


รับผิดชอบ ... เพราะกำหนดราคากลางตามหลักเกณฑ์เก่า

ชัยธร ปังประเสริฐ


พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในแต่ละปีงบประมาณ ... ส่วนราชการจะทำการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่าง ๆ ตามแผนที่ได้วางไว้ ซึ่งก่อนที่จะจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องมีการ “กำหนดราคากลาง” กันเสียก่อน เพื่อให้ทราบราคาที่ใกล้เคียงกับราคาจริง และใช้เป็นฐานเปรียบเทียบหรือพิจารณาราคาของผู้เสนอราคา ซึ่งวิธีในการคำนวณราคากลางนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในขณะนั้น

 **ประเด็นชวนคิดในวันนี้ ...** เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการกำหนดราคากลางของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ที่คำนวณโดยถือตามหลักเกณฑ์เก่า ทั้งที่มีการแจ้งเวียนให้ใช้หลักเกณฑ์ใหม่แล้ว เช่นนี้ ... คณะกรรมการฯ จะอ้างว่าไม่ทราบว่ามีหลักเกณฑ์ใหม่เพื่อให้พ้นความรับผิดชอบได้หรือไม่ ? และหากต้องรับผิดชอบ จะต้องรับผิดชอบเพียงใด จะมีส่วนใดมาหักลดความรับผิดชอบได้บ้างหรือไม่ ?

คดีนี้ ... นับว่าเป็นประโยชน์มากสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งท่านอาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ค่ะ

 **ที่มาของคดีมีว่า ...** ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางโครงการจ้างเหมาบูรณะผิวทางแอสฟัลต์ติกคอนกรีต จำนวน ๘๖ สายทาง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบและแจ้งว่าโครงการดังกล่าวคำนวณราคากลางไม่ถูกต้อง ทำให้มีการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิด โดยนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่กลับใช้หลักเกณฑ์ตามคู่มือประมาณการ (ท.๑ - ๐๗) แบบแปลนมาตรฐานก่อสร้างของท้องถิ่น (กรมการปกครอง) ทำให้ราคากลางที่คำนวณได้สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็นถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายทั้งหมด คนละเท่า ๆ กัน คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๔๓๑,๑๑๘.๖๙ บาท

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่า ไม่ทราบว่ามีหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ของกรมการปกครองที่นำมาใช้ ก็เป็นหลักเกณฑ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานประมาณแล้ว และได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงยื่นฟ้องนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และจังหวัด เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ๓ ตามลำดับ ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้พวกตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนดังกล่าว

 **คำวินิจฉัยขวนรู้**

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนช่างมีชื่อลงนามรับทราบในหนังสือแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรี ย่อมถือว่าได้รับทราบแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางตามคู่มือของกรมการปกครอง โดยไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างทางของคณะกรรมการควบคุมราคากลางตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กำหนดราคากลางสูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นเงินจำนวน ๑๐,๒๒๒,๒๗๖.๔๒ บาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙)

ส่วนที่จะต้องรับผิดชอบเพียงใดนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ศาลท่านเห็นว่า หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางตามคู่มือของกรมการปกครองเป็นแบบมาตรฐานการก่อสร้างของทางราชการแบบหนึ่งที่ใช้อยู่เดิม ประกอบกับถนนที่ได้มีการบูรณะตามแบบของกรมการปกครองต้องใช้ส่วนผสมของหินและยางแอสฟัลท์มากกว่า ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและทางราชการมากกว่า เมื่อได้คำนึงถึงงบประมาณที่ราชการต้องสูญเสียไปเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับแล้ว เห็นสมควรหักส่วนความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในส่วนนี้ลงร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมด

อีกทั้งให้หักส่วนความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเพราะเหตุความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมลงร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดด้วย เนื่องจากในกองคลังไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งหัวหน้าและเจ้าหน้าที่พัสดุ จึงต้องแต่งตั้งหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ และแต่งตั้งให้นักบริหารงานทั่วไป ๖ ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งมีใช้ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านพัสดุได้ ส่งผลให้ขาดความรู้ที่จะตรวจสอบการกำหนดราคากลางของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ จึงพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าครั้งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนคนละเท่าๆ กัน เป็นเงินจำนวน ๒๘๖,๒๒๓.๗๓ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔/๒๕๖๔)

บทสรุปชวนอ่าน

คดีดังกล่าว ... เป็นข้อพิงระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ต้องตรวจสอบหลักเกณฑ์ที่ใช้คำนวณราคาในขณะนั้นให้ชัดเจน โดยไม่อาจอ้างว่าไม่ทราบว่ามีหลักเกณฑ์ใหม่ได้ ทั้งที่ปรากฏลายมือชื่อว่าเคยลงนามรับทราบในหนังสือแจ้งเวียนแล้ว ฉะนั้น เมื่อได้รับหนังสือแจ้งเวียนในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงาน ควรต้องศึกษาและจัดทำข้อมูลให้เป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้งาน นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐเองก็ควรต้องมีเจ้าหน้าที่พัสดุในการทำหน้าที่โดยตรง เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะ ไม่ควรแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อันอาจถือเป็นเหตุความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่นำมาหักส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้องและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ... เช่นในคดีพิพาทนี้นั้นเองค่ะ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)