัญญาดังกล่าวให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ ก็ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับมีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๗/๔๒๓๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้ส่งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป ต่อมา จังหวัดสุพรรณบุรีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๑.๔/๒๑๙๘๐ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งคำสั่งยกอุทธรณ์ นอกจากนี้ ตามข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย



/การพัสดุ...

การพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างครั้งนี้เป็นงบประมาณเงินอุดหนุน การจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาที่ได้ลงนามแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ ตามนัยข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบฉบับเดียวกัน มิใช่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือขอรับเงินชดเชยก่อสร้าง เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในบันทึกต่อท้ายสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ โดยการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าการขอแก้ไขสัญญาให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ จะต้องมีการทำบันทึกต่อท้ายสัญญา และต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด อีกทั้ง ก่อนลงนามในสัญญาผู้ฟ้องคดีก็ทราบว่า สัญญาไม่ได้ระบุสูตรการปรับราคาค่าก่อสร้างไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ทักท้วงและไม่เคยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขสัญญาให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เท่ากับผู้ฟ้องคดียอมรับว่าสัญญาที่ทำไว้มิใช่เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้แจ้งให้นางสาวเนาวรัตน์ฯ แก้ไขสัญญาเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียวไม่มีพยานเอกสารยืนยัน และก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หารือผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีแล้ว ประกอบกับสำนักงบประมาณได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๔/ว ๑๐๐ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการชดเชยเพิ่มเติมค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ทั้งนี้ ตามข้อ ๑.๓ ของหนังสือดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของสัญญาที่จะได้รับความช่วยเหลือว่า สัญญาดังกล่าวต้องระบุว่า เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เมื่อสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ระบุในสัญญาว่า เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อแสดงเจตนา ขอแก้ไขสัญญาก่อสร้างดังกล่าวจริง ตั้งแต่เมื่อประมาณกลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ สอดรับกับบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ ชุลยภักดี) และยังอยู่ในระหว่างเวลาที่สัญญาดังกล่าว ยังไม่สิ้นสุด อีกทั้ง ประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่อง ประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคาร เรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และสัญญาจ้างที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ก็มีได้ระบุห้ามผู้ฟ้องคดีในอันที่จะ ขอแก้ไขสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทราบการแสดงเจตนาขอแก้ไข สัญญาดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรีบดำเนินการ แก้ไขให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ แม้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะระบุให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงมีหน้าที่ที่จะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณา ลงนามในสัญญาแก้ไขดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการละเลย และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า การเสนอให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญา ตามข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์จะแก้ไขสัญญา เนื่องจากมีความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ทำให้หน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ แต่การขอแก้ไขตามสัญญานี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ทำให้ราชการต้องเสียประโยชน์กรณีไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมิได้เสนอ เรื่องแก้ไขสัญญาดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาลงนาม และมีใช้กรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลย หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ แต่อย่างใด



/ศาลปกครองชั้นต้น...

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ ให้สำนักงานประมาณ ในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ คำนวณเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ฉบับลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ยื่นต่อศาลภายใน กำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนี้ และสำนักงานประมาณได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่ง ศาลว่า ได้พิจารณาตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๒ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเอกสารการประมูลจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้แจ้งและประกาศให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ พร้อมทั้งกำหนดสูตรงานอาคาร $K_1 = 0.25 + 0.15 H/O + 0.10 Ct/Co + 0.40 Mt/Mo + 0.10 St/So$ ไว้แล้ว แต่ตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีมีการแก้ไขสัญญาโดยระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ พร้อมกำหนดประเภทของงานก่อสร้าง สูตร และวิธีการคำนวณที่ให้มีการปรับเพิ่มหรือลด ค่างานไว้ และผู้ฟ้องคดีขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดี จะได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างในงวดงานที่ ๑ - ๘ (งวดสุดท้าย) จำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท ซึ่งคำนวณโดยใช้สูตรประเภทงานอาคารหนึ่ง (K ๑)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๖ เพิกถอนกระบวนการพิจารณา ที่ผิดระเบียบเฉพาะส่วนที่ศาลยังไม่ได้มีคำสั่งรับหรือไม่รับฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีคำสั่งไม่รับฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีส่วนที่ฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกจากสารบบความ เนื่องจากคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวเฉพาะระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คู่สัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในสถานะผู้มีอำนาจกระทำการแทน
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่
คู่สัญญา

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม
๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีนี้ที่จะทำให้คำฟ้องอยู่ในเงื่อนไข
การฟ้องคดีซึ่งศาลจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษา
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาจ้าง
ก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง สัญญา
เลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ โดยอ้างว่า ตามเอกสารการประมูลจ้าง
ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น
๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ข้อ ๑๒
กำหนดให้นำการปรับราคาค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ตามสูตรการปรับราคาดังระบุไว้ในข้อ ๑.๙
มาใช้ในการปรับราคาตามสัญญานี้ด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ
แก้ไขสัญญาพิพาทแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่แก้ไข จึงเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ
สัญญาทางปกครอง และการยุติข้อโต้แย้งนั้น ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงินในกรณี
ที่มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกรณีนี้
ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้
โดยเฉพาะที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล
ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล
ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน คำฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในเงื่อนไข
การฟ้องคดีที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า
การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) นั้น
เป็นการเรียกร้องที่มีได้มีกำหนดไว้ในสัญญา กรณีจึงยังไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิ
ตามสัญญาที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย ในอันที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล
ฟังไม่ขึ้น



/ประเด็น...

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ โดยข้อ ๒ ของสัญญา ระบุว่า เอกสารแนบท้ายสัญญาดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้... ๒.๕ ผนวก ๕ สูตรการปรับราคาค่าก่อสร้าง จำนวน...หน้า แต่ไม่ได้ระบุเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) และไม่ได้มีการนำสูตรการปรับราคาค่าก่อสร้างมาเป็นเอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา การที่จะจัดให้มีการเพิ่มเติมสูตรการปรับราคาค่าก่อสร้างเข้าเป็นเอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาให้มีความถูกต้องครบถ้วน ย่อมมีลักษณะเป็นวิธีการหนึ่งในนัยของการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เคยร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขสัญญาเพื่อขอปรับราคารับเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) รวมหลายครั้ง โดยไม่ได้เป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเสียประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องผูกพันอย่างเคร่งครัดในอันไม่อาจเลือกที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาดำเนินการควบคู่ไปด้วยตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙

อย่างไรก็ตาม แม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งนำมาดำเนินการควบคู่ไปด้วยตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีข้อจำกัดหลักความเสมอภาคของคู่สัญญา โดยกำหนดให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีเอกสิทธิ์อยู่เหนือเอกชนคู่สัญญาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ลงนามแล้วได้ฝ่ายเดียวเฉพาะกรณีการแก้ไขที่จะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ อันเนื่องมาจากสภาพของกิจกรรมที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องทำเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับประโยชน์ของมหาชนเท่านั้น



/แต่เนื่องจาก...

แต่เนื่องจากการก่อให้เกิดสัญญาทางปกครองมีผลโดยตรงมาจากการแสดงเจตนาที่ตรงกันของคู่สัญญาระหว่างหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับเอกชน และบรรดาสัญญาต่างๆ ที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทำกับเอกชนย่อมมีขอบเขตบังคับอยู่โดยสภาพเพื่อประโยชน์ในราชการที่จะได้ผลสมความมุ่งหมายในค่างานที่เป็นจริง หากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดข้อสัญญาเอารัดเอาเปรียบเอกชนคู่สัญญามากเกินไป ต่อไปจะไม่มีเอกชนรายใดเข้าทำสัญญากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เอกชนรายนั้นสามารถหาทำไรได้คุ้มกับความเสี่ยงภัยในข้อกำหนดเช่นนั้นได้ หรือสามารถหาประโยชน์ในทางมิชอบประการอื่นต่อไปได้เท่านั้น ดังนั้น ในการใช้และตีความข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองจึงจำเป็นต้องกระทำโดยการพิเคราะห์ถ้อยคำตามลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏในสัญญาควบคู่กับการค้นหาเจตนาหรือความมุ่งหมายของคู่สัญญาไปพร้อมๆ กันด้วย และคำนึงถึงความเข้าใจโดยสุจริตของคู่สัญญา ทั้งไม่ตีความไปในทางเอารัดเอาเปรียบเอกชนคู่สัญญา เพราะรัฐย่อมจะไม่มีผลประโยชน์เช่นนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ในกระบวนการจัดจ้างก่อนมีการทำสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง และข้อ ๑.๙ ของเอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กำหนดสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง (สูตรค่า K) เป็นเอกสารแนบท้ายเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และข้อ ๑๒ ของเอกสารการประมูลจ้างดังกล่าว กำหนดการปรับราคาค่างานก่อสร้างว่า การปรับราคาค่างานก่อสร้างตามสูตรการปรับราคาดังระบุในข้อ ๑.๙ จะนำมาใช้ในกรณีที่ก่อสร้างลดลงหรือเพิ่มขึ้น โดยวิธีการดังต่อไปนี้ ๑๒.๑ โครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ใช้สูตร $K = 0.25 + 0.15 \text{ It/lo} + 0.10 \text{ Ct/Co} + 0.40 \text{ Mt/Mo} + 0.10 \text{ St/So}$ สูตรการปรับราคาจะต้องคงที่ที่ระดับที่กำหนดไว้ในวันแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขยายออกไป โดยจะใช้สูตรของทางราชการที่ได้ระบุในข้อ ๑.๙ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเจตนาหรือความมุ่งหมายที่จะดำเนินการจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง โดยมีวัตถุประสงค์จะให้มีการกำหนดเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ซึ่งการกำหนดให้นำสูตร



/การปรับราคา...

การปรับราคาค่างานก่อสร้างมาใช้กับงานก่อสร้างที่ผู้ประกอบอาชีพก่อสร้างจะทำกับ ส่วนราชการ มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพก่อสร้าง หากได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์ขาดแคลนวัสดุ ก่อสร้าง ส่งผลให้วัสดุก่อสร้างมีราคาสูงขึ้น ซึ่งเป็นการช่วยลดความเสี่ยงของผู้รับจ้าง ตลอดจนเป็นการป้องกันมิให้ผู้รับจ้างบวกราคาเมื่อการเปลี่ยนแปลงราคาวัสดุก่อสร้าง วัลล่วงหน้าสูงเกินควร รวมทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ดังนั้น แม้สัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างผู้ฟุ้งคดีก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุเป็นสัญญา แบบปรับราคาได้ (ค่า K) และไม่ได้มีการนำสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้างมาเป็นเอกสาร อันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในสัญญาแล้ว ประมาณกลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดี ได้มาพบกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมกับแจ้งว่าสัญญาดังกล่าวขาดสาระสำคัญ คือ สัญญาไม่ได้ระบุสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้างลงไว้ในสัญญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับว่าจะดำเนินการให้ โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ถ่าย เอกสารสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้างเพื่อจะนำไปแนบท้ายสัญญาจ้างที่ทำไว้แต่เดิม พร้อมเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นางจารนัย อินทร์ใจเอื้อ) เพื่อลงนามแก้ไขสัญญาดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ครอบงำระพันจากตำแหน่งไปก่อน รวมทั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับผลกระทบจาก ค่างานก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นระหว่างการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ตามสัญญา ก็ได้ปฏิบัติตามสัญญาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งงานแล้วเสร็จ และมีการส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีคู่สัญญาต่างก็เข้าใจถูกต้องตรงกัน ตั้งแต่ในชั้นประกวดราคาแล้วว่าจะทำสัญญาเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ และมีเจตนาที่จะให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) แก่ผู้ฟ้องคดี หากเกิดกรณีที่ ทำให้ค่างานก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น โดยใช้สูตรที่กำหนดไว้สำหรับการคำนวณเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) สำหรับงานก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน เป็นสูตรที่ใช้ในการคำนวณเงินค่างาน ก่อสร้าง (ค่า K) แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับภาระที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเพิ่มขึ้นจาก เหตุแห่งการซึ่งคู่สัญญาไม่อาจคาดหมายได้ เพื่อให้ดุลยภาพทางการเงินที่ผู้ฟ้องคดีเสียไป กลับคืนมา และถือได้ว่าการเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันตั้งแต่ในชั้นประกวดราคาของคู่สัญญา มีผลผูกพันให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา เมื่อต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘



/กรกฎาคม...

กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กำหนดให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพก่อสร้างโดยการชดเชยเพิ่มเติมค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ด้วยการผ่อนผันวิธีการคำนวณ (ค่า K) ให้หักในอัตราบวก/ลบ ร้อยละ ๒ เป็นการชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เฉพาะสัญญาจ้างที่ได้ดำเนินงานก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้วเท่านั้น และผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินงานก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งอยู่ภายในเงื่อนไขและกำหนดระยะเวลาตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แม้สัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จะไม่ได้ระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๒ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ และในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล สำนักงบประมาณได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีมีการแก้ไขสัญญาโดยระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ พร้อมกำหนดประเภทของงานก่อสร้าง สูตร และวิธีการคำนวณที่ให้มีการปรับเพิ่มหรือลดค่างานไว้ และผู้ฟ้องคดีขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (K) ภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างในงวดงานที่ ๑ - ๘ (งวดสุดท้าย) เป็นเงิน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท ซึ่งคำนวณโดยใช้สูตรประเภทงานอาคารหนึ่ง (K ๑) ศาลจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้แจ้งให้นางสาวเนาวรัตน์แก้ไขสัญญาเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เป็นการกล่าวอ้างฝ่ายเดียวไม่มีพยานเอกสารยืนยัน ประกอบกับสำนักงบประมาณ



/ได้มี...

ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๑๔/ว ๑๐๐ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง พิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้าง ชักซ้อม ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการชดเชยเพิ่มเติมค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ทั้งนี้ ตามข้อ ๑.๓ ของหนังสือดังกล่าว ได้กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของสัญญาที่จะได้รับความช่วยเหลือว่า สัญญาดังกล่าวต้องระบุว่า เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) เมื่อสัญญา เลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ระบุในสัญญาว่า เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชย ค่างานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ฟังไม่ขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีได้เคยมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอรับความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างตามมติ คณะรัฐมนตรี (ขอปรับราคาค่า K) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ดังกล่าวตลอดมา ซึ่งอาจจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้เรียกร้องสิทธินั้น ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นมา และจะต้องรับผิดชอบ ชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนกว่าจะได้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว หรือได้มีการวางทรัพย์อันเป็นวัตถุแห่งหนี้ไว้เพื่อประโยชน์แก่ ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๓๓๐ และมาตรา ๓๓๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในอันที่จะมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา แต่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยคำขอมิได้ระบุให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันฟ้องคดี และให้เริ่มคำนวณนับดอกเบี้ยผิดนัดจากวันใดถึงวันใด รวมแล้วเป็นดอกเบี้ยจำนวนเท่าใด การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๐๐,๗๗๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย ซึ่งจะถือเป็นทุนทรัพย์ ในการคำนวณค่าธรรมเนียมศาล จึงเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลพิพากษาให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยตามกฎหมายนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป ศาลจึงพิพากษาได้ไม่เกิน คำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดเชยดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ



/ศาลปกครองชั้นต้น...

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี ค่าขออื่น นอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือแจ้งความประสงค์ขอรับ เงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเห็นว่าเงินดังกล่าว เป็นอุดหนุน หากจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง จะเป็นการขัดต่อข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงทำหนังสือหรือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี และจังหวัดสุพรรณบุรี ได้ตอบข้อหารือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า แม้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกำหนดให้ทำเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีโดยมิได้มีการกำหนดในสัญญาว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ ตามประกาศมาตั้งแต่ต้น กรณีจึงถือว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายยอมรับข้อสัญญาที่ได้ทำไว้ต่อกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิที่จะขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจแก้ไขสัญญาดังกล่าว ตามข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือปฏิบัติตามหน่วยงาน ผู้กำกับดูแล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลเพื่อให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้อง ตามกฎหมาย ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจเลือกที่จะแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ จึงไม่มีกรณีที่จะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดชำระเงินอันจะ ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยระหว่างผิดนัด และการที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคตินับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า ชำระเสร็จ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าน่าจะคลาดเคลื่อนต่อคำฟ้องและเกินคำขอของผู้ฟ้องคดี เพราะตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีมิได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระดอกเบี้ยกรณีผิดนัดตั้งแต่



/เมื่อใด...

เมื่อใด โดยยังมีข้อโต้แย้งมาตั้งแต่ต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระเงินค่าก่อสร้างแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพราะในสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่สัญญาแบบปรับราคาได้ และในสัญญาดังกล่าวก็ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เปลี่ยนแปลงสัญญาเป็นแบบปรับราคาได้ เป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น เมื่อในสัญญามีได้ระบุไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีภาระหน้าที่ต้องชำระเงินค่าก่อสร้างแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรต้องชำระค่าก่อสร้าง และฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยินยอมชำระและตกเป็นผู้ผิดนัด ให้ชำระดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันฟ้องคดี จึงคลาดเคลื่อนต่อความเป็นจริง และหากฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดนัดก็ควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยนับแต่วันที่ศาลพิพากษาคดีเป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติกรรมสองฝ่าย หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อสัญญา คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องยินยอมพร้อมกันและตกลงร่วมกันในการแก้ไขเพิ่มเติมจึงจะดำเนินการได้ แต่กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นควรแก้ไขปรับเปลี่ยนเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามข้อความในสัญญานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีภาระหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าก่อสร้าง

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อทฤษฎีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประมูลประกวดราคาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศเชิญชวนให้ผู้มีคุณสมบัติตามประกาศ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ วงเงินงบประมาณ ๙,๖๗๗,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเสนอราคาตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศกำหนด ในเอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และได้เข้าทำสัญญาก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ และส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นที่เรียบร้อย ในระหว่างที่การก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้ไปดำเนินการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาฉบับที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) โดยได้พบกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ ชุลยกิติ) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการจัดทำสัญญาก่อสร้าง แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขสัญญาเป็นแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ก็ได้ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถดำเนินการ



/แก้ไข...

แก้ไขสัญญาเป็นสัญญาปรับราคาได้ (ค่า K) ได้เลย โดยถือเอาเจตนาที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงด้วยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการยื่นคำเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ซึ่งตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจ้างฉบับเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นสัญญาปรับราคาได้ (ค่า K) และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำมาให้ผู้ฟ้องคดีลงนามในสัญญาดังกล่าว และนำกลับไปเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงนามอีกฝ่าย ผู้ฟ้องคดีมีความเข้าใจมาโดยตลอดว่าสัญญาได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นสัญญาปรับราคาได้เรียบร้อยแล้ว เพราะตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงให้แก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจนมีการลงนามของผู้ฟ้องคดี และนำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีลงนาม เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเลย จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือแจ้งความประสงค์ขอรับเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมติคณะรัฐมนตรี แต่กลับได้รับหนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี ที่ สพ ๕๒๐๐๖/๓๘๓๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการจ่ายเงินดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าก่อสร้าง (ค่า K) ผู้ฟ้องคดีจึงได้โต้แย้ง และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบค่าฟ้องพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เพื่อดำเนินการประมูลงานก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง วงเงินงบประมาณ ๙,๖๗๗,๐๐๐ บาท ราคากลางของงานก่อสร้าง ๙,๖๗๗,๐๐๐ บาท โดยข้อ ๑ ของเอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศ



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้กำหนดเอกสารแนบท้ายเอกสาร
 ประมวลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้... ๑.๙ สูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง (สูตรค่า K)...
 และข้อ ๑๒ กำหนดการปรับราคาค่างานก่อสร้างว่า การปรับราคาค่างานก่อสร้างตามสูตร
 การปรับราคาดังระบุในข้อ ๑.๙ จะนำมาใช้ในกรณีที่การก่อสร้างลดลงหรือเพิ่มขึ้น โดยใช้สูตร

$$K = 0.25 + 0.15 \text{ It/It}_0 + 0.10 \text{ Ct/Ct}_0 + 0.40 \text{ Mt/Mt}_0 + 0.10 \text{ St/St}_0$$
 และสูตรการปรับราคา
 (สูตรค่า K) จะต้องคงที่ที่ระดับที่กำหนดไว้ในวันแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือ
 ภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขยายออกไป โดยจะใช้สูตรของทางราชการที่ได้ระบุ
 ในข้อ ๑.๙ โดยผู้ฟ้องคดีได้เข้าเสนอราคาและเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 จึงได้ทำสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้าง
 อาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง โดยข้อ ๒ ของสัญญา
 กำหนดเอกสารอันเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาว่า เอกสารแนบท้ายสัญญาดังต่อไปนี้ให้ถือเป็น
 ส่วนหนึ่งของสัญญานี้... ๒.๕ ผแนวก ๕ สูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง จำนวน...หน้า โดยเมื่อวันที่ ๘
 กรกฎาคม ๒๕๕๑ คณะรัฐมนตรีได้มีมติแจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กำหนดให้ความช่วยเหลือ
 ผู้ประกอบอาชีพก่อสร้างโดยการชดเชยเพิ่มเติมค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้
 (ค่า K) ด้วยการผ่อนผันวิธีการคำนวณค่า K ให้หักในอัตราบวก/ลบ ร้อยละ ๒ เป็นการชั่วคราว
 ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เฉพาะสัญญาจ้างที่ได้ดำเนินงาน
 ก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้วเท่านั้น ต่อมา ประมาณกลางเดือนกรกฎาคม
 ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ ชุลยภิติ) ว่า
 สัญญาดังกล่าวไม่ได้กำหนดสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ลงไว้ในสัญญา ขอให้แก้ไข
 เพิ่มเติมสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้
 เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ฯ) จึงได้ดำเนินการถ่ายเอกสาร
 สูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง (ค่า K) และพิมพ์ชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ว่าจ้าง
 (นางจรรย์ อินทรใจเอื้อ) และชื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้าง เพื่อลงนามในเอกสารดังกล่าว
 และได้ให้ผู้ฟ้องคดีลงนามในเอกสารดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ลงนามอ้างว่า
 ไม่มีอำนาจ จึงได้มาปรึกษากับรองปลัดเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี และรองปลัดเทศบาลฯ ได้แจ้ง
 ให้ทราบว่าตามระเบียบการแก้ไขสัญญาที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด
 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอปรับราคา



/ค่าก่อสร้าง...

ค่าก่อสร้าง และมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ส่งมอบงานงวดสุดท้าย (งวดที่ ๘) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการตรวจรับงานงวดดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๖/๓๘๓๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง ตามสัญญาแบบปรับราคาได้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้ทำเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะได้รับเงินชดเชย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๗/๔๒๓๖ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับข้ออุทธรณ์ทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีโดยมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ดังนี้ โครงการดังกล่าวเป็นเงินงบประมาณที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปประเภทกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนั้น การแก้ไขสัญญาต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติตามข้อ ๑๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่เป็นการแก้ไขระหว่างคู่สัญญาและผู้ฟ้องคดีขอให้แก้ไขภายหลังลงนามในสัญญาแล้ว อีกทั้ง สัญญาดังกล่าวก็ไม่ได้ระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอแก้ไขสัญญาดังกล่าวให้เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ ก็ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๗/๔๒๓๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้ส่งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปแล้ว ต่อมา จังหวัดสุพรรณบุรีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๘๑.๔/๒๑๘๘๐ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๒๐๐๗/๔๔๙๑ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งคำสั่งยกอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย



จึงนำคดี...

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่แก้ไขสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๐๐,๗๗๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทั้งนี้ สำนักงานประมาณในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลว่า ได้พิจารณาตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๒ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๒ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่ ๒ ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเอกสารการประมูลจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้แจ้งและประกาศให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะใช้สัญญาแบบปรับราคาได้ พร้อมทั้งกำหนดสูตรงานอาคาร K๑ = ๐.๒๕ + ๐.๑๕ It/Io + ๐.๑๐ Ct/Co + ๐.๔๐ Mt/Mo + ๐.๑๐ St/So ไว้แล้ว แต่ตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุว่า เป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการนำสัญญาแบบปรับราคาได้มาใช้ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีมีการแก้ไขสัญญาโดยระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ พร้อมกำหนดประเภทของงานก่อสร้าง สูตร และวิธีการคำนวณที่ให้มีการปรับเพิ่มหรือลดค่างานไว้ และผู้ฟ้องคดีขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (K) ภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างในงวดงานที่ ๑ - ๘ (งวดสุดท้าย) จำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท ซึ่งคำนวณโดยใช้สูตรประเภทงานอาคารหนึ่ง (K ๑) โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) นั้น เป็นการเรียกร้องที่มีได้มีกำหนดไว้ในสัญญา กรณีจึงยังไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิตามสัญญาที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในอันที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่



/๒๒ มกราคม...

๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์เป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ หรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง โดยผู้ฟ้องคดีได้เข้าเสนอราคาและชนะการประกวดราคาตามประกาศ เมื่อพิจารณาข้อ ๑.๙ ของเอกสารการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ ๑/๒๕๕๑ จ้างเหมาโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ตามประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กำหนดสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้างเป็นเอกสารแนบท้ายเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และข้อ ๑๒ ของเอกสารการประมูลจ้างดังกล่าว กำหนดการปรับราคาค่างานก่อสร้างว่า การปรับราคาค่างานก่อสร้างตามสูตรการปรับราคาดังระบุในข้อ ๑.๙ จะนำมาใช้ ในกรณีที่ก่อสร้างลดลงหรือเพิ่มขึ้น โดยวิธีการดังต่อไปนี้ ๑๒.๑ โครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน ใช้สูตร $K = 0.25 + 0.15 I/I_0 + 0.10 Ct/Co + 0.40 Mt/Mo + 0.10 Sv/So$ สูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง จะต้องคงที่ที่ระดับที่กำหนดไว้ในวันแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขยายออกไป โดยจะใช้สูตรของทางราชการที่ได้ระบุในข้อ ๑.๙ ซึ่งการก่อสร้างอาคารเรียนตามสัญญาอาจมีงานเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ จึงมีการประกาศไว้เช่นนั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของประกาศดังกล่าวแล้ว จึงเห็นว่ามี ความมุ่งหมายที่จะดำเนินการจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง โดยให้นำสูตรการปรับราคาค่างานก่อสร้าง มาใช้กับงานก่อสร้างตามประกาศ ซึ่งสอดคล้องกับสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สัญญา



/เลขที่...

เลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ โดยข้อ ๒ ของสัญญา กำหนดว่า เอกสารแนบท้ายสัญญาดังต่อไปนี้ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญานี้... ๒.๕ ผนวก ๕ สูตรการปรับราคาค่าก่อสร้างจำนวน...หน้า แม้สัญญาจะไม่ได้ระบุเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ไว้โดยแจ้งชัด แต่การกำหนดสูตรการปรับราคาค่าก่อสร้างไว้ในภาคผนวกก็ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา และเป็นกรณีที่สัญญามีเนื้อหาให้มีการปรับราคาค่างานก่อสร้าง แต่ไม่มีการระบุให้ชัดเจน ซึ่งคู่สัญญาก็อาจแก้ไขโดยระบุให้ชัดเจนได้ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่มีการทำสัญญาแล้ว ประมาณกลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้มาพบกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมกับแจ้งว่าสัญญาดังกล่าวขาดสาระสำคัญ คือ สัญญาไม่ได้ระบุสูตรการปรับราคาค่าก่อสร้าง (ค่า K) ลงไว้ในสัญญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับว่าจะดำเนินการให้ โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ถ่ายเอกสารสูตรการปรับราคาค่าก่อสร้าง (ค่า K) เพื่อจะนำไปแนบท้ายสัญญาจ้างที่ทำไว้แต่เดิม พร้อมเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นางจรรย์ อินทรีใจเอื้อ) เพื่อลงนามแก้ไขสัญญาดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ครบวาระพ้นจากตำแหน่งไปก่อน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นางสาวเนาวรัตน์ ชุลยภิติ) อยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขสัญญาโดยระบุว่าเป็นสัญญาแบบปรับราคาได้ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการก่อสร้างผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากค่างานก่อสร้างตามที่เพิ่มขึ้นระหว่างการก่อสร้างตามสัญญา แต่ก็ได้ปฏิบัติตามสัญญาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งงานแล้วเสร็จและมีการส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้ว ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กำหนดให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างโดยการชดเชยเพิ่มเติมค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ด้วยการผ่อนผันวิธีการคำนวณค่า K ให้หักในอัตราบวก/ลบ ร้อยละ ๒ เป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เฉพาะสัญญาจ้างที่ได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายแล้วเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้ายตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งอยู่ภายในเงื่อนไขและกำหนดระยะเวลาตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อมีกรณีที่ทำให้ค่าก่อสร้างเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียน



เทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ อุตสาหกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงฟังไม่ขึ้น

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชำระดอกเบี้ยของเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพียงใด ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น สำนักงานประมาณได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีมีการแก้ไขสัญญาโดยระบุว่าเป็นสัญญาแบบราคาได้ พร้อมกำหนดประเภทของงานก่อสร้าง สูตร และวิธีการคำนวณที่ให้มีการปรับเพิ่มหรือลดค่างานไว้ และผู้ฟ้องคดีขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) ภายในกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินชดเชยค่างานก่อสร้างในงวดงานที่ ๑ - ๘ (งวดสุดท้าย) เป็นเงิน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท ซึ่งคำนวณโดยใช้สูตรประเภทงานอาคารหนึ่ง (K ๑) จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท และการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอรับความช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอรับเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งหนังสือในวันดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการจ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดชำระเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้เรียกร้องสิทธินั้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และจะต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๒๐๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยคำขอมิได้ระบุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันฟ้องคดี และให้เริ่มคำนวณนับดอกเบี้ยผิดนัดจากวันใดถึงวันใด รวมแล้วเป็นดอกเบี้ยจำนวนเท่าใด การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยตามกฎหมายนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระ



/ดอกเบี้ย...

ดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในประเด็นนี้ ฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่างานก่อสร้าง (ค่า K) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาเลขที่ ๒๒/๒๕๕๑ จ้างก่อสร้างอาคารเรียน ๔ ชั้น ๑๒ ห้องเรียน โรงเรียนเทศบาล ๒ วัดปราสาททอง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๗๗๙,๑๕๑.๑๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีตามส่วนแห่งการชนะคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายจิรศักดิ์ จีรวดี

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นางสิริกาญจน์ พานพิทักษ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางสุกัญญา นาชัยเวียง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นางนฤมล ธรรมครองอาตม์

