

## บทที่ 5

### การวิเคราะห์ปัญหาจากข้อกำหนดด้านเวลา

ในการดำเนินการก่อสร้างถือว่าเวลาเป็นสิ่งมีค่า เนื่องจากกระบวนการก่อสร้างงานโครงการหนึ่ง ต้องใช้เวลาหลายเดือน หรือบางครั้งเป็นปีหรือหลายปี โดยผู้รับจ้างต้องมีการลงทุนจ้างแรงงาน จัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถบริหารโครงการจนแล้วเสร็จตามสัญญา ดังนั้น หากเกิดปัญหาซึ่งทำให้การทำงานก่อสร้างต้องใช้เวลามากกว่ากำหนดของสัญญา และทำความเสียหายต่อคู่สัญญา ย่อมทำให้เกิดกรณีการโต้แย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายได้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลพบปัญหาจากข้อกำหนดด้านเวลา ดังนี้

#### 5.1 การขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา

จากการศึกษากรณีปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้แบบสัญญาจ้างแบบทำระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พบว่า มีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาอยู่หลายประการ โดยสามารถแบ่งออกตามลักษณะของปัญหาได้ 2 ประการด้วยกัน คือ

- 1) ปัญหาจากการนับระยะเวลา
- 2) ปัญหาจากการพิจารณาสาเหตุในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน

ซึ่งจะได้มีการกล่าวถึงในรายละเอียดของประเด็นปัญหาทั้ง 2 เรื่อง ดังต่อไปนี้

##### 5.1.1 ปัญหาจากการนับระยะเวลา

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการให้สิทธิผู้รับจ้างขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาหรือในการคิดค่าปรับกับผู้รับจ้างว่าจะเป็นระยะเวลาเท่าใด เมื่อผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาของสัญญา ด้วยเหตุที่สามารถนำมาพิจารณาได้ เช่น เมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลา และในการส่งมอบงานนี้มีขั้นตอนในการพิจารณาตรวจรับงานของฝ่ายผู้ว่าจ้าง จะนับเวลาในการคิดค่าปรับอย่างไร หรือหากต้องมีการแก้ไขงานและส่งมอบงานหลายครั้งทำให้การทำงานนั้นเกินกำหนดเวลาของสัญญา ดังนั้น จะมีวิธีนับระยะเวลาอย่างไร ต้องหักเวลาที่ใช้ไปในขั้นตอนใดออกหรือไม่

### 5.1.2 ปัญหาจากการพิจารณาสาเหตุในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการพิจารณาถึงสาเหตุต่าง ๆ ที่ผู้รับจ้างได้สิทธิในการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา หรือในการคิดค่าปรับกับผู้รับจ้าง เมื่อผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาของสัญญาได้ ซึ่งสามารถรวบรวมเหตุต่าง ๆ ที่นำมาอ้างเพื่อขอขยายเวลาปฏิบัติงาน หรือลดหรือลดค่าปรับ ได้ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 เหตุต่าง ๆ ที่นำมาอ้างเพื่อขอขยายเวลาปฏิบัติงาน

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	สภาพภูมิอากาศที่เป็นอุปสรรคผิดธรรมชาติ เช่น - ฝนตกหนัก น้ำท่วม ฝัดปกติ	คำวินิจฉัยอัยการสูงสุด ที่ พ. 106/2539 คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์ที่ 134/41 ที่ นร (กวพ) 1204/624, 20 ม.ค. 2538 ที่ นร (กวพ) 1204/5616, 21 มี.ย. 2538 ที่ นร (กวพ) 1204/8716, 8 ก.ย. 2538 ที่ นร(กวพ)1204/11847, 6 ธ.ค. 2538 ที่ นร (กวพ) 1204/1084, 31 ม.ค. 2539 ที่ นร (กวพ) 1305/8471, 21 ส.ค. 2540 ที่ นร(กวพ)1305/10406, 18 ธ.ค. 2541 ที่ นร (กวพ) 1204/793, 19 พ.ย. 2535
	- สภาพอากาศแห้งแล้งกว่าทุกปี	

## ตารางที่ 5.1(ต่อ)

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	สภาพภูมิอากาศที่เป็นอุปสรรคผิดธรรมชาติ เช่น - ระดับน้ำในแม่น้ำสูงผิดปกติ  - เกิดภัยธรรมชาติ	คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้อง ทูลเกล้าฯ ที่ 68/2541 ที่ นร (กวพ) 1204/7279, 3 ส.ค. 2538 ที่ นร(กวพ)1204/12378, 30 ธ.ค. 2537 ที่ นร(กวพ)1204/11503, 27 พ.ย. 2538 ที่ นร (กวพ) 1204/2138, 27 ก.พ. 2539 ที่ นร (กวพ) 1304/2358, 12 มี.ค. 2540 ที่ นร (กวพ) 1304/9751, 25 ก.ย. 2540
2	ความล่าช้าที่เกิดจากฝ่ายผู้ว่าจ้าง เช่น - ผู้ว่าจ้างไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ หรือส่งมอบพื้นที่ล่าช้า การรอ กำหนดจุดก่อสร้าง	คำวินิจฉัยยัยการสูงสุด ที่ 108/2535 คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้อง ทูลเกล้าฯ ที่ 56/2538 ที่ นร (กวพ) 1204/638, 27 ต.ค. 2535 ที่ นร(กวพ)1204/10753, 8 พ.ย. 2537 ที่ นร (กวพ) 1204/6865, 27 ก.ค. 2538

## ตารางที่ 5.1(ต่อ)

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
2	<p>ความล่าช้าที่เกิดจากฝ่ายผู้ว่าจ้าง เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ว่าจ้างไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ หรือส่งมอบพื้นที่ล่าช้า การรอ กำหนดจุดก่อสร้าง</li>   <li>- การเปลี่ยนสถานที่ก่อสร้าง</li>   <li>- การสั่งงานนอกเหนือข้อกำหนดของสัญญา</li>   <li>- การรอแบบจากผู้ว่าจ้าง การรอผู้ว่าจ้างอนุมัติแบบ</li>   <li>- การรอผู้ว่าจ้างอนุมัติแก้ไขสัญญา</li> </ul>	<p>ที่ นร (กวพ) 1204/8365, 30 ส.ค. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/8816, 13 ก.ย. 2538</p> <p>ที่ นร(กวพ)1204/11045, 14 พ.ย. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/5130, 5 มิ.ย. 2539</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/638, 27 ต.ค. 2535</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/8438, 20 ส.ค. 2540</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/1970, 8 มี.ค. 2542</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/6865, 27 ก.ค. 2538</p> <p>ที่ นร(กวพ)1204/10511, 30 ต.ค. 2538</p> <p>ที่ นร(กวพ)1204/11422, 23 พ.ย. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/438 20 ม.ค. 2541</p> <p>ที่ นร(กวพ)1305/10468, 22 ธ.ค. 2541</p> <p>คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์ที่ 107/2540</p>



## ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
2	<p>ความล่าช้าที่เกิดจากฝ่ายผู้ว่าจ้าง เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-ระยะเวลาที่ผู้ว่าจ้างใช้ในการตรวจรับงาน หรือพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ</li> <li>-รอผลทดสอบดินฐานรากจากผู้ว่าจ้าง</li> <li>-ฝ่ายผู้ว่าจ้างคำนวณแบบรูปและรายการก่อสร้างผิดพลาด</li> <li>-งานพิธีการของราชการ เช่น งานรับเสด็จ งานฉลองเทศกาลต่างๆ</li> </ul>	<p>ที่ นร (กวพ) 1204/9661, 6 ต.ค. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/1782, 19 ก.พ. 2539</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/7149, 31 ก.ค. 2539</p> <p>คำวินิจฉัยยัยการสูงสุด ที่ ท. 55/2537</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/8750, 6 ก.ย. 2537</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/9404, 30 ก.ย. 2539</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/7830, 22 ก.ย. 2541</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/688, 27 ม.ค. 2542</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/456, 17 ม.ค. 2539</p>
3	การสั่งหยุดงานชั่วคราว	<p>คำวินิจฉัยยัยการสูงสุด ที่ 75/2535</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/6027, 20 มิ.ย. 2537</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/9388, 28 ก.ย. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/3839, 23 เม.ย. 2535</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/7271, 2 ส.ค. 2539</p>

## ตารางที่ 5.1(ต่อ)

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
3	การสั่งหยุดงานชั่วคราว	ที่ นร (กวพ) 1305/4292, 3 มิ.ย. 2541
4	งานเพิ่ม	ที่ นร (กวพ) 1204/4567, 9 พ.ค. 2537
5	<p>การกระทำของบุคคลภายนอกซึ่งทำให้ไม่สามารถทำงานได้ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การทำงานก่อสร้างของผู้รับจ้างรายอื่น</li> <li>- ชาวบ้านปิดถนนทางเข้าออกสถานที่ก่อสร้าง</li> <li>- เหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้ก่อการร้าย และการเรียกค่าคุ้มครองจากผู้มีอิทธิพล</li> <li>- บริเวณก่อสร้างมีบ้านพักอาศัยของชาวบ้านกีดขวาง</li> <li>- บริเวณก่อสร้างมีบ้านพักอาศัยของชาวบ้านกีดขวาง</li> </ul>	<p>ที่ นร (กวพ) 1204/5629, 22 มิ.ย. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/3600, 16 ก.ค. 2539</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/6865, 27 ก.ค. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/1120, 31 ม.ค. 2539</p> <p>คำวินิจฉัยัยการสูงสุด ที่ ห. 76/2538</p> <p>ที่ นร(กวพ) 1305/11282, 18 พ.ย. 2540</p>
6	เหตุสุดิวสัย เช่น ไฟฟ้าลัดวงจรทำให้เกิดอัคคีภัย	ที่ นร (กวพ) 1204/5778, 13 มิ.ย. 2537
7	ข้ออ้างอื่น ๆ เช่น - ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินงวดล่าช้า	<p>คำวินิจฉัยัยการสูงสุด ที่ 30/2536</p> <p>คำวินิจฉัยัยการสูงสุด ที่ ห. 15/2538</p> <p>คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์ที่ 134/2541</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/7822, 31 ส.ค. 2536</p>

## ตารางที่ 5.1(ต่อ)

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
7	<p>ข้ออ้างอื่น ๆ เช่น - ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินงวดล่าช้า</p> <p>- วัสดุราคาสูงหรือขาดแคลน</p>	<p>ที่ นร (กวพ) 1204/1936, 23 ก.พ. 2535</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/1763, 7 มี.ค. 2541</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/6380, 10 ส.ค. 2541</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1305/7996, 29 ก.ย. 2541</p> <p>คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์ที่ 46/2538</p> <p>คำวินิจฉัยคณะ กรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์ที่ 134/2541</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/6399, 29 มิ.ย. 2537</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/970, 3 ก.พ. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/9658, 8 ต.ค. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/9663, 6 ต.ค. 2538</p> <p>ที่ นร (กวพ) 1204/1544, 13 ก.พ. 2539</p>

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ซึ่งเหตุต่าง ๆ ที่นำมากล่าวอ้างข้างต้น มีทั้งกรณีที่มีส่วนราชการผู้ว่าจ้างพิจารณาให้ผู้รับจ้างขยายเวลาปฏิบัติงานได้และไม่ได้ และกรณีที่มีส่วนราชการผู้ว่าจ้างไม่พิจารณาให้ผู้รับจ้างขยายเวลาปฏิบัติงานได้ โดยเหตุข้ออ้างต่าง ๆ นั้น ทำให้เกิดข้อพิพาทว่ากรณีใดที่ควรจะให้สิทธิผู้รับจ้างขยาย



เวลาปฏิบัติงานได้บ้างตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างราชการ (สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) ซึ่งกำหนดเหตุหรือเหตุการณ์ไว้ 3 กรณี คือ

- เหตุใด ๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง
- เหตุสุควิสัย
- เหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ทั้งนี้ถ้าผู้รับจ้างต้องการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยเหตุข้อ 2 และ 3 จะต้องแจ้งเหตุดังกล่าวภายใน 15 วัน นับจากวันที่เหตุอันนั้นสิ้นสุดลง

### สัญญา FIDIC

ข้อกำหนดทั่วไปของสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC (Fe'de'ration International des Inge'nieurs Conseils, 1987) ได้กล่าวถึงเรื่องการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาไว้ดังนี้

Clause 44.1 ได้กล่าวถึง สิทธิซึ่งผู้รับจ้างสามารถนำมาขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาเมื่อมีเหตุการณ์ ดังต่อไปนี้

- งานพิเศษหรืองานเพิ่ม
- สาเหตุของความล่าช้าใด ๆ ซึ่งกล่าวถึงในข้อกำหนด
- สภาพภูมิอากาศที่เป็นอุปสรรคผิดธรรมชาติ
- ความล่าช้า หรือการหน่วงเหนี่ยวงานโดยผู้ว่าจ้าง
- สภาวะพิเศษอื่น ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้างหรือที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ

โดยสาเหตุของความล่าช้าใด ๆ ซึ่งกล่าวถึงในข้อกำหนดตามข้อ (b) นั้น มีปรากฏในข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

ก) Clause 6.4 ความล่าช้าของแบบหรือคำสั่งจากวิศวกร

- ข) Clause 12.2 อุปสรรคหรือสภาพทางกายภาพซึ่งผู้รับจ้างที่มีประสบการณ์ก็ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้
- ค) Clause 27.1 ความล่าช้าจากการพบซากโบราณ
- ง) Clause 36.5 ความล่าช้าจากการทดสอบใดๆซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ โดยผลการทดสอบนั้นผ่านความเห็นชอบจากวิศวกร
- จ) Clause 40.2 การหยุดงานชั่วคราวตามคำสั่งของวิศวกร ซึ่งเกิดจากการกระทำหรือความผิดพลาดใด ๆ ของวิศวกรหรือผู้ว่าจ้าง หรือจากความเสี่ยงของผู้ว่าจ้าง (Employer's Risks)
- ฉ) Clause 42.2 ความล้มเหลวในการส่งมอบพื้นที่ของผู้ว่าจ้าง

โดยมีข้อกำหนดที่ให้ความหมายของ ความเสี่ยงของผู้ว่าจ้าง (Employer's Risks) ไว้ใน Clause 20.4 ดังนี้

- สงคราม การสู้รบ การบุกรุก การกระทำของศัตรูภายนอกประเทศ
- การจลาจล การปฏิวัติ กบฏ การแย่งชิงอำนาจ หรือสงครามกลางเมือง
- การแผ่กระจายรังสี ความเสียหายจากพลังงานนิวเคลียร์
- คลื่นความดันจากอากาศยาน
- ความไม่สงบ ความวุ่นวาย โกลาหล ซึ่งไม่ได้เกิดจากลูกจ้างหรือผู้รับจ้างต้องบริหารจัดการ
- ความเสียหายที่เกิดเนื่องจากการใช้หรือการเข้าครอบครองงานโดยผู้ว่าจ้าง
- ความเสียหายที่เกิดเนื่องจากการออกแบบงานที่ไม่ได้เกิดจากผู้รับจ้าง
- การดำเนินการใด ๆ กับภัยธรรมชาติซึ่งผู้รับจ้างที่มีประสบการณ์ก็ไม่สามารถคาดการณ์เพื่อป้องกันได้

จะเห็นได้ว่า ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิผู้รับจ้างขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาของสัญญาจ้างก่อสร้างมาตรฐานนานาชาติ FIDIC ได้ระบุถึงเหตุและเหตุการณ์ต่าง ๆ ไว้ครอบคลุมและชัดเจนพอสมควร ทำให้คู่สัญญาสามารถพิจารณาเหตุหรือเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นว่าควรจะเป็นเหตุหรือเหตุการณ์ที่นำมาขยายเวลาปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## วิเคราะห์ปัญหา

ในการศึกษาประเด็นกรณีปัญหาจากสัญญาจ้างงานราชการเกี่ยวกับการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนในข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติ การพิจารณาสาเหตุหรือเหตุการณ์ที่ผู้รับจ้างได้สิทธิในการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา หรือสิทธิในการขอลดหรือลดค่าปรับซึ่งถึงแม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 (สำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2542) เกี่ยวกับตรวจรับพัสดุและการงดหรือลดค่าปรับ แต่ในทางปฏิบัติซึ่งคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายผูกพันกันด้วยข้อกำหนดในสัญญา หากมีการระบุในสัญญาให้มีความชัดเจนขึ้น ก็จะช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและช่วยป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ด้วย

โดยประเด็นปัญหาทั้งหมดที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้าง แบบทำยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 เกี่ยวกับการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาพบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้เกิดข้อพิพาทจากการใช้สัญญาโดยตรงคือ

การกำหนดเหตุหรือเหตุการณ์ ซึ่งผู้รับจ้างสามารถนำมาขอขยายเวลาปฏิบัติงาน หรืองดหรือลดค่าปรับไม่มีคำอธิบายหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอ โดยแบ่งเป็นเหตุหนึ่งเหตุใดใน 3 กรณี ต่อไปนี้เท่านั้น คือ

- เหตุใด ๆ อันเนื่องมาจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง
- เหตุสุดวิสัย
- เหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ซึ่งในทางปฏิบัติก่อให้เกิดความไม่มั่นใจว่าเหตุหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและมีผลทำให้ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาของสัญญาได้ จะเข้าข่ายในกรณีทั้ง 3 ข้างต้นหรือไม่ หรือเป็นเหตุในกรณีใด ซึ่งมีผลต่อเนื่องในการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อขอขยายเวลาปฏิบัติงาน หรือขอลดหรือลดค่าปรับ เนื่องด้วยถ้าเป็นเหตุอันมิใช่มาจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุดังกล่าวพร้อมหลักฐานเป็นหนังสือให้ผู้ว่าจ้างทราบภายใน 15 วัน นับถัดจากวันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลง มิฉะนั้นถือว่าผู้รับจ้างสละสิทธิเรียกร้องในเรื่องนี้ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามีเหตุหรือพฤติกรรมหลายประการที่เกิดขึ้นและก่อให้เกิดประเด็นปัญหานั้น หากได้มีการกำหนดเหตุหรือพฤติกรรมซึ่งผู้รับจ้างสามารถนำมาขอขยายเวลาปฏิบัติงาน หรือลดค่าปรับ ให้มีขอบเขตที่ชัดเจนมากขึ้นก็จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของทั้งฝ่ายผู้ว่าจ้าง และฝ่ายผู้รับจ้าง

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้จึงมีข้อพิจารณาในการปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา และการคิดค่าปรับ ดังนี้

- ระบุถึงวิธีการพิจารณากรณีระหว่างการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา และการงดหรือลดค่าปรับให้ชัดเจน คือ ในการขอขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาผู้รับจ้างต้องกระทำก่อนวันครบกำหนดสัญญาและค่าปรับยังไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าพ้นกำหนดวันแล้วเสร็จตามสัญญาแล้วผู้รับจ้างต้องใช้สิทธิในการขอลดหรือลดค่าปรับ เมื่อมีเหตุหรือพฤติกรรมที่สามารถนำมาพิจารณาได้

- ข้อกำหนดในสัญญาจ้างควรกำหนดระยะเวลาที่ทางผู้ว่าจ้างต้องใช้ในการพิจารณาต่าง ๆ ไว้ด้วย เช่น ระยะเวลาในการตรวจรับงาน ระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ

- ระบุถึงเหตุหรือพฤติกรรมที่ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติงานได้ หรือทำให้เกิดความสำเร็จ อันสามารถนำมาขอขยายเวลาปฏิบัติงาน หรืองดหรือลดค่าปรับได้ ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะเหตุหรือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ได้แก่ ความล่าช้าในการส่งมอบพื้นที่และทางเข้าออก ความล่าช้าจากการรออนุมัติแบบและคำสั่งจากฝ่ายผู้ว่าจ้าง ความล่าช้าเนื่องจากสภาพอากาศที่เป็นอุปสรรคผิดธรรมชาติ ความล่าช้าจากอุปสรรคหรือสภาพทางกายภาพซึ่งผู้รับจ้างที่มีประสบการณ์ก็ไม่อาจคาดการณ์ได้

- ระบุถึงความเสี่ยงของผู้ว่าจ้าง (Employer's Risks) เช่น สงคราม, การจลาจล เป็นต้น ซึ่งผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบ

## 5.2 การหยุดงานชั่วคราว

ในการศึกษาข้อมูลกรณีปัญหาจากการใช้แบบสัญญาจ้างงานราชการ พบว่ามีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการหยุดงานชั่วคราวในด้านสิทธิของคู่สัญญาที่จะดำเนินการหยุดงานชั่วคราว ขอบเขตของงานที่สั่งหยุดชั่วคราว รวมถึงสาเหตุและผลจากการหยุดงานชั่วคราวดังข้อมูลในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการหยุดงานชั่วคราว

กรณี	รายละเอียด	หมายเหตุ
1	ผู้รับจ้างขอหยุดงานชั่วคราวโดยอ้างเหตุที่ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า ทำให้ผู้รับจ้างขาดเงินทุนหมุนเวียนในการก่อสร้าง ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาให้สิทธิกับผู้รับจ้าง	ที่ นร(กวพ)1204/7822, 31 ส.ค.2536, ที่ นร(กวพ)1305/6380, 10 ส.ค.2541
2	ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานเพื่อพิสูจน์ผลกระทบจากเหตุเพลิงไหม้สถานที่ก่อสร้าง ดังนั้น ผู้รับจ้างสามารถขอขยายเวลาก่อสร้างได้หรือไม่	ที่ นร(กวพ)1204/5778, 13 มิ.ย.2537
3	ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานชั่วคราวเพื่อรอผลการแก้ไขโครงสร้างหลังคา แต่ผู้รับจ้างเข้าทำงานเพื่อป้องกันไม่ให้วัสดุตกลงลงมา อันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้น ถือว่าผู้รับจ้างปฏิบัติตามคำสั่งการหยุดงานชั่วคราวหรือไม่	ที่ นร(กวพ)1204/6027, 20 มิ.ย.2537
4	ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานชั่วคราวเนื่องจากมีพายุฝนตกหนัก เกิดน้ำท่วม ทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ เหตุดังกล่าวนี้ ผู้รับจ้างสามารถนำมาต่ออายุสัญญาได้หรือไม่	ที่ นร(กวพ)1204/11847, 6 ธ.ค.2538, ที่ นร(กวพ)1305/2130, 18 มี.ค.2541
5	ผู้รับจ้างมีความประสงค์ขอหยุดดำเนินการก่อสร้างชั่วคราว ด้วยเหตุเกิดอุทกภัยน้ำท่วมสูง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาให้สิทธิกับผู้รับจ้าง	ที่ นร(กวพ)1204/11503, 27 พ.ย. 2538
6	ผู้รับจ้างขอหยุดงานชั่วคราว เนื่องจากปัญหาสภาพโครงสร้างของดินไม่เอื้ออำนวยให้ดำเนินการก่อสร้างได้	ที่ นร(กวพ) 1204/9231, 25 พ.ย.2539
7	ผู้รับจ้างต้องหยุดงานชั่วคราว เพื่อรอผลการเจาะสำรวจดิน จาก การย้ายที่ตั้งสถานที่ก่อสร้างอาคาร จะสามารถนำเหตุดังกล่าวมาขยายเวลาก่อสร้างได้หรือไม่	ที่ นร(กวพ)1204/9404, 30 ก.ย.2539
8	ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงาน เนื่องจากราษฎรในพื้นที่ก่อสร้างได้คัดค้าน การก่อสร้าง ผู้รับจ้างขอเบิกเงินค่างานที่ทำไปแล้วบางส่วนได้หรือไม่	ที่ นร(กวพ) 1305/1762, 6 มี.ค.2541
9	ผู้ว่าจ้างให้ผู้รับจ้างหยุดงานก่อสร้างชั่วคราวด้วยเกรงทรัพย์สินของผู้ว่าจ้างเสียหาย ต่อมาผู้รับจ้างอ้างเหตุดังกล่าวในการขอขยายเวลาปฏิบัติงาน	คำวินิจฉัยัยการสูงสุด ที่ 75/2535

หมายเหตุ ที่ นร (กวพ) มาจากเอกสารของสำนักกฎหมายและระเบียบกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากข้อมูลในตารางแสดงให้เห็นว่า ระหว่างการดำเนินการก่อสร้างอาจมีเหตุการณ์หรืออุปสรรคบางประการที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการหยุดงานก่อสร้างไว้ชั่วคราว ซึ่งตามแบบสัญญาจ้างราชการ(สวัสดิการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2535) มีข้อกำหนดให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างสามารถมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดงานชั่วคราวได้ เมื่อผู้รับจ้างขัดแย้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนงานตามสัญญา แต่ไม่ได้มีข้อกำหนดให้ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานชั่วคราวได้ในกรณีอื่น ดังนั้น หากฝ่ายผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานชั่วคราวด้วยเหตุผลอื่นนอกจากที่ระบุในข้อกำหนดนี้แล้ว อาจถือเป็นพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย หรืออาจถือเป็นความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้างได้ ซึ่งตามสัญญาผู้รับจ้างมีสิทธิเรียกร้องในการที่จะขอขยายเวลาปฏิบัติงานออกไปได้

ในทางกลับกัน แบบสัญญาจ้างราชการไม่มีข้อกำหนดให้สิทธิผู้รับจ้างในกรณีที่ประสงค์จะหยุดงานชั่วคราว จึงไม่ถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้รับจ้างขอหยุดงานชั่วคราวนั้นมาจากข้อกำหนดในสัญญา ดังนั้น หากผู้รับจ้างต้องการหยุดงานชั่วคราว จึงอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายผู้ว่าจ้างในการพิจารณาตัดสินใจ แต่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานชั่วคราวตามคำขอของผู้รับจ้างเกี่ยวกับสิทธิในการขอขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา เป็นผลจากความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดในการหยุดงานชั่วคราวนั่นเอง

เหตุการณ์หรืออุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการก่อสร้างย่อมปรากฏขึ้นได้ บางครั้งทำให้โครงการต้องหยุดดำเนินการลงชั่วคราว ดังนั้น หากสัญญาจ้างก่อสร้างมีการระบุข้อกำหนดในการหยุดงานชั่วคราวที่ชัดเจนก็จะเป็นผลดีต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายในการทำงานร่วมกัน

#### วิเคราะห์ข้อมูล

ตามข้อมูลในตารางพบว่า ความต้องการหยุดงานชั่วคราวเกิดจากเหตุหรืออุปสรรคหลายประการ เช่น ผู้รับจ้างไม่ได้รับคำสั่งหรือแบบรูปที่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าจ้าง, พื้นที่ทำการก่อสร้างเกิดอุทกภัยน้ำท่วมขัง, ปัญหาสภาพโครงสร้างของสถานที่ก่อสร้างไม่เอื้ออำนวยให้ดำเนินการก่อสร้างได้, ปัญหาจากราษฎรในพื้นที่ก่อสร้าง, ผู้รับจ้างอ้างเหตุขาดเงินทุนหมุนเวียนเนื่องจากส่วนราชการผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่างานล่าช้า เป็นต้น

โดยประเด็นปัญหาในการพิจารณาเหตุหรืออุปสรรคในการสั่งหยุดงานชั่วคราว จะส่งผลกระทบต่อไปยังผลของการสั่งหยุดงานชั่วคราวด้วย คือ หากผู้ว่าจ้างสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดงานชั่วคราว ด้วย

เหตุที่ผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนงานตามสัญญา ผู้รับจ้างจะถือเป็นเหตุขอขยายวันทำการออกไปไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาให้ต้องพิจารณาต่อไปเกี่ยวกับสาเหตุและผลที่ตามมาซึ่งผู้ว่าจ้างสามารถจะสั่งหยุดงานชั่วคราวในกรณีอื่น

นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตของงานที่สั่งหยุดชั่วคราวด้วย เนื่องจากแบบสัญญาจ้างไม่มีการระบุรวมถึงสิ่งที่ผู้รับจ้างต้องพึงปฏิบัติเมื่อมีการหยุดงานชั่วคราว เช่น การป้องกันรักษา งานให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย เป็นต้น

### ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

แม้ว่าการใช้สัญญาของส่วนราชการจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งได้กล่าวถึงสิทธิของผู้ควบคุมงานในการสั่งหยุดงานเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดได้เมื่อผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือในกรณีที่แบบรูปรายการละเอียดหรือข้อกำหนดในสัญญามีข้อความขัดกัน หรือเมื่อคาดหมายได้ว่างานที่ทำสำเร็จแล้วจะไม่มั่นคงแข็งแรงหรือไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดี หรือไม่ปลอดภัย แต่การกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในของส่วนราชการเท่านั้น ผู้รับจ้างมิได้เกี่ยวข้องกับระเบียบนี้โดยตรง

จากประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการหยุดงานชั่วคราวตามที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่าหากแบบสัญญาจ้างมีข้อกำหนดการหยุดงานชั่วคราวย่อมเป็นสิ่งที่มิประโยชน์ต่อผู้ว่าจ้าง โดยผู้ว่าจ้างสามารถมีความยืดหยุ่นในการรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ระหว่างการดำเนินการก่อสร้าง ดังนั้น การปรับปรุงข้อกำหนดในการหยุดงานชั่วคราวโดยอาศัยข้อมูลปัญหาที่เกิดขึ้นมาช่วยในการพิจารณา ย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานก่อสร้างกับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

### สัญญา FIDIC

เมื่อพิจารณาส่วนของเงื่อนไขทั่วไปของแบบสัญญาจ้างนานาชาติ FIDIC (Federation International des Inge'nieurs Conseils, 1987) สำหรับงานก่อสร้าง พบว่ามีข้อกำหนดเกี่ยวกับการหยุดงานชั่วคราวซึ่งสามารถนำมาปรับใช้เพื่อช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้แบบสัญญาจ้างราชการได้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

Clause 40.1 กล่าวว่า ผู้รับจ้างต้องหยุดการดำเนินงานหรือส่วนใด ๆ ของงานลงชั่วคราวตามคำสั่งของวิศวกรตามเวลาและในลักษณะที่วิศวกรพิจารณาเห็นว่าจำเป็น โดยระหว่างที่มีการหยุดงาน

ชั่วคราวนี้ ผู้รับจ้างต้องป้องกันและรักษางานหรือส่วนใด ๆ ของงานที่ถูกสั่งหยุดชั่วคราวให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยตามความจำเป็นในความเห็นของวิศวกร ซึ่งจะไม่มีการขยายเวลาปฏิบัติงานและเพิ่มเงินค่างานให้เมื่อมีการสั่งหยุดงานในกรณีนี้

- กำหนดไว้ในสัญญา
- เป็นความจำเป็นเนื่องจากความผิดของผู้รับจ้างหรือเนื่องจากสิ่งที่คุณรับจ้างต้องรับผิดชอบ
- เป็นความจำเป็นด้วยเหตุจากสภาพอากาศบริเวณสถานที่ก่อสร้าง
- เป็นความจำเป็นเพื่อการดำเนินงานอย่างเหมาะสมหรือเพื่อความปลอดภัยของงาน(เว้นแต่ความจำเป็นที่เกิดเนื่องจากการกระทำหรือความผิดของวิศวกรหรือผู้ว่าจ้างหรือจากความเสียหายของผู้ว่าจ้าง)

ตามข้อกำหนดนี้ ฝ่ายผู้ว่าจ้างสามารถสั่งหยุดงานบางส่วนหรือทั้งหมดได้ โดยผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องทำการป้องกันรักษางานให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยด้วย โดยมีการกล่าวถึงผลจากการสั่งหยุดงานในบางกรณีด้วย ส่วนการหยุดงานชั่วคราวซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่นอกเหนือจากที่กำหนดข้างต้น ให้วิศวกรเป็นผู้พิจารณาขยายเวลาการปฏิบัติงานและเพิ่มค่างานที่เกิดเนื่องจากการหยุดงานชั่วคราวให้กับผู้รับจ้างได้ ตาม Clause 40.2

ดังนั้น ข้อกำหนดเรื่องการหยุดงานชั่วคราวในส่วนของเงื่อนไขทั่วไปของแบบสัญญาจ้างนานาชาติ FIDIC จึงให้ความหมายและวิธีการปฏิบัติในการหยุดงานชั่วคราวที่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติสำหรับคู่สัญญา เพื่อช่วยลดกรณีปัญหาข้อพิพาทจากความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดสัญญาจ้างราชการ

### แนวทางแก้ไข

เมื่อพิจารณากรณีปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการหยุดงานชั่วคราวประกอบกับข้อกำหนดจากสัญญาจ้างนานาชาติ FIDIC ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องและข้อควรแก้ไขเพื่อพัฒนาปรับปรุงให้แบบสัญญาจ้างราชการมีความชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

- สัญญาจ้างควรระบุถึงสิทธิในการสั่งหยุดงานชั่วคราวในลักษณะต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น ผู้ว่าจ้างสามารถสั่งหยุดงานเฉพาะบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้



-สัญญาจ้างควรระบุถึงสิ่งที่ผู้รับจ้างพึงปฏิบัติเมื่อมีการสั่งหยุดงานชั่วคราว เช่น ผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องทำการป้องกันรักษางานให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยตามความจำเป็น

- สัญญาจ้างควรระบุถึงสาเหตุและผลจากการหยุดงานชั่วคราวในกรณีดังนี้ คือ

ก) สาเหตุและผลจากการหยุดงานชั่วคราวซึ่งนำมาขยายเวลาปฏิบัติงานและ/หรือเพิ่มเงินค่างานได้

และ ข) สาเหตุและผลจากการหยุดงานชั่วคราวซึ่งไม่สามารถนำมาขยายเวลาปฏิบัติงานและ/ หรือ เพิ่มเงินค่างานได้

### 5.3 สรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเนื่องจากข้อกำหนดด้านเวลาตามข้อมูลทั้งหมด พบว่า คู่สัญญาเกิดกรณีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญา และการหยุดงานชั่วคราว เนื่องจากข้อกำหนดของสัญญามีความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ รวมทั้งมีเนื้อหาสาระไม่รัดกุมเพียงพอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพิจารณาในสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ทำให้ต้องเสียเวลาในการหาข้อสรุปของปัญหา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

5.3.1 ข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการไม่สามารถให้ความชัดเจนในเหตุที่ผู้รับจ้างสามารถขอขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาได้

5.3.2 ข้อกำหนดในแบบสัญญาจ้างราชการมิได้กล่าวถึงเหตุและผลในกรณีที่ผู้ว่าจ้างสั่งหยุดงานชั่วคราวในกรณีที่นอกเหนือไปจากการที่ผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนงานตามสัญญา

ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขแบบสัญญาจ้างราชการให้มีความชัดเจนครอบคลุมในข้อกำหนดที่มีผลต่อเวลาเพื่อใช้เป็นข้อผูกพันระหว่างคู่สัญญาย่อมทำให้ปัญหาข้อโต้แย้งต่างๆลดน้อยลงได้ และทำให้การดำเนินการก่อสร้างเกิดความราบรื่นในการบริหารงาน