

ด่วนที่สุด

ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๔/๕๕๐๕๖



คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อ
จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
กรมบัญชีกลาง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๖ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ข้อหารือแนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๗

เรียน นายกเทศมนตรีนครรังสิต

อ้างถึง หนังสือเทศบาลนครรังสิต ที่ ปท ๕๓๖๐๓.๓/๘๖๑ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๖ และ ที่ ปท ๕๓๖๐๓.๓/๒๒๒๔
ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง เทศบาลนครรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี แจ้งว่า เทศบาลฯ ได้ทำบันทึกความเข้าใจการวางและปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองท่าโขลง - คลองหลวง - รังสิต จังหวัดปทุมธานี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเทศบาลฯ เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการวางและปรับปรุงผังเมือง โดยได้ว่าจ้างบริษัท เทสโก้ จำกัด เป็นที่ปรึกษาตามโครงการจ้างที่ปรึกษาวางและปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองท่าโขลง - คลองหลวง - รังสิต จังหวัดปทุมธานี โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ตามสัญญาเลขที่ CNTR-๒๐๔๐/๖๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑ แบ่งงานออกเป็น ๕ งาน สิ้นสุดสัญญาวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๘๙๐,๐๐๐ บาท ต่อมาเทศบาลฯ ได้แก้ไขสัญญา (ฉบับที่ ๒) เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นการขยายระยะเวลา จากเดิมสิ้นสุดสัญญา จำนวน ๕๑๐ วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา เป็น ๕๔๐ วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา และแก้ไขในส่วนของเนื้อหาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. สัญญามีข้อความขัดแย้งกับขอบเขตโดยละเอียดของงานจ้างที่ปรึกษา (Terms of Reference : TOR) โดยสัญญา ข้อ ๑.๒ กำหนดว่า “ที่ปรึกษาจะต้องเริ่มทำงานภายในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ และจะต้องดำเนินการตามสัญญานี้ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓” ซึ่งให้เวลาระยะดำเนินการ ต่อเนื่องไปจนครบ ๕๑๐ วัน แต่ TOR ข้อ ๓ กำหนดว่า “ระยะเวลาดำเนินการ ๕๑๐ วัน นับตั้งแต่ลงนาม ในสัญญาจ้าง ทั้งนี้ การนับระยะเวลาไม่รวมช่วงระยะเวลาดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการ ตามกระบวนการของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ช่วงระยะเวลาการนำเสนอผลงาน ต่อคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ตามขั้นตอนการวางและจัดทำผังเมืองรวมของกรมโยธาธิการและผังเมือง จนถึงวันที่ที่ปรึกษาได้รับมติรายงานการประชุมฉบับรับรองแล้วของคณะกรรมการคณะต่าง ๆ จากผู้ว่าจ้าง” จะเห็นได้ว่า สัญญากับ TOR ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาขัดแย้งกันเอง เนื่องจากการวางและจัดทำผังเมือง จะต้องใช้เวลาผ่านคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามกฎหมายผังเมืองหลายคณะ และใช้เวลาแต่ละคณะนาน เนื่องจากเป็นเรื่องพิจารณากฎหมายมีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะงานที่ ๓ งานที่ ๔ และงานที่ ๕ จะมีการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามกฎหมายผังเมือง ซึ่งจะต้องมีการหยุดเวลาเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา จัดประชุม ฯลฯ โดยเป็นปัจจัยภายนอกที่ควบคุมเวลาไม่ได้ หากพิจารณาเฉพาะแต่ข้อสัญญาดังกล่าวแล้ว บริษัทฯ จะปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามสัญญา แต่ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เทศบาลฯ มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำสัญญาให้สอดคล้องกับ TOR ซึ่งเทศบาลฯ ได้ดำเนินการตามระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๐๓ และข้อ ๑๐๔ และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาได้มีมติให้เทศบาลฯ แก้ไขสัญญา โดยผู้บริหารของเทศบาลฯ (ผู้บริหารชุดเดิม) ได้ลงนามให้แก้ไขสัญญาเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๒ แต่เทศบาลฯ ยังมีได้ดำเนินการ แก้ไขสัญญาที่ขัดแย้งกันแต่อย่างใด ภายหลังคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษา (ผู้บริหารชุดเดิม) อนุมัติให้แก้ไขแล้ว โดยปล่อยเวลาให้ล่วงระยะเวลาการส่งมอบงวดสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

คณะกรรมการ ...

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาไม่ทราบและเข้าใจว่า เทศบาลฯ ได้ดำเนินการแก้ไขสัญญาดังกล่าวแล้ว จึงมิได้มีการชะลอการดำเนินโครงการดังกล่าว ซึ่งได้มีการตรวจรับงานและนับระยะเวลาการดำเนินงานแบบให้มีการหยุดเวลาเพื่อให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาตาม TOR โดยงานงวดที่ ๑ ได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ และตรวจรับงานงวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ได้มีมติตรวจรับงานและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ และงวดที่ ๒ ให้กับบริษัทฯ ครบถ้วนแล้ว แต่ยังมีได้ตรวจรับงานงวดสุดท้ายไว้ในราชการ ดังนั้น เทศบาลฯ จะแก้ไขสัญญาให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นกรณีจำเป็นไม่ทำให้ทางราชการเสียหายหรือเสียประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มาตรา ๙๗ โดยการแก้ไขสัญญาให้เป็นไปตาม TOR

๒. การประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลต่อการดำเนินตามสัญญาที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่สามารถตรวจรับงานงวดที่ ๓ ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัตินี้ มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในมาตรา ๓ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีผลต่อการดำเนินสัญญาที่มีการเปลี่ยนแปลงในขั้นตอน กระบวนการการวางผังเมือง ปริมาณงาน และเนื้องานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งผังเมืองรวมที่ดำเนินการต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เทศบาลฯ ได้มีหนังสือ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ให้บริษัทฯ ดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการผังเมืองไปพลางก่อน โดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาให้เทศบาลฯ แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลฯ ยังมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้ไม่สามารถตรวจรับงานจ้างในงวดที่ ๓ เนื่องจากผลงานต้องดำเนินการตามขั้นตอน โดยขั้นตอนกระบวนการวางผังเมืองที่เพิ่มขึ้น จะเริ่มในงานงวดที่ ๓ งวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ บริษัทฯ จึงไม่สามารถดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองในงานงวดที่ ๓ ถึงงวดที่ ๕ ต่อไปได้ และกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษา ไม่สามารถตรวจรับงานได้ เนื่องจากสัญญาไม่เป็นไปตามหลักการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบกับได้สิ้นสุดระยะเวลาของสัญญาเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ดังนั้น เทศบาลฯ จะแก้ไขสัญญาให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงซึ่งถือเป็นกรณีจำเป็นไม่ทำให้ทางราชการเสียหายหรือเสียประโยชน์แก่ทางราชการ ตามนัยมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ โดยแก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เทศบาลฯ จึงขอหารือว่า การดำเนินการแก้ไขสัญญาข้างต้น เป็นการแก้ไขสัญญาที่อยู่ภายใต้มาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ความเห็นของเทศบาลฯ ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขได้ (๑) เป็นการแก้ไขตามมาตรา ๙๓ วรรคห้า (๒) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง หากการแก้ไขนั้นไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์ (๓) เป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ (๔) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๖๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การลงนามในสัญญาและการแก้ไขสัญญาตามระเบียบนี้ เป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” ประกอบข้อ ๑๖๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา ๙๗ ต้องอยู่ภายในขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์เดิมของสัญญาหรือข้อตกลงนั้น โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเปรียบเทียบคุณภาพของพัสดุ หรือรายละเอียดของงาน รวมทั้งราคาของพัสดุหรืองานตามสัญญาหรือข้อตกลงกับพัสดุที่จะทำการแก้ไขนั้นก่อนแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงด้วย” จากหลักการข้างต้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกับผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้ว

ย่อมก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญา โดยต้องผูกพันตามข้อกำหนดและเงื่อนไขแห่งสัญญา รวมทั้งเอกสารแนบท้ายสัญญา ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย ประกอบกับการแก้ไขสัญญาตามระเบียบฯ มีเจตนารมณ์ให้แก้ไขได้เฉพาะเรื่องงาน รวมทั้งในเรื่องที่มีใช้สาระสำคัญของสัญญา และการแก้ไขสัญญาจะต้องเป็นไปตามขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์ของสัญญา สำหรับการแก้ไขสัญญาหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาในระยะเวลาใดก็ได้ แต่อย่างช้าจะต้องดำเนินการก่อนที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษาได้ทำการตรวจรับมอบผลงานงวดสุดท้าย ถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามสัญญา แล้วมอบแก่เจ้าหน้าที่พร้อมกับทำใบตรวจรับ โดยลงชื่อไว้เป็นหลักฐานอย่างน้อย ๒ ฉบับ มอบแก่ที่ปรึกษา ๑ ฉบับ และเจ้าหน้าที่ ๑ ฉบับ เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

๒. กรณีข้อหาหรือ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลนครรังสิตได้ว่าจ้างบริษัท เทสโก้ จำกัด เป็นที่ปรึกษาตามโครงการจ้างที่ปรึกษาวางและปรับปรุงผังเมืองรวมเมืองท่าโขลง - คลองหลวง - รังสิต จังหวัดปทุมธานี โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป เป็นเงินจำนวน ๑๔,๘๙๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาเลขที่ CNTR-๒๐๔๐/๖๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑ แบ่งงานออกเป็น ๕ งวดงาน สิ้นสุดสัญญาวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ต่อมาเทศบาลฯ ได้แก้ไขสัญญา (ฉบับที่ ๒) เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นการขยายระยะเวลา จากเดิมสิ้นสุดสัญญา ๕๑๐ วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา เป็น ๕๔๐ วัน นับแต่วันลงนามในสัญญา และแก้ไขในส่วนของเนื้อหาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ปัจจุบันบริษัทฯ ยังมิได้ส่งมอบผลงานงวดสุดท้าย แต่เนื่องจากเทศบาลฯ ต้องดำเนินการแจ้งให้บริษัทฯ ส่งมอบผลงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ไปแล้ว กรณีนี้ จึงเป็นสัญญาที่ยังมีนิติสัมพันธ์ และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างที่ปรึกษายังมิได้ทำการตรวจรับมอบผลงานงวดสุดท้าย ประกอบกับเทศบาลฯ มีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญา หากการแก้ไขสัญญาดังกล่าวไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขสัญญาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามความนัยมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ดังนั้น ย่อมเป็นดุลพินิจของเทศบาลฯ ที่จะดำเนินการตามหลักการข้างต้นต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมศักดิ์ ภู่อสุกุล)

รองอธิบดี รักษาการแทน

อธิบดีกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการวินิจัย

กองการพัสดุภาครัฐ

ฝ่ายเลขานุการ

โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๐๐๐ ต่อ ๔๕๘๘

โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๑๔๕ - ๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@cgd.go.th