

ปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560¹

สิริพร ทองประเสริฐ²

การค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ความหมาย ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญา จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ของหน่วยงานรัฐและเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาของหน่วยงานรัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมาการทำสัญญาต้องพบกับวิกฤตที่เกิดขึ้นกับ การทำสัญญาและต้องยอมรับว่าสัญญาไม่ได้เป็นภาพสะท้อนของการแสดงเจตนาของคู่สัญญาที่แต่ละฝ่าย มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการกำหนดเจตจำนงของตนเองได้อย่างอิสระอีกต่อไปเสรีภาพในการ ทำสัญญานั้นสูญหายไป กล่าวคือ ในการการตกลงทำสัญญาในปัจจุบันร้อยละเก้าสิบเก้า³ อยู่ในรูปแบบของ สัญญาสำเร็จรูปที่มีการจัดทำขึ้นเป็นจำนวนมากโดยมีข้อสัญญาเหมือน ๆ กัน เพื่อใช้กับคู่สัญญาที่จะเข้า ทำสัญญาทุกคนเหมือนกันทั้งหมดโดยที่คู่สัญญาส่วนมากที่ตัดสินใจเข้าทำสัญญานี้แทบจะไม่สามารถ ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาได้เลย การทำสัญญาในยุคหลังมานี้คู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า จึงเข้าทำสัญญาในลักษณะที่อยู่ในสถานะจำยอมเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่นนี้แล้วย่อมหมายความว่าในการทำสัญญา ในลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อหลักของความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนาเพราะการที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง มีความได้เปรียบในการใช้สัญญาที่ทำไว้ก่อนนี้ถือเป็นผู้กำไว้ซึ่งอำนาจที่เกินขนาดเพราะสามารถเลือก กำหนดข้อสัญญาที่ฝ่ายตนจะได้เปรียบไว้แต่เพียงฝ่ายเดียว

ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐนั้นต้องมีการทำสัญญาเกิดขึ้นเช่นกันแต่การทำสัญญาจัดซื้อ จัดจ้างของหน่วยงานรัฐนั้นจะแตกต่างจากการทำสัญญาของเอกชนในเรื่องของการเลือกคู่สัญญา ที่หน่วยงานรัฐมีอิสระน้อยกว่าเอกชนมาก สำหรับในต่างประเทศการจัดซื้อจัดจ้างนั้นมีกฎหมายที่รัฐออก กฎหมายมาควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพขององค์กรของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการเลือกคู่สัญญาเอกชนที่จะ เข้ามาขายสินค้าหรือรับจ้างให้แก่หน่วยงานรัฐทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษา เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ การใช้การตีความกฎหมาย,พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2563), หน้า 120

และเพื่อป้องกันการทุจริต เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ (Code des marches publics)⁴ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐก็มีความแตกต่างจากการทำสัญญาของเอกชนในเรื่องของการเลือกคู่สัญญาเช่นกัน โดยหน่วยงานรัฐไม่มีเสรีภาพในการเลือกคู่สัญญาได้ตามใจชอบอย่างเช่นเอกชนแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องมีการเปิดโอกาสให้เอกชนได้เข้าแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมและเพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้ อันเป็นการป้องกันการทุจริตในการดำเนินการของภาครัฐตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครฐนั้นเป็นวิธีการหนึ่งในการดำเนินการกิจการของรัฐเพื่อให้บรรลุภารกิจต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน ซึ่งแต่เดิมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้เฉพาะราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่อยู่ภายใต้การต้องปฏิบัติตามระเบียบพัสดุนี้ในส่วนของหน่วยงานอื่น คือ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐจะมีระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการพัสดุใช้บังคับเป็นของตนเองเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กรที่มีความแตกต่างกัน แต่ปัจจุบันเมื่อได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขึ้นใช้บังคับเป็นครั้งแรกในประเทศไทยส่งผลทำให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานจะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่ในมาตรา 4⁵ ซึ่งได้ให้นิยามคำว่าหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า “ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งนับแต่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กับหน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในหลายประการ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าการทำงานของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังไม่ครอบคลุมหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาการทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดและการร่างสัญญาขึ้นใหม่ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าแต่เดิมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการ

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 496-503.

⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 107.

ทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้เฉพาะราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้นที่อยู่ภายใต้การต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ ในส่วนของหน่วยงานอื่นกล่าวคือ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐจะมีระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุใช้บังคับเป็นของตนเองเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจของแต่ละองค์กรที่มีความแตกต่างกัน แต่ปัจจุบันเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต้องตกอยู่ภายใต้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกันทั้งที่รูปแบบขององค์กร ลักษณะการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ภารกิจขององค์กรมีความแตกต่างกัน อีกทั้งการกำหนดให้การทำสัญญาของหน่วยงานรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ยิ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านความคล่องตัวและความล่าช้าในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของแต่ละองค์กรเป็นอย่างมาก กล่าวคือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องทำสัญญาที่ไม่เป็นไปตามแบบตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง และต้องมีการร่างสัญญาขึ้นใหม่ ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ ซึ่งการส่งร่างสัญญาดังกล่าวนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องใช้เวลาในการพิจารณาพอสมควรเนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดต้องรับเรื่องจากหน่วยงานรัฐทั่วประเทศย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐในบางครั้งหน่วยงานของรัฐบางแห่งจึงยอมที่จะลงนามในสัญญาไปก่อนแล้วจึงส่งสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้วนั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบภายหลังเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามกรอบระยะเวลาและเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐซึ่งการส่งสัญญาที่ได้มีการลงนามไปแล้วให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบภายหลังนั้นหน่วยงานรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุมักถูกดำเนินจากสำนักงานอัยการสูงสุดเพราะโดยหลักการที่ถูกต้องที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหน่วยงานรัฐจะต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการจึงจะถูกต้อง เมื่อพิจารณาเช่นนี้จะเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจในการทำสัญญาเช่นนี้ทำให้หน่วยงานรัฐขาดความคล่องตัวและการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้าเป็นอย่างมากและแม้ว่าจะมีการกำหนดว่าการจัดซื้อจัดจ้างใดที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ ตามมาตรา 7 แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเข้าใจว่าไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 7 นั้น หน่วยงานรัฐนั้น ๆ หรือหัวหน้าหน่วยงานก็ไม่สามารถที่จะตัดสินใจดำเนินการได้เองทันทียังคงต้องเสนอเรื่องไปที่คณะกรรมการนโยบายเพื่อให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นรายกรณีไป หน่วยงานรัฐที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเข้าใจว่าไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จึงไม่สามารถดำเนินการที่จะไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นในเรื่องการข้อยกเว้นไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เช่นกัน การจัดซื้อจัดจ้าง

ของหน่วยงานรัฐจึงเกิดความไม่คล่องตัวและกลายเป็นว่ารัฐทำการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียวและให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายในการพิจารณาคำร้องของหน่วยงานรัฐทั่วประเทศซึ่งทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้าและกระทบกับการบริหารเงินงบประมาณ อีกทั้งการควบคุมการทำสัญญาโดยเคร่งครัดดังกล่าวนั้นยังเป็นการขัดกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญามากเกินความจำเป็น เพราะโดยปกติหน่วยงานรัฐก็ถูกจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาอยู่แล้ว ดังนั้นการกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เคร่งครัดโดยการรวมศูนย์อำนาจไว้เช่นนี้โดยไม่คำนึงถึงหลักความเป็นจริงว่า หน่วยงานรัฐแต่ละหน่วยงานย่อมมีวัตถุประสงค์และภารกิจในการดำเนินงานที่แตกต่างกันย่อมส่งผลกระทบให้กับหน่วยงานรัฐที่บางครั้งอาจไม่สามารถทำตามสัญญาตามแบบได้ทั้งที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใดและการควบคุมการทำสัญญาเช่นนี้ยังทำให้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา กลายเป็นไร้ความหมายไปโดยสิ้นเชิงเพราะต้องมีการตรวจสอบร่างสัญญาจากสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาที่จัดทำสัญญาขึ้นตามความประสงค์ของคู่ทั้งสองฝ่าย

ประเด็นปัญหาการแก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมาตรา 93 วรรคห้า กำหนดว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบวรรคหนึ่งหรือไม่ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตามวรรคสองหรือวรรคสาม หรือตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี ให้หน่วยงานของรัฐส่งสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในภายหลังได้เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วหรือเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นชอบแต่ให้แก้ไขสัญญาถ้าหน่วยงานของรัฐแก้ไขสัญญานั้นให้เป็นไปตามความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้วให้ถือว่าสัญญานั้นมีผลสมบูรณ์” เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าบทบัญญัตินี้ขัดกับหลักความยุติธรรมในการก่อสัญญาเพราะสัญญาที่ได้มีการลงนามไปแล้วนั้นไม่ควรจะต้องถูกตรวจสอบ หรือมีการแก้ไขในภายหลังโดยที่ไม่ได้เกิดจากเจตนาร่วมกันของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนที่คู่สัญญามีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันตั้งแต่ต้น แม้หน่วยงานรัฐจะอ้างว่ามีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญาเพราะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่การใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวควรอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมด้วยเช่นกัน มิเช่นนั้นแล้วจะไม่มีเอกชนรายใดอยากเข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐอีกต่อไปและอาจส่งผลให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของ หน่วยงานรัฐต้องสะดุดหยุดลง กล่าวคือ หน่วยงานรัฐมีข้อจำกัดในการเลือกคู่สัญญาที่ต้องดำเนินการตามที่ กฎหมายกำหนดมิอาจดำเนินการเลือกคู่สัญญาได้ตามความพึงพอใจอย่างเช่นเอกชน เช่นนี้หากหน่วยงานรัฐ จะใช้แต่อำนาจหรือเอกสิทธิ์ที่มีอยู่เหนือเอกชนโดยไม่มีขอบเขตที่เหมาะสมเป็นธรรมย่อมทำให้เอกชน ผู้ที่จะเข้ามาแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นคู่สัญญานั้นมีจำนวนน้อยรายเพราะพวกเขารู้สึกว่าถูกเอาเปรียบ จากรัฐมากเกินไป การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐจึงอาจจะต้องตกอยู่ในสถานะที่จะต้องได้เอกชน คู่สัญญารายเดิม ๆ เพราะไม่มีเอกชนรายอื่นที่อยากเข้ามาแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นคู่สัญญา การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจึงอาจไร้ประสิทธิภาพไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานรัฐต้องการได้

ประเด็นปัญหาสัญญาตกเป็นโมฆะหรือไม่ในการไม่แก้ไขสัญญาหรือคู่สัญญาไม่ตกลงยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยเฉพาะกรณีที่หน่วยงานรัฐต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างกับต่างประเทศ เช่น การซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่มีผลิตในประเทศ การจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศที่ไม่มีในประเทศ การซื้อแพลตฟอร์มต่าง ๆ จากต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งคู่สัญญาต่างประเทศส่วนใหญ่มักไม่ยินยอมที่จะใช้แบบสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมนี เป็นต้น ส่งผลให้หน่วยงานรัฐต้องยินยอมใช้แบบสัญญาของคู่สัญญาต่างประเทศนั้น ๆ แล้วจึงส่งร่างสัญญาดังกล่าวให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งต้องใช้เวลาในการพิจารณาพอสมควรทำให้บางครั้งเกิดความล่าช้าต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างบางกรณีที่ทำให้เป็นเร่งด่วน หน่วยงานรัฐจึงต้องขอมลงนามในสัญญาไปก่อนแล้วจึงได้ส่งสัญญาที่ได้มีการลงนามไปแล้วให้กับสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบภายหลัง ดังนั้นหากสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นให้ต้องมีการแก้ไขสัญญาส่วนที่เป็นสาระสำคัญทั้งตอนที่เป็นร่างสัญญาหรือสัญญาที่ได้มีการลงนามไปแล้วแต่หากคู่สัญญาต่างประเทศไม่ตกลงยินยอมแก้ไขหน่วยงานรัฐนั้น ๆ ต้องเป็นฝ่ายยอมรับความเสี่ยงและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นทั้งที่หน่วยงานรัฐได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะทั้งสิ้น ซึ่งก็จะเป็นไปตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญาที่การทำสัญญาควรเกิดจากความประสงค์ของคู่สัญญาเป็นสำคัญ ดังนั้นหากหน่วยงานรัฐพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบรัดกุมแล้วและสามารถยอมรับความเสี่ยงความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ก็ควรให้เสรีภาพในการทำสัญญากับหน่วยงานรัฐบ้าง เพื่อให้การดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างบางอย่างบางประเภทไม่ถูกจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญามากเกินไป อีกทั้งการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับต่างประเทศมีหลักเกณฑ์กำหนดว่าหน่วยงานรัฐจะต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัตินี้และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 กำหนด กล่าวคือ การจัดซื้อจัดจ้างกับต่างประเทศหน่วยงานรัฐจะต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาขเวนการไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การทำสัญญาจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศหน่วยงานรัฐจะต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นว่าเหตุใดจึงต้องมีการจ้างที่ปรึกษาต่างประเทศและต้องแสดงเอกสารหลักฐานต่อคณะกรรมการนโยบายด้วยว่าที่ปรึกษาต่างประเทศที่หน่วยงานรัฐประสงค์ที่จะจ้างนั้นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญซึ่งที่ปรึกษาของประเทศไทยที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลางไม่มีหรือวัสดุอุปกรณ์ที่หน่วยงานรัฐจะซื้อนั้นไม่มีผลิตในประเทศไทย เป็นต้น เมื่อได้รับหนังสือตอบรับจากคณะกรรมการนโยบายว่าให้สามารถดำเนินการได้หน่วยงานรัฐต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนถึงจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ทำให้ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐที่จะต้องดำเนินการหลายขั้นตอนมีข้อยุ่งยากซับซ้อนจนส่งผลให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้าเป็นอย่างมากนั้นเองเป็นเหตุให้บางครั้งหน่วยงานรัฐต้องยอมที่จะลงนามในสัญญาไปก่อนแล้วจึงส่งสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งก็จะกลายเป็นปัญหาที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นนั่นเอง

ประเด็นปัญหาเรื่องกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้หากพบข้อสัญญาไม่เป็นธรรมในแบบสัญญาตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ด้วยการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐกับเอกชนมีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาและข้อตกลงในสัญญาที่เป็นฝ่ายรัฐที่เป็นผู้กำหนดข้อสัญญาทั้งหมด แต่เพียงฝ่ายเดียวเอกชนไม่สามารถขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้ ดังนั้นหากพบว่าข้อสัญญาตามแบบสัญญาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้มีข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมจะมีกฎหมายใดที่จะสามารถนำมาใช้ระงับข้อพิพาทดังกล่าวได้บ้างเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจะต้องทำสัญญาตามแบบมาตรฐานที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 15 แบบสัญญา และข้อสัญญาต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่อาจขอเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาได้คู่สัญญามีหน้าที่แค่ต้องตัดสินใจว่าจะเข้าทำสัญญาหรือไม่เท่านั้น อีกทั้งลำดับศักดิ์ของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กับ กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม และกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกันคือระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐนั้นมีทั้งที่เป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งจึงเป็นปัญหาที่คู่สัญญาของหน่วยงานรัฐที่จะใช้สิทธิในการร้องเรียนเรื่องข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนี้ต้องสามารถแยกสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้ว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาใดเป็นสัญญาทางแพ่งเพื่อที่จะได้ดำเนินการร้องเรียนได้ถูกศาล ซึ่งหลายกรณีคู่สัญญาของหน่วยงานรัฐที่เป็นเอกชนรายย่อยที่ไม่มีฝ่ายกฎหมายยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายทำให้เกิดความสับสนในการแยกประเภทของสัญญาส่งผลให้ร้องเรียนไปผิดศาลเป็นเหตุให้ศาลไม่รับพิจารณาทำให้เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายจนบางครั้งทำให้เอกชนรายย่อยไม่ยอมเข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐเพราะรู้สึกลัวฝ่ายตนเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะมีอำนาจต่อรองน้อยกว่าทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐที่ไม่สามารถเลือกคู่สัญญาได้นั้นมักจะได้เอกชนคู่สัญญาที่เป็นเอกชนรายใหญ่มากกว่ารายย่อยทำให้การแข่งขันเกิดความไม่เท่าเทียมด้วยเช่นกัน ซึ่งตามหลักความยุติธรรมในการก่อให้เกิดสัญญาหน่วยงานรัฐควรจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมที่มีต่ออีกฝ่ายด้วยเพราะหากข้อกำหนดในสัญญามีความเอารัดเอาเปรียบอีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่มีความสามารถในการต่อรองสัญญาเพียงแค่ตัดสินใจว่าจะเข้าทำสัญญาหรือไม่นอกจากสัญญาจะไม่อยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมแล้วยังขัดกับหลักการของสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายต้องมีเสรีภาพในการทำสัญญาและต้องมีความเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังขัดกับนโยบายของรัฐที่ต้องการสนับสนุนเอกชนรายย่อยให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐเพื่อส่งเสริมกิจการรายย่อยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศด้วย

นอกจากนี้การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐเกิดประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดและการร่างสัญญาขึ้นใหม่

การกำหนดให้หน่วยรัฐทุกหน่วยงานต้องทำสัญญาตามแบบที่กำหนดอยู่ในมาตรา 93 วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงรัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นมาในการจัดตั้งองค์กร รูปแบบองค์กร ลักษณะการดำเนินงาน ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร ที่มีความแตกต่างกันการกำหนดให้ต้องทำสัญญาตามแบบที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดทั้งที่ในความเป็นจริงสัญญาที่มีความหลากหลายแบบสัญญาที่มีอยู่ตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง อาจไม่เพียงพอต่อการทำสัญญาทำให้บางกรณีไม่สามารถใช้สัญญาตามแบบที่กำหนดได้ต้องมีการร่างสัญญาขึ้นใหม่ ซึ่งตามมาตรา 93 วรรคสาม ก็ยังได้กำหนดให้ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ ดังนั้นย่อมทำให้การจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้า ส่งผลต่อการบริหารเงินงบประมาณด้วยเช่นกัน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้ควรมีการแก้ไขมาตรา 93 วรรคหนึ่ง จากเดิมที่กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด.... ควรแก้ไขเป็น หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด... ยกเว้น รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเกิดความยืดหยุ่นในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ ที่มีให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับ (1) การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง (3) การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการวิจัยและพัฒนา เพื่อการให้บริการทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาหรือการจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้ที่ไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยที่ไม่ต้องดำเนินการขอยกเว้นแต่อย่างใด

2. ปัญหาการแก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าบทบัญญัตินี้ขัดกับหลักความยุติธรรมในการก่อสร้างสัญญาเพราะคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องคำนึงถึงความยุติธรรมที่มีต่ออีกฝ่ายหนึ่งด้วยโดยเฉพาะการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนที่คู่สัญญาที่มีความไม่เท่าเทียมกันตั้งแต่ต้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่าให้แก้ไขปรับปรุงมาตรา 97 จากเดิม “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบวรรคหนึ่งหรือไม่ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตามวรรคสองหรือวรรคสาม หรือตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี ให้หน่วยงานของรัฐส่งสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบในภายหลังได้เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วหรือเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นชอบแต่ให้แก้ไขสัญญาถ้าหน่วยงานของรัฐแก้ไขสัญญานั้นให้เป็นไปตามความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้วให้ถือว่าสัญญานั้นมีผลสมบูรณ์” ควรแก้ไขเป็น “หากหน่วยงานของรัฐไม่ส่งร่างสัญญาที่ไม่ได้ทำตามแบบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตามวรรคสองหรือวรรคสาม หรือตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี หากสัญญานั้นส่งผลให้หน่วยงานของรัฐนั้นเสียหาย หรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น” ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดในการส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนมีการลงนามเพื่อมิให้เกิดการแก้ไข

สัญญาโดยที่ไม่ได้เกิดจากเจตนารมณ์ของคู่สัญญา อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมกับคู่สัญญาเอกชนนั้นเอง และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ด้วย

3. ปัญหาสัญญาตกเป็นโมฆะหรือไม่ในการไม่แก้ไขสัญญาหรือคู่สัญญาไม่ตกลงยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อพิจารณาในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในการทำสัญญากับต่างประเทศที่ไม่อาจทำสัญญาตามแบบที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดได้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามมาตรา 93 วรรคหก โดยให้สัญญาตกเป็นโมฆะกรณีหากคู่สัญญาไม่ตกลงยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรงตามมาตรา 104 ย่อมส่งผลให้หน่วยงานของรัฐต้องรับความเสี่ยงเป็นอย่างมาก ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่าให้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรา 93 วรรคหก จากเดิมที่กำหนดว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญาตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือคู่สัญญาไม่ตกลงยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หากข้อสัญญาที่แตกต่างจากแบบสัญญาหรือข้อสัญญาที่ไม่แก้ไขตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรงตามมาตรา 104 ให้ถือว่าสัญญานั้นเป็นโมฆะ” ควรแก้ไขเป็น “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญาตามวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐไม่แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือคู่สัญญาไม่ตกลงยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หากข้อสัญญาที่แตกต่างจากแบบสัญญาหรือข้อสัญญาที่ไม่แก้ไขตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรงตามมาตรา 104 ให้ถือว่าสัญญานั้นเป็นโมฆะ ยกเว้นสัญญาที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ หรือการวิจัยและพัฒนา หรือ สัญญาที่เกี่ยวกับการบริการทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาหรือการจ้างที่ปรึกษาที่ทำกับต่างประเทศ” ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้และเพื่อให้การปฏิบัติงานจริงในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐกับต่างประเทศที่เกี่ยวกับกิจการตามมาตรา 7 มีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

4. ปัญหาเรื่องกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้หากพบข้อสัญญาไม่เป็นธรรมในแบบสัญญาตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ด้วยการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐกับเอกชนนั้นมีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาตั้งแต่ต้นตลอดจนข้อตกลงในสัญญาก็เป็นฝ่ายรัฐที่เป็นผู้กำหนดข้อสัญญาทั้งหมดแต่เพียงฝ่ายเดียวคู่สัญญาเอกชนไม่สามารถขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อสัญญาได้คู่สัญญาแต่เพียงต้องตัดสินใจว่าจะเข้าทำสัญญาหรือไม่เท่านั้นซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้นมีทั้งที่เป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งคู่สัญญาจึงมีหน้าที่ต้องศึกษาแบบของสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้ให้เข้าใจเพื่อที่จะสามารถแยกได้ว่าสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแบบใดเป็นสัญญาทางปกครองที่จะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแบบใดเป็นสัญญาแพ่งที่จะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งหลายครั้งที่คู่สัญญาเกิดความสับสนเพราะขาดความรู้ความเข้าใจทำให้คู่สัญญาไปฟ้องร้องผิดพลาดทำให้ศาลไม่รับ

พิจารณา ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอว่า ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 1 คณะกรรมการ จากเดิมที่มีอยู่แล้ว 5 คณะกรรมการ ตามหมวด 3 มาตรา 20 - มาตรา 45 โดยให้องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นชุดเดียวกับคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน โดยเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติดังนี้

“ หมวด 3 ส่วนที่ 6 คณะกรรมการพิจารณาข้อสัญญาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญา

ให้คณะกรรมการพิจารณาข้อสัญญาและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและวินิจฉัยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับข้อสัญญาตามแบบที่กำหนดอยู่ในมาตรา 93 บรรคหนึ่ง ที่คู่สัญญาเห็นว่าเป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม

(2) พิจารณาตอบข้อหารือกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญา

(3) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการทำสัญญาตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ”

ทั้งนี้เพื่อให้คู่สัญญาได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐ

เอกสารอ้างอิง

จรัญ ภักดีธนากุล. พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษร, 2541.

จุลสิงห์ วสันตสิงห์. สัญญาของรัฐ. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายปกครองเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สารานุกรมเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535.

พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543 .

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สัญญาของทางราชการ:กฎหมายเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. คู่มือศึกษากฎหมายว่าด้วยสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 .กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2546.

ดารافر ถิระวัฒน์. กฎหมายสัญญา สถานะใหม่ของสัญญาปัจจุบันและปัญหาข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม.

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 11.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2557.

ศนันท์กรณ โสคติพันธุ์. คำอธิบายนิติกรรมสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 24. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน
วิญญูชน, 2564.

สุพิศ ปราณิตพลกรัง. หลักและข้อสังเกตพระราชบัญญัติว่าข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2563.

สุรพล นิติไกรพจน์. สัญญาทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.