

นายก ! อนุมัติโดยไม่ตรวจสอบราคากลาง ... ต้องรับผิดชอบ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีที่เทศบาลมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีฯ ใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากให้ความเห็นชอบประมาณการราคาก่อสร้างและอนุมัติตามที่ปลัดเทศบาลเสนอ โดยไม่มีการตรวจสอบราคากลางตามที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางเสนอ ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดจากการตรวจพบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 3 ว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางไม่ได้ใช้ราคาวัสดุของสำนักคณิศรยุทธกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่จัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ราคาวัสดุโครงการก่อสร้างมีราคาสูงกว่าปกติ เป็นเหตุให้เทศบาลต้องจ่ายค่าก่อสร้างตามสัญญาสูงขึ้น

ผู้ฟ้องคดีในขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบและต่อมากระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบราคากลางเพื่อนำไปประกวดราคา มิได้ตรวจสอบความถูกต้องของราคากลางตามที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด จึงให้รับผิดชอบร้อยละ 10 ของค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรี (คนใหม่)) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

โดยโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารเทศบาลนครมีหน้าที่กำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำปฏิบัติให้เป็นตามนโยบาย ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบรายละเอียดการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ เพราะมีปลัดเทศบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเชื่อโดยสุจริตว่าการกำหนดราคากลางเป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้เป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการที่จะต้องลงไปดูรายละเอียดในการกำหนดราคากลาง ประกอบกับเป็นเทศบาลนครใหญ่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีภารกิจในงานที่จะต้องบริหารตามนโยบายที่กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะนายกเทศมนตรีตามวิญญูชนพึงกระทำแล้ว จึงไม่เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาปลัดเทศบาลมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลตามมาตรา 48 เศรษฐ และมาตรา 48 สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543) ในการกำหนดราคากลาง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง โดยเมื่อคณะกรรมการกำหนดราคากลางแล้วจะต้องเสนอผู้ฟ้องคดีอนุมัติก่อนจึงจะถือเป็นการจ้างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาให้ทำการกำหนดราคากลาง โดยถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งเวียนการกำหนดราคากลางให้ใช้ข้อมูลในการถอดแบบคำนวณราคากลางเป็นมาตรฐานเดียวกันตามราคาวัสดุที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด

ดังนั้น คณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามอนุมัติโดยไม่ตรวจสอบความเป็นมาของจำนวนเงินที่ประมาณการเป็นราคากลางว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้หรือไม่ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย ต้องจ่ายค่าจ้างก่อสร้างในราคาที่สูงกว่าปกติ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติเพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ หรือหากมีข้อสงสัยในราคากลาง ก็ชอบที่จะซักถามคณะกรรมการกำหนดราคากลาง แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้ทำไม่ ความเสียหายส่วนหนึ่งจึงเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 843/2557)

คดีนี้ไม่เพียงจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริการกิจการของเทศบาล รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลและมีอำนาจอนุมัติให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในกิจการของเทศบาลเท่านั้น แต่ยังทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นมีแนวทางในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่โดยจะต้องใช้ความระมัดระวังตรวจสอบกฎระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีหรือข้อสั่งการต่าง ๆ ของราชการและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างถูกต้องและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับราชการ ครับ !

นายปกครอง