

## อำนาจในการแก้ไขสัญญาทางปกครองกรณีที่ได้รับจ้างมีภาระการทำงานน้อยลง

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สัญญาทางแพ่งถือหลัก “สัญญาจะต้องมีผลผูกพันและไม่เปลี่ยนแปลง” คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะแก้ไขข้อสัญญาโดยปราศจากความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เนื่องจากสัญญาทางแพ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีความเสมอภาคและมีเสรีภาพในการทำสัญญา ในขณะที่สัญญาทางปกครองถือหลัก “บริการสาธารณะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ” สัญญาทางปกครองจึงมีลักษณะพิเศษที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองแก้ไขข้อสัญญาเพียงฝ่ายเดียวได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและมีผลผูกพันให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตาม และหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีภาระหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นจากการปฏิบัติตามข้อสัญญาใหม่ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากคู่สัญญาฝ่ายปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถใช้อำนาจแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียวได้ตามอำเภอใจเพราะการแก้ไขสัญญาทางปกครองจะต้องอยู่บนพื้นฐานความจำเป็นและความเป็นธรรมของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของคู่สัญญาฝ่ายปกครองใช้อำนาจลดเงินค่าจ้างตามสัญญาเพราะเห็นว่า การทำงานของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ทำแล้วเสร็จนั้นมีภาระการทำงานลดลงกว่าที่สัญญากำหนดไว้ ซึ่งฝ่ายเอกชนผู้รับจ้างเห็นว่า การลดเงินค่าจ้างดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลชีล้อม) ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด) ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ในราคา ๘๗๘,๐๐๐ บาท โดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์ จำนวน ๑ บ่อ กำหนดจุดเจาะบ่อบาดาลเส้นผ่าศูนย์กลางขนาด ๖ นิ้ว ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง หรือความลึกไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีได้จุดเจาะบ่อบาดาล ๒ จุด ครั้งแรกที่ความลึก ๑๐๐ เมตร แต่ไม่ได้ปริมาณน้ำตามกำหนด จึงทำการจุดเจาะครั้งที่สองความลึก ๕๖ เมตร ได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์ต่อชั่วโมง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (หัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองชีล้อม) ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานได้ทำบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมแนบท้ายสัญญาจ้างว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตกลงเปลี่ยนแปลงการจุดเจาะบ่อบาดาลจากความลึก ๑๕๐ เมตร ราคา ๒๖๘,๙๕๐ บาท เป็นความลึก ๕๖ เมตร ราคา ๑๐๐,๔๐๘ บาท โดยผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบันทึกข้อตกลงดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หักเงินค่าจ้างให้เป็นไปตามปริมาณงานที่ทำได้จริง จึงได้ชำระเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนเงิน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท หักเงินค่าจ้างก่อสร้างจำนวนเงิน ๑๖๘,๕๔๒ บาท (ซึ่งเป็นการตัดค่าจุดเจาะที่ขาดไปจำนวน ๙๔ เมตร)

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หักไปเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันคืนเงินที่หักไปแก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยนับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

การที่สัญญาจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน ๑ บ่อ กำหนดให้รายละเอียดของงานผู้รับจ้างต้องจุดเจาะบ่อบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง หรือความลึกไม่น้อยกว่า ๑๕๐ เมตร และผู้รับจ้างจุดเจาะบ่อบาดาลได้ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง แต่มีความลึกเพียง ๕๖ เมตร คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยลดจำนวนเงิน

ค่าจ้างตามสัญญาลงตามสัดส่วนปริมาณงานที่ทำแล้วเสร็จได้หรือไม่ ? โดยสัญญาว่าจ้างข้อ ๑๓ กำหนดให้ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานตามสัญญา และข้อ ๑๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิสั่งให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่างๆ ในเอกสารสัญญาได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามสัญญาพิพาท คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันให้ผู้รับจ้างชุดเจาะบ่อบาดาล โดยคิดค่าจ้างในลักษณะเหมารวม ซึ่งหมายความว่าการทำงานสำเร็จของงานชุดเจาะบาดาลให้ได้ปริมาณน้ำไม่น้อยกว่า ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง เป็นผลสำเร็จของงาน ส่วนความลึกเป็นเพียงประมาณการไว้เท่านั้น หากผู้รับจ้างได้ชุดเจาะบ่อบาดาล ได้ปริมาณน้ำตามที่กำหนด ถือว่าผู้รับจ้างได้ทำงานเสร็จครบถ้วนบริบูรณ์ตามสัญญา ผู้ว่าจ้างจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามจำนวนที่ตกลง เมื่อสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ทำการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน และกำหนดหลักการกว้างๆ ให้ทำการชุดเจาะบ่อบาดาล ปริมาณน้ำ ๕ ลูกบาศก์เมตรต่อชั่วโมง จำนวน ๑ บ่อ ส่วนรายละเอียดของการชุดเจาะกำหนดไว้ในประมาณการค่าก่อสร้าง เป็นเพียงการประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณาราคาจ้าง มิได้หมายความว่า เป็นการแยกจ้างเป็นระยะความลึกตามการชุดเจาะแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำงานแล้วเสร็จและคณะกรรมการตรวจรับงานได้รายงานว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำงานสมบูรณ์ครบถ้วนตามข้อสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำหรับบันทึกข้อตกลงเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการชุดเจาะบ่อบาดาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ลงนามในข้อตกลงดังกล่าว ไม่อาจใช้บังคับผูกพันคู่สัญญาได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีรับเงินค่าจ้างบางส่วนไปแล้ว ก็ไม่ถือเป็นการยอมรับข้อตกลงตามบันทึกดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีการร้องเรียนกรณีดังกล่าว ประกอบกับสัญญาข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ เป็นเพียงการให้อำนาจผู้ควบคุมในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการของการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่เท่านั้น และกรณีนี้เป็นการทำงานที่ว่าจ้างเหมาแล้วเสร็จตามสัญญามีใช้กรณีผู้ควบคุมงานสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน และข้อสัญญาดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าหากผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จโดยมีภาระการทำงานน้อยกว่าที่คาดไว้ จะต้องลดเงินค่าจ้างลงแต่ประการใด การที่สัญญาทางปกครองมีลักษณะพิเศษให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงอำนาจของคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่ในอันที่จะแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ แต่การใช้สิทธิของผู้ว่าจ้างดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาด้วย กล่าวคือ โดยหลักแล้วคู่สัญญาต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญาที่มีการกำหนดไว้ในข้อสัญญา ต่อเมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องหรือมิให้ประโยชน์สาธารณะต้องเสียไปเท่านั้น คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงจะมีสิทธิแก้ไขสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และการแก้ไขสัญญาดังกล่าวต้องคำนึงถึงดุลยภาพทางการเงินหรือความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ซึ่งการพยายามแก้ไขสัญญานี้ก็มิได้เกิดจากความจำเป็นแต่อย่างใด บันทึกข้อตกลงการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำขึ้น จึงไม่มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจที่จะปรับลดเงินค่าจ้างจากผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าจ้างที่ปรับลดลงไปจำนวน ๑๖๘,๕๔๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดนัดชำระค่าจ้างก่อสร้างระบบประปาชำรุดของต้นเงินจำนวน ๕๙๓,๔๘๕.๐๗ บาท (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๔)

จากคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียวดังนี้

๑. แม้สัญญาทางปกครองจะมีลักษณะพิเศษให้อำนาจแก่คู่สัญญาฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขสัญญาได้เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้**หลักคู่สัญญาต้องเคารพต่อเจตนาของคู่สัญญา**ที่กำหนดไว้ในข้อสัญญาอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการทำสัญญา เว้นแต่เมื่อใดก็ตามที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองเห็นว่ามี ความจำเป็นเพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมิให้เสียไป ฝ่ายปกครองก็สามารถใช้เอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือคู่สัญญาแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ และนอกจากการแก้ไขสัญญาจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคู่สัญญาต้องเคารพเจตนาของคู่สัญญาและหลักความจำเป็นดังกล่าวแล้ว ยังต้องคำนึงถึงคุณภาพทางด้านการเงินหรือความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย กล่าวคือ แม้การแก้ไขสัญญาจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่การแก้ไขสัญญาจะต้องไม่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้รับความเสียหายโดยฝ่ายเอกชนมีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายได้หากเกิดความเสียหายขึ้น

๒. การที่สัญญากำหนดจ่ายค่าจ้างโดยถือราคาเหมารวมเป็นเกณฑ์โดยถือความสำเร็จของงานตามข้อตกลงในสัญญา เมื่อผู้รับจ้างได้รับทำงานแล้วเสร็จครบถ้วนสมบูรณ์ ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้างตามสัญญา ถึงแม้ว่าภาระการทำงานที่ผู้รับจ้างทำนั้นจะน้อยกว่าที่ผู้ว่าจ้างคาดคะเนไว้ตามรายละเอียดของงานจ้างที่ปรากฏอยู่ในเอกสารประมาณการค่าก่อสร้าง ซึ่งเป็นเพียงรายการประมาณราคากลางเพื่อประกอบการพิจารณาราคาจ้างเท่านั้น และการที่ข้อกำหนดในสัญญาได้ให้อำนาจผู้ควบคุมงานในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนงาน รวมทั้ง กำหนดมาตรการของการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้หมายความถึงขนาดให้ผู้ควบคุมงานมีอำนาจลดเงินค่าจ้างได้ในกรณีที่เห็นว่าผู้รับจ้างมีภาระการทำงานน้อยลง อีกทั้ง ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อกำหนดในสัญญา คู่สัญญาจะต้องได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจึงจะมีผลผูกพันคู่สัญญาตามกฎหมาย