

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒.๑)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๒๗๑/๒๕๖๕
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๖๔/๒๕๖๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๓ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๙

ระหว่าง { นายวีระยุทธ สนศิริ ผู้ฟ้องคดี
ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตร ที่ ๑
กรมบัญชีกลาง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขดำที่ ๓๙/๒๕๖๓ หมายเลขแดงที่ ๖๙/๒๕๖๕

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างโยธาอาวุโส สังกัดสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร มุลดคดีสืบเนื่องจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา หมู่ ๘ ตำบลมะมิง อำเภอมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ความยาว ๑๓๙ เมตร งบประมาณจำนวน ๙,๓๕๓,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๗ ต่อมาสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ (จังหวัดนครสวรรค์) ได้มีหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๕๓ นว/๐๐๗๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการกำหนดราคากลาง และผู้ประมาณการที่ประมาณราคางานไว้สูงเกินจริงตามควรแก่กรณี



/และให้...

และให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใช้ความเสียหายจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท จังหวัดพิจิตร ได้มีคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๒๐๐๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ชี้แจงการดำเนินการคิดราคากลางงานก่อสร้างสะพานที่พิพาทต่อ ประธานกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ว่าผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการกำหนด ราคากลางทราบถึงความผิดพลาดของปริมาณวัสดุที่ผู้ประมาณราคาไว้ในคราวของประมาณ ประกอบกับมีข้อโต้แย้งการประมาณราคาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตร ในบางรายการ และสรุปว่ามีการคำนวณราคากลางผิดพลาดต่ำกว่าสัญญาจ้างเป็นเงินจำนวน ๑๑,๗๑๒.๕๑ บาท คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาแล้ว เห็นชอบกับรายการประมาณราคา ที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางปรับแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง ของแต่ละรายการ และให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ ราชการเป็นจำนวนเงิน ๑๑,๗๑๒.๕๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เห็นชอบตามความเห็นของ คณะกรรมการดังกล่าว และได้มีหนังสือที่ พจ ๐๐๒๒/ว ๔๒๘๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวชำระที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร ผู้ฟ้องคดี จึงได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระ ปรากฏตามใบเสร็จรับเงินเลขที่ ๒๔๐๗๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕๖/ล ๔๐๗๙๘ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการกระทำและความเสียหายของคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานโครงการก่อสร้าง ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท โดยเห็นควรให้คณะกรรมการกำหนดราคากลาง ประกอบด้วยผู้ฟ้องคดี นายไมตรี วิเศษแก้ว และนายมังกร ลิ้มประไพ รับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย โดยให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คนละเท่า ๆ กัน เป็นเงินคนละ ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบกับความเห็นดังกล่าว ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งจังหวัดพิจิตรลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยโต้แย้งประเด็นอายุความ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลับ ที่ พจ ๐๐๒๒/ว ๑๒๒๕ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ แจ้งผลการพิจารณาที่ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและยืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายใน อายุความ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงเหตุผล การไม่ได้ถอดแบบอีกครั้งเนื่องจาก



/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้ดำเนินการมาแต่ต้น และกรณีมีความบกพร่องของหน่วยงานที่จะต้องหักส่วนแบ่งความรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีเพียงปฏิบัติหน้าที่โดยบกพร่องเท่านั้น ซึ่งได้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓,๙๐๔.๑๗ บาท ไปแล้ว การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ไม่มีการไต่สวนโดยผู้มีความรู้ด้านการกำหนดราคากลาง ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นเพียงกรอบกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจเท่านั้น มิใช่กฎเกณฑ์ใช้บังคับ ประกอบกับพฤติการณ์ความบกพร่องในการกำหนดราคากลางย่อมแตกต่างกันไป จึงไม่อาจนำเอากรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมาใช้แก่กรณีนี้ได้ อีกทั้งแบบของสะพานเป็นแบบใหม่ ยังไม่มีแบบมาตรฐานทั่วไป การออกแบบและถอดแบบจึงอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตรได้ถอดแบบประมาณราคาก่อสร้างสะพานที่พิพาท ตามแบบก่อสร้างเลขที่ ยผจ.พจ. ๐๐๖ ส. ๐๐๒/๒๕๕๖ โดยใช้ราคาวัสดุและค่าแรงของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง คำนวณรวมค่าดำเนินการเป็นราคาก่อสร้างเป็นเงินจำนวน ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙ บาท ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคากลางโดยใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาก่อสร้าง ในการขออนุมัติโครงการโดยมิได้มีการถอดแบบเอง จึงทำให้ไม่พบว่ามีรายการวัสดุบางรายการที่ผู้ประมาณการได้ถอดแบบประมาณราคาไว้สูงกว่าปริมาณงานจริง อาทิ งานสะพานงานเหล็กเสริมคอนกรีต งาน คสล. ยึดสลึงและรับพื้นลาด งานโครงสร้างเหล็กสะพานและสลึงงานพื้นสะพานงานสลึง ยึดแขวนสะพาน งานราวสะพาน และงานถนน โดยกำหนดราคากลางเป็นเงินจำนวน ๙,๕๓๗,๐๐๐ บาท และได้ทำสัญญาจ้างในราคา ๙,๓๕๐,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคาที่ควรจะเป็นเป็นเงินจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย สำหรับการกระทำและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น คณะกรรมการกำหนดราคากลาง ประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดี นายช่างโยธาอาวุโส นายไมตรี วิเศษแก้ว วิศวกรโยธาชำนาญการ และนายมังกร ลิ้มประไพ นายช่างโยธาชำนญงาน มีหน้าที่ประมาณราคากลางตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ กำหนดให้การคำนวณ



/ราคากลาง...

ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่จะใช้ในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างนั้นให้คำนวณราคาตามความเป็นจริง แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางดังกล่าวกลับใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการกำหนดราคากลาง แล้วพิจารณาเฉพาะราคาวัสดุและราคาค่าแรงให้เป็นราคาปัจจุบัน โดยมีได้ตรวจสอบ ถอดแบบรูปราชการหรือคำนวณปริมาณงานใหม่ทั้งหมด ทำให้ราคากลางที่ใช้ในการพิจารณาหาผู้รับจ้างและราคาที่ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท จึงให้คณะกรรมการกำหนดราคากลาง รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท โดยให้รับผิดชอบละส่วนเท่า ๆ กันเป็นเงินคนละ ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว กรณีการคิดคำนวณราคากลางและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีการออกคำสั่งพ้นกำหนดอายุความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำขออุทธรณ์และโต้แย้งคำสั่ง ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ส่วนกรณีที่โต้แย้งว่าคำสั่งออกพ้นกำหนดอายุความนั้น เห็นว่ายังไม่หมดอายุความ เนื่องจากกระทรวงการคลังโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าว ตามหนังสือของกรมบัญชีกลาง ลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๖/ล ๔๐๗๙๘ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาคำขออุทธรณ์และโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวมีมติเห็นชอบตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๖/ล ๔๐๗๙๘ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒ จึงยังไม่ขาดอายุความ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิด ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๒๐๐๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการกำหนดราคากลางชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว แต่การวินิจฉัยในขั้นตอนสุดท้ายตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่ากระบวนการ



/ตรวจสอบ...

ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบ เนื่องจากมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงเหตุผล จึงฟังไม่ขึ้น ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร ได้ตกลงว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด กิจเจริญแทรกเตอร์การก่อสร้าง ดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา หมู่ที่ ๘ ตำบลมะมั่ง อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ความยาว ๑๓๙ เมตร ในวงเงิน ๙,๓๕๐,๐๐๐ บาท ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๒๒๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ (จังหวัดนครสวรรค์) ได้ตรวจสอบกรณีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรแล้วพบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาก่อสร้างในการขออนุมัติโครงการ ซึ่งผู้ประมาณการได้คำนวณไว้ตามแบบเลขที่ ยผจ.พจ. ๐๐๖ ส. ๐๐๒/๒๕๕๖ โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางมิได้ถอดแบบเอง จึงไม่พบว่ามีรายการวัสดุบางรายการที่ผู้ประมาณการได้ถอดแบบประมาณราคาไว้สูงกว่าปริมาณงานจริง ซึ่งราคากลางที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตรถอดแบบราคากลางได้เป็นเงินจำนวน ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙ บาท เมื่อเปรียบเทียบกับราคากลางจำนวน ๙,๕๓๗,๐๐๐ บาท ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางปรากฏว่า ราคากลางของคณะกรรมการกำหนดราคากลางสูงกว่าราคาที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตรประมาณราคาเป็นเงิน ๑,๑๖๖,๓๑๑.๔๑ บาท (๙,๕๓๗,๐๐๐ - ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙) ทำให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรต้องจ่ายค่าจ้างก่อสร้างในราคาที่สูงเกินจริงเป็นเงินจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท (ค่าจ้างตามสัญญา จำนวน ๙,๓๕๐,๐๐๐ บาท - ราคา ก่อสร้างจากการคำนวณของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตร จำนวน ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙ บาท) ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่านดังกล่าวตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๗ จึงมีหน้าที่กำหนดราคากลางให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ซึ่งกำหนดให้การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่จะใช้ในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างนั้น ให้คำนวณราคาตามความเป็นจริง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมทราบเป็นอย่างดีว่าในการคำนวณราคากลางดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องตรวจสอบ ถอดแบบรูปรายการหรือคำนวณปริมาณงานใหม่ทั้งหมดให้ถูกต้องตามจริง และไม่สามารถนำปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้แล้วในประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการกำหนดราคากลางได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรร



/จบประมาณ...

งบประมาณมาใช้ในการกำหนดราคากลางแล้วพิจารณาเฉพาะราคาวัสดุและราคาค่าแรงให้เป็นราคาปัจจุบัน โดยมีได้ตรวจสอบ ถอดแบบรูปรายการ หรือคำนวณปริมาณงานใหม่ทั้งหมด ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นผลทำให้ราคากลางที่ใช้ในการพิจารณาหาผู้รับจ้างและราคาที่ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น พฤติการณ์ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท โดยให้รับผิดชอบละส่วนเท่าๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีไม่มีเหตุที่ต้องหักส่วนความรับผิดออกจากความเสียหายตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนด สัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมโดยขอยืนยันตามคำให้การเดิม

ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ประสงค์ให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดพิจิตร ฉบับที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างโยธาอาวุโส สังกัดสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดพิจิตร ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๗ โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการกำหนดราคากลางแล้วพิจารณาเฉพาะราคาวัสดุและราคาค่าแรงให้เป็นราคาปัจจุบัน โดยมีได้ตรวจสอบ ถอดแบบรูปรายการ หรือคำนวณปริมาณงานใหม่ทั้งหมด โดยมีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ อ้างตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณ



/ราคากลาง...

ราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก พฤติการณ์จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตามโครงการดังกล่าวไม่ตรวจสอบว่าราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดได้ถูกต้องตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้หรือไม่ กรณีจึงถือได้ว่าความเสียหายที่ทางราชการได้รับส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นควรหักความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานโดยรวมในกรณีนี้ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท คงเหลือความเสียหายที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางจะต้องรับผิดชอบเพียงจำนวนเงิน ๔๘๙,๖๕๕.๗๑ บาท เมื่อมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางต้องร่วมผิดคนละส่วนเท่าๆ กัน จำนวน ๓ คน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๑๖๓,๒๑๘.๕๗ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน ๓,๙๐๔.๑๗ บาท ไปชำระแก่ทางราชการแล้ว เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการเป็นเงินจำนวน ๑๕๙,๓๑๔.๕๐ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๑๕๙,๓๑๔.๕๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความชำนาญในสายงานการก่อสร้างด้านวิศวกรรมโยธาจึงย่อมต้องตระหนักรู้ดีว่าการก่อสร้างตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา หมู่ ๘ ตำบลชะมัง อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร จะต้องมีการถอดแบบรูปายการเพื่อทราบต้นทุนและคำนวณราคากลางจากต้นทุนและใช้ค่า Factor F ที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ อ้างตามหนังสือกระทรวงการคลังด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ซึ่งสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรได้ใช้ความระมัดระวัง ควบคุม ตรวจสอบ โครงการดังกล่าวอย่างรอบคอบแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า



/ตั้งแต่...

ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการฯ จนสิ้นสุดโครงการฯ มิได้มีเรื่องร้องเรียนหรือการยกเลิกสัญญาจ้างกับ คู่สัญญาแต่ประการใด และการที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรไม่ได้ดำเนินการ ตรวจสอบข้อผิดพลาดหรือบกพร่องในกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นความผิดหรือ ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องหักความรับผิด ออกถึงร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีจึงต้องถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็น ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งความเสียหายในคดีนี้ได้มีการตรวจสอบ โดยละเอียดรอบคอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ (จังหวัดนครสวรรค์) ให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางชดใช้ความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๙๗๙.๓๑๑.๔๑ บาท ซึ่งกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้ตรวจสอบสำนวนแล้วยืนยัน ความเห็นว่าให้ชดใช้ความเสียหายจำนวน ๙๗๙.๓๑๑.๔๑ บาท โดยให้คณะกรรมการกำหนด ราคากลางทั้งสามรับผิดชอบคนละส่วนเท่า ๆ กัน โดยผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจำนวน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท จึงจะถูกต้องเป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมาย

ขอศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและชอบด้วย เหตุผลแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความชำนาญและมีประสบการณ์ การก่อสร้างเป็นอย่างดี ย่อมต้องทราบดีอยู่แล้วว่าการกำหนดราคากลางตามกรณีพิพาท จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้น ไม่ได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะปฏิเสธในเรื่องความรับผิดของหน่วยงานที่จะต้องหักความรับผิดของระบบความผิดหรือ ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐโดยรวมตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว มีความประสงค์ให้ระบบราชการสร้างระบบการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทุกระดับมิใช่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งหรือคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในความบกพร่องผิดพลาดแต่เพียงผู้เดียวหรือคณะเดียวเท่านั้น การทำงานของ ระบบราชการย่อมมีลำดับขั้นการบังคับบัญชา ระบบราชการจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิด ความหรือความบกพร่องในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบงานโดยรวมอื่น ๆ ได้ หากมิฉะนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีภารกิจในหน้าที่การงานเป็นจำนวนมากย่อมต้องขาดขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืน ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



/คดีนี้...

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี โดยในวันประชุมปรึกษาเพื่อมีคำพิพากษา ศาลได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร ได้ตกลงว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด กิจเจริญแทรกเตอร์การก่อสร้าง ให้ดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา หมู่ ๘ ตำบลมะมั่ง อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ความยาว ๑๓๙ เมตร งบประมาณ ๙,๓๕๓,๐๐๐ บาท ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๒๒๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างโยธาอาวุโส สังกัดสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่านดังกล่าว ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๗ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ (จังหวัดนครสวรรค์) มีหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๕๓ นว/๐๐๗๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่า ได้ตรวจสอบกรณีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรแล้วพบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาก่อสร้างในการขออนุมัติโครงการ ซึ่งผู้ประมาณการได้คำนวณไว้ตามแบบเลขที่ ยผจ.พจ. ๐๐๖ ส. ๐๐๒/๒๕๕๖ โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางมิได้ถอดแบบเอง จึงไม่พบว่ามีรายการวัสดุบางรายการที่ผู้ประมาณการได้ถอดแบบประมาณราคาไว้สูงกว่าปริมาณงานจริง ซึ่งราคากลางที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตรถอดแบบราคากลางได้เป็นเงินจำนวน ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙ บาท เมื่อเปรียบเทียบกับราคากลางจำนวน ๙,๕๓๗,๐๐๐ บาท ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางปรากฏว่า ราคากลางของคณะกรรมการกำหนดราคากลางสูงกว่าราคาที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตรประมาณราคาเป็นเงินจำนวน ๑,๑๖๖,๓๑๑.๔๑ บาท (๙,๕๓๗,๐๐๐ - ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙) ทำให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรต้องจ่ายค่าจ้างก่อสร้างในราคาที่สูงเกินจริงเป็นเงินจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท (ค่าจ้างตามสัญญา จำนวน ๙,๓๕๐,๐๐๐ บาท - ราคาค่าก่อสร้างจากการคำนวณของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตร จำนวน ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙ บาท) จึงให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการกำหนดราคากลาง และผู้ประมาณการที่ประมาณราคางานไว้สูงเกินจริงตามควรแก่กรณี และให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ความเสียหายจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๒๐๐๙/๒๕๕๙ ลงวันที่



/๑๐ ตุลาคม...

๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการสอบสวน (สล.๒) เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยให้กรรมการกำหนดราคากลางร่วมกันขอใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๑๑,๗๑๒.๕๑ บาท โดยขอใช้คนละ ๓,๙๐๔.๑๗ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ พจ ๐๐๒๒/๑๑๒๘๐ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กรมบัญชีกลางทราบ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ พจ ๐๐๒๒/ว ๔๒๘๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวนดังกล่าวไปชำระที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินไปชำระตามใบเสร็จเล่มที่ ๐๔๘๒ เลขที่ ๒๔๐๗๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เป็นจำนวนเงิน ๓,๙๐๔.๑๗ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๖/ล ๔๐๗๙๘ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๒ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางมีหน้าที่ประมาณราคากลางตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่จะใช้ในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างนั้น ให้คำนวณตามความเป็นจริง แต่ปรากฏว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคากลางกลับใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณใช้ในการกำหนดราคากลาง แล้วพิจารณาเฉพาะราคาวัสดุและราคาค่าแรงให้เป็นปัจจุบัน โดยมีได้ตรวจสอบ ถอดแบบรูปรายการหรือคำนวณราคาปริมาณงานใหม่ทั้งหมด ทำให้ราคากลางที่ใช้ในการพิจารณาหาผู้รับจ้างและราคาที่ได้ทำสัญญาจ้างกับผู้รับจ้างสูงกว่าที่ควรจะเป็น กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบขอใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยืนยันตามคำสั่งเดิม และแจ้งสิทธิการฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แจ้งตามหนังสือ ลับ ที่ พจ ๐๐๒๒/ว ๑๒๒๕ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาล ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๑๕๙,๓๑๔.๔๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด



/ศาลปกครองสูงสุด...

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลำดับที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยที่คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ คณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างสะพานที่พิพาทโดยประมาณเงินอย่างร้ายแรง ทำให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรได้รับความเสียหายก็ตาม แต่การที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ไม่ตรวจสอบว่าราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดได้ถูกต้องตามแนวทางที่ คณะรัฐมนตรีมีมติไว้หรือไม่ ศาลปกครองชั้นต้นจึงวินิจฉัยให้หักความผิดหรือความบกพร่องของ หน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานโดยรวมออกร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท จึงคงเหลือความเสียหายที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางต้องรับผิดชอบ เพียงจำนวน ๔๘๙,๖๕๕.๗๑ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองชั้นต้นหักความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานโดยรวมออกร้อยละ ๕๐ จึงอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบจำนวนความเสียหายโดยไม่หักความผิดหรือ ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานโดยรวมออกร้อยละ ๕๐ คดีจึงมีประเด็น ที่ต้องพิจารณาในชั้นนี้เพียงว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่หักความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่อง ของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตร ได้ตกลงว่าจ้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด กิจเจริญแทรกเตอร์การก่อสร้าง ให้ดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา หมู่ ๘ ตำบลชะมัง อำเภอเมืองพิจิตร จังหวัดพิจิตร ความยาว ๑๓๙ เมตร งบประมาณจำนวน ๙,๓๕๓,๐๐๐ บาท ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๒๒๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดยผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างโยธาอาวุโส สังกัดสำนักงานโยธาธิการ



/และผังเมือง...

และผังเมืองจังหวัดพิจิตร ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง สะพานข้ามแม่น้ำน่านดังกล่าว ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งในการคำนวณราคากลางการก่อสร้าง ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญก่อนการทำสัญญาจ้างก่อสร้าง เพื่อให้ทราบราคาค่าก่อสร้างของงานก่อสร้างที่มีความใกล้เคียงกับราคาค่าก่อสร้างจริงในขณะที่มีการดำเนินการประกวดราคามากที่สุด และเป็นราคาที่ใช้ในการต่อรองราคากับผู้เสนอราคา เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และถือเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันหรือลดโอกาสการสมยอมกันในการเสนอราคา ซึ่งราคากลางที่ใช้ในการประกวดราคางานก่อสร้างนั้น จะต้องเป็นราคาที่ได้มาจากการคำนวณถอดแบบรูปรายการ โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางจะต้องถอดแบบรูปรายการเพื่อทราบต้นทุนและคำนวณราคากลางจากต้นทุน และใช้ค่า Factor F ที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณที่กำหนดไว้ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ กำหนดให้ การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการที่จะใช้ในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างนั้น ให้คำนวณราคาตามความเป็นจริง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลาง กลับใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณ มาใช้ในการกำหนดราคากลางแล้วพิจารณาเฉพาะราคาวัสดุและราคาค่าแรงให้เป็นราคาปัจจุบัน โดยมีได้ตรวจสอบ ถอดแบบรูปรายการ หรือคำนวณปริมาณงานใหม่ทั้งหมด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ เรื่อง หลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างของทางราชการ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๑ (จังหวัดนครสวรรค์) มีหนังสือ ลับ ที่ ตผ ๐๐๕๓ นว/๐๐๗๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่า ได้ตรวจสอบกรณี การก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน บ้านสามขา ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดพิจิตรแล้วพบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ปริมาณวัสดุ ที่คำนวณไว้ในประมาณราคาค่าก่อสร้างในการขออนุมัติโครงการ ซึ่งผู้ประมาณการได้คำนวณไว้ ตามแบบเลขที่ ยผจ.พจ. ๐๐๖ ส. ๐๐๒/๒๕๕๖ โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลาง มิได้ถอดแบบเอง จึงไม่พบว่ามีรายการวัสดุบางรายการที่ผู้ประมาณการได้ถอดแบบประมาณราคาไว้ สูงกว่าปริมาณงานจริง ซึ่งราคากลางที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตรถอดแบบราคากลางได้ เป็นเงินจำนวน ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙ บาท เมื่อเปรียบเทียบกับราคากลางจำนวน ๙,๕๓๗,๐๐๐ บาท ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางปรากฏว่า ราคากลางของคณะกรรมการกำหนด ราคากลางสูงกว่าราคาที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตรประมาณราคาเป็นเงินจำนวน ๑,๑๖๖,๓๑๑.๔๑ บาท (๙,๕๓๗,๐๐๐ - ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙) ทำให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จังหวัดพิจิตรต้องจ่ายค่าจ้างก่อสร้างในราคาที่สูงเกินจริงเป็นเงินจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท



/(ค่าจ้าง...

(ค่าจ้างตามสัญญา จำนวน ๙,๓๕๐,๐๐๐ บาท - ราคาค่าก่อสร้างจากการคำนวณของ สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพิจิตร จำนวน ๘,๓๗๐,๖๘๘.๕๙ บาท) เมื่อคณะกรรมการกำหนด ราคาากลางมีหน้าที่ประมาณราคาากลางตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคาากลางงานก่อสร้าง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๕/ว ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้การคำนวณราคาากลาง งานก่อสร้างของทางราชการที่จะใช้ในการดำเนินการจัดจ้างก่อสร้างนั้นให้คำนวณตามความเป็นจริง ขอบกพร่องดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคาากลาง ที่ใช้ปริมาณวัสดุที่คำนวณไว้ในประมาณราคาเบื้องต้นเพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณ มาใช้ในการกำหนดราคาากลางแล้วพิจารณาเฉพาะราคาวัสดุและราคาค่าแรงให้เป็นราคาปัจจุบัน โดยมีได้ตรวจสอบ ถอดแบบรูปรายการ หรือคำนวณปริมาณงานใหม่ทั้งหมด ความเสียหาย ที่ทางราชการได้รับจึงเกิดจากการที่มีการกำหนดราคาากลางผิดพลาดไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ของคณะกรรมการกำหนดราคาากลาง มิได้เกิดจากความผิดพลาดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่หักความผิดพลาดหรือความบกพร่อง ของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วย กฎหมาย ข้ออุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฟังขึ้น และเมื่อการกำหนดราคาากลางของ คณะกรรมการกำหนดราคาากลางทำให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดพิจิตรต้องจ่าย ค่าจ้างก่อสร้างในราคาที่สูงเกินจริงเป็นเงินจำนวน ๙๗๙,๓๑๑.๔๑ บาท เมื่อพิจารณาหนังสือ กระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๑. การจัดจ้าง/จัดซื้อ ราคาแพง ๑.๒ การกำหนดราคาากลางสูงกว่าความเป็นจริง... (๒) คำนวณปริมาณงานผิดพลาด กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคาากลางรับผิดชอบละ ๑๐๐ โดยความรับผิดในส่วนนี้ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการกำหนดราคาากลางจำนวน ๓ คน คณะกรรมการกำหนดราคาากลาง ต้องร่วมผิดคนละส่วนเท่าๆ กัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๓๒๖,๔๓๗.๑๔ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน ๓,๙๐๔.๑๗ บาท ไปชำระแก่ทางราชการแล้ว เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ เป็นเงินจำนวน ๓๒๒,๕๓๓ บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ฉบับที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๓๒๒,๕๓๓ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อศาลวินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เกินกว่าจำนวนเงิน ๓๒๒,๕๓๓ บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งตามหนังสือจังหวัดพิจิตร ฉบับที่ พจ ๐๐๒๒/ว๑๒๒๕ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ ที่วินิจฉัย



/ยื่นตาม...

ยื่นตามคำสั่งพิพากษา เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๓๒๒,๕๓๓ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๑๕๙,๓๑๔.๔๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดพิจิตร ลับ ที่ ๑๔๖๑/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๒ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๓๒๒,๕๓๓ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งดังกล่าว

นายอาทร คุระวรรณ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายประนัย วณิชชานนท์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นางเสริมตรุณี ตันติเวสส
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายรังสิกร อุปพงศ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย กิจสนาโยธิน
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นางสาวสิริภัทร โชควิเศษชัยสิทธิ์

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๒๗๑/๒๕๖๕ หมายเลขแดงที่
๑. ๑๖๔/๒๕๖๕ ได้ทำคำพิพากษาโดยนายรังสิกร อุปพงศ์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
และนายอาหาร คุระวรรณ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ
 และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจากนายรังสิกร อุปพงศ์ พ้นจากตำแหน่ง
 ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
 ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และนายอาหาร คุระวรรณ พ้นจากตำแหน่ง
 ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก่อนที่จะลงลายมือชื่อในคำพิพากษานี้
 จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ)
ประธานศาลปกครองสูงสุด