

รายงานการวิเคราะห์เชิงลึกว่าด้วยข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และนิติสัมพันธ์แห่งสัญญา

กรณีข้อร้องเรียนการตรวจสอบและเจาะทดสอบ (Concrete Coring Test) โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.)

ที่มาแห่งข้อหาหรือประเด็นข้อร้องเรียน (Case Background)

ข้อเท็จจริง: อำเภอได้รับหนังสือร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อบต. และผู้เกี่ยวข้อง กรณีโครงการก่อสร้างถนน คสล. โดยผู้ร้องเรียนตั้งข้อสงสัยว่า ในระหว่างที่คอนกรีตมีช่างผู้ควบคุมงานลงพื้นที่ควบคุมงานทุกวัน และมีได้มีข้อทักท้วง และคณะกรรมการการตรวจรับพัสดุฯ มิได้มีข้อทักท้วงระหว่างตรวจความก้าวหน้า เหตุใดเมื่องานแล้วเสร็จ อบต. จึงต้องขอเจาะถนนคอนกรีต เพื่อนำไปทดสอบ โดยผู้ร้องเรียนตั้งประเด็นซักถาม 3 ประการ:

- ประเด็นที่ 1:** การขอเจาะถนนคอนกรีตในภายหลัง เป็นไปตามระเบียบการตรวจรับงานจ้างหรือไม่?
- ประเด็นที่ 2:** เจ้าหน้าที่และคณะกรรมการฯ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ และผิด ป.อ. มาตรา 157 หรือไม่?
- ประเด็นที่ 3:** การสั่งเจาะถนนถือเป็นการใช้อำนาจเพื่อ 'กลั่นแกล้ง' ผู้รับจ้างหรือไม่ เนื่องจากในอดีตไม่เคยมีการขอเจาะถนนมาก่อน?

สรุปหลักกฎหมายและบรรณานุกรม (Executive Summary)

การที่หน่วยงานรัฐสั่งเจาะทดสอบถนนคอนกรีต (Coring Test) ภายหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ แม้ผู้ควบคุมงานจะลงพื้นที่ควบคุมงานทุกวัน โดยไม่มีข้อทักท้วง ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 (มาตรา 100 และ 101), ระเบียบกระทรวงการคลังฯ (ข้อ 176 และ 178) และเป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดของรัฐ ตามแบบสัญญาจ้างก่อสร้าง ข้อ 13 และ 15 ซึ่งระบุชัดเจนว่า 'การมีผู้ควบคุมงาน หรือคณะกรรมการการตรวจรับฯ มิได้ทำให้ผู้รับจ้างพ้นความรับผิดชอบ ตามสัญญา' การเจาะทดสอบเป็นไปตามหลักวิศวกรรม เพื่อตรวจวัดความหนา และกำลังอัดคอนกรีต (KSC) ก่อนเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน มิใช่การกลั่นแกล้ง และไม่เข้าข่ายความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่ประการใด

1. บทนำและปฐมบทแห่งการตรวจสอบข้อเท็จจริง

สืบเนื่องจากกรณี ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต.) ได้รับหนังสือแจ้งจากนายอำเภอ เพื่อขอให้ตรวจสอบ และชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และคณะกรรมการการตรวจรับพัสดุฯ ในโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ภายใต้อำนาจกำกับดูแล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 อันมีมูลเหตุมาจากข้อร้องเรียนของภาคเอกชน หรือผู้รับจ้าง

ประเด็นหลักแห่งการร้องเรียนมุ่งเป้าไปที่ข้อต่อสู้ว่า ในระหว่างก่อสร้างมีช่างผู้ควบคุมงานของรัฐลงพื้นที่ควบคุมการเทคอนกรีตทุกวัน และมีได้มีข้อทักท้วง หรือสั่งหยุดงานแต่ประการใด ประกอบกับคณะกรรมการการตรวจรับพัสดุฯ มิได้มีข้อทักท้วงในระหว่างลงพื้นที่ตรวจความก้าวหน้า เหตุใดเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ หน่วยงานจึงมีคำสั่งให้ 'เจาะถนนคอนกรีต' เพื่อทดสอบ ผู้ร้องจึงอ้างว่าเป็นการกระทำการกระเบียด เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในอดีตนอาจผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 หรือเป็นการใช้อำนาจเพื่อ 'กลั่นแกล้ง' ผู้รับจ้าง เนื่องจากในอดีตไม่เคยมีธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้มาก่อน

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้น เพื่อวิเคราะห์เจาะลึกโครงสร้างกฎหมายมหาชนว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง นิติสัมพันธ์แห่งสัญญาทางปกครอง และหลักวิศวกรรมโยธา เพื่อเป็นแนวทางและชุดข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับเจ้าหน้าที่ในการจัดทำคำชี้แจงอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และถูกต้องตามหลักนิติธรรม

2. โครงสร้างกฎหมายว่าด้วยการบริหารสัญญาและตรวจรับพัสดุภาครัฐ

กระบวนการบริหารสัญญา และตรวจรับงานจ้างก่อสร้างของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย มีได้ทำงานบนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างบุคคล แต่ถูกกำกับดูแลอย่างเข้มงวด โดย พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งได้วางโครงสร้างการตรวจสอบแบบคู่ขนาน (Dual-layered Inspection) เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐ สร้างความคุ้มค่า และรับประกันความโปร่งใสในทุกขั้นตอน

2.1 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ พ.ศ. 2560 (มาตรา 100 และ 101)

หัวใจสำคัญของการบริหารสัญญาก่อสร้างภาครัฐอยู่ที่การแบ่งแยกหน้าที่ และอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดระบบการคานอำนาจ และตรวจสอบซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ตามมาตรา 100 และ 101 แห่ง พ.ร.บ. การจัดซื้อจัดจ้างฯ ดังนี้ :

มาตรา 100 คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง (อำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารสัญญา)

มาตรา 100 กำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เพื่อรับผิดชอบ 'การบริหารสัญญาหรือข้อตกลง' และ 'การตรวจรับพัสดุ' คณะกรรมการชุดนี้มีฐานะเป็นตัวแทนชั้นสูงสุดของหน่วยงานรัฐ (ระดับปฏิบัติการ) ในการใช้อำนาจชี้ขาดว่า ผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบนั้น มีความครบถ้วน ถูกต้องตามแบบรูปรายการ และข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ อำนาจของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุดูแลครอบคลุมไปถึงการสั่งแก้ไขงาน การพิจารณาสั่งหยุดงาน หรือแม้แต่การเสนอความเห็น เพื่อบอกเลิกสัญญา

มาตรา 101 ผู้ควบคุมงาน (การกำกับดูแลเชิงกระบวนการหน้างาน)

สำหรับงานจ้างก่อสร้าง ที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ จำเป็นต้องมี 'ผู้ควบคุมงาน' ซึ่งเป็นบุคลากรที่มีความรู้เชิงช่าง ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการทำงานของผู้รับจ้างให้เป็นไปตามหลักวิชาการช่าง และแบบรูปรายการ เป็นการกำกับดูแลกระบวนการ (Process Control) เพื่อลดความเสี่ยงระหว่างก่อสร้าง ข้อสังเกตสำคัญคือ กฎหมายมิได้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่รายวันของผู้ควบคุมงานเป็นการผูกมัด สวมสิทธิ หรือตัดสิทธิอำนาจการบริหารสัญญา และตรวจรับของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุแต่อย่างใด การตรวจรับพัสดุคือการตรวจสอบคุณภาพ และผลสัมฤทธิ์ของงานขั้นสุดท้าย (Final Product Verification) ก่อนเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน

2.2 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ พ.ศ. 2560 (ข้อ 176 vs ข้อ 178)

มาตรการวิเคราะห์	หน้าที่ของผู้ควบคุมงาน (ระเบียบฯ ข้อ 178)	หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ (ระเบียบฯ ข้อ 176)
1. ความถี่ในการปฏิบัติงาน	ต้องทำการตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ก่อสร้าง ทุกวัน ที่มีการปฏิบัติงาน	ตรวจสอบรายงานของผู้ควบคุมงานทุกสัปดาห์ และลงพื้นที่ออกตรวจงานจ้างตามความเหมาะสม
2. ขอบเขตการกำกับดูแล	บันทึกสภาพการทำงาน เหตุการณ์แวดล้อม ขั้นตอนการทำงาน วัสดุที่ใช้ และทำรายงานสรุปความก้าวหน้าเป็นรายสัปดาห์	บริหารสัญญาในภาพรวม ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ควบคุมงานของฝั่งผู้รับจ้าง และมีอำนาจชี้ขาดว่างานเสร็จสมบูรณ์พร้อมรับมอบหรือไม่
3. อำนาจในการสั่งการ	หากพบว่างานไม่ถูกต้องตามแบบ มีอำนาจสั่งหยุดงานหรือแก้ไขงานชั่วคราว แล้วต้องรายงานให้คณะกรรมการฯ ทราบทันที	มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการให้ผู้รับจ้างแก้ไขงานให้ถูกต้องตามสัญญา หากเพิกเฉยสามารถเสนอหัวหน้าหน่วยงานเพื่อบอกเลิกสัญญาได้
4. ลักษณะของการตรวจสอบ	เป็นการตรวจสอบกระบวนการเชิงประจักษ์ (Process & Visual Inspection) เพื่อประเมินความเรียบร้อยระหว่างดำเนินการ	เป็นการตรวจสอบและรับรองผลสัมฤทธิ์ขั้นสุดท้าย (Final Quality Assurance) ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงการสั่งให้ทดสอบทางวิทยาศาสตร์หรือวิศวกรรม (Testing Verification)

3. นิติสัมพันธ์และเอกสิทธิ์ของรัฐในสัญญาจ้างก่อสร้างภาครัฐ

3.1 การจำแนกประเภทสัญญา: สัญญาทางปกครอง VS สัญญาทางแพ่งของหน่วยงานรัฐ

ในทางนิติศาสตร์ มิใช่ทุกสัญญาจ้างก่อสร้างของหน่วยงานรัฐจะเป็น 'สัญญาทางปกครอง' เสมอไป การพิจารณาว่าสัญญาจ้างก่อสร้างใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนี้:

1. สัญญาทางปกครอง (Administrative Contract) — กรณีโครงการก่อสร้างถนนสาธารณะ

สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อ 'จัดทำบริการสาธารณะ' หรือ 'จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค' โดยตรงแก่ประชาชน เช่นสัญญาจ้างก่อสร้างถนนสาธารณะ, สะพาน, เขื่อน, ทางระบายน้ำ, ระบบประปาซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยตรง สัญญาประเภทนี้ถือเป็นสัญญาทางปกครองอย่างสมบูรณ์ รัฐจึงทรงไว้ซึ่ง 'เอกสิทธิ์แห่งฝ่ายปกครอง' (Prerogative) ในการควบคุม ตรวจสอบ และรักษาผลประโยชน์สาธารณะเหนือกว่าเอกชนคู่สัญญา ดังนั้น โครงการก่อสร้างถนน คสล. เส้นทางจากบ้านหมูที่ 4 ไปหมู่ที่ 3 ในคดีนี้ จึงเป็นสัญญาทางปกครองอย่างชัดเจน

2. สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง (Private / Civil Contract) — กรณีสิ่งอำนวยความสะดวกภายใน

ในทางตรงกันข้าม หากเป็นงานก่อสร้าง ที่มีได้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคแก่ประชาชนโดยตรง แต่เป็นเพียงการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานภายในของส่วนราชการ เช่นสัญญาจ้างก่อสร้างรั้วสำนักงาน, โรงจอดรถ, ทาสีอาคาร, ปรับปรุงห้องทำงานสัญญาเหล่านี้ถือเป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง

3.2 เอกสิทธิ์และข้อสัญญามาตรฐานของกรมบัญชีกลาง (ข้อ 13 และ ข้อ 15)

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าสัญญาจ้างก่อสร้างจะเป็นสัญญาทางปกครอง (เช่น ถนน คสล. ในกรณีนี้) หรือสัญญาทางแพ่ง ข้อกำหนดในแบบสัญญามาตรฐานของกรมบัญชีกลางย่อมมีผลผูกพันคู่สัญญาอย่างเคร่งครัด ตามหลักสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง:



สัญญาจ้างก่อสร้าง ข้อ 13 บรรทัดท้าย : การตรวจงานจ้าง (ประเด็นความรับผิดชอบที่มีอาจปิดป้อง)

"การที่มีคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ผู้ควบคุมงาน หรือบริษัทที่ปรึกษานั้น หากทำให้ผู้รับจ้างพ้นความรับผิดชอบ ตามสัญญานี้ ข้อใดข้อหนึ่งไม่"

นัยยะทางกฎหมายและการปรับใช้กับข้อเท็จจริง: ข้อกำหนดในสัญญาข้อนี้เป็นการทำลายข้อต่อสู้ของฝ่ายผู้ร้องเรียนอย่างสิ้นเชิง ความหมายของข้อสัญญานี้คือ ต่อให้ผู้ควบคุมงานของรัฐจะไปยื่นดูการเทคอนกรีตทุกวัน ทุกชั่วโมง หรือคณะกรรมการตรวจรับพัสดุจะลงพื้นที่แล้วไม่ได้ออกคำสั่งระงับการทำงาน ก็ไม่ได้แปลว่าเหตุการณ์นั้นจะกลายเป็น 'การประทับตรารับรองความถูกต้อง' (Absolution of Liability) ให้แก่ผลงานก่อสร้างนั้นอย่างเด็ดขาด หากในเวลาต่อมา คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีเหตุ อันควรสงสัยในปริมาณเนื้องาน คุณภาพของวัสดุ หรือความหนาของผิวจราจร คณะกรรมการฯ ย่อมมีเอกสิทธิ์อันชอบธรรม ตามสัญญาในการสั่งให้ผู้รับจ้างดำเนินการทดสอบเพิ่มเติม หรือแม้กระทั่งสั่งรื้อถอนได้ ผู้รับจ้างจะนำเอาความนิ่งเฉย หรือการปราศจากข้อทักท้วงของเจ้าหน้าที่ในอดีต มาเป็นข้ออ้างทางกฎหมาย เพื่อปฏิเสธการทดสอบด้วยการเจาะถนน หรือปฏิเสธความรับผิดชอบ หากงานไม่ได้คุณภาพ มิได้โดยเด็ดขาด



สัญญาจ้างก่อสร้าง ข้อ 15 : การควบคุมงานโดยผู้ว่าจ้าง (อำนาจในการขยายและแสวงหาข้อเท็จจริง)

บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ และผู้ควบคุมงาน ในการตรวจสอบและควบคุมงานเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา และมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้รับจ้าง "แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือตัดทอนซึ่งงาน ตามสัญญานี้" หากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการฯ หรือผู้ว่าจ้างมีอำนาจสั่งให้หยุดงานชั่วคราวได้

เมื่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ มีอำนาจสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงงาน ที่ไม่ได้มาตรฐาน ย่อมเป็นตรรกะทางกฎหมาย ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่า คณะกรรมการฯ ย่อมมีอำนาจครอบคลุมไปถึงกระบวนการ 'แสวงหาข้อเท็จจริง' (Fact-finding) ว่างานนั้นได้มาตรฐาน ตามสัญญาหรือไม่ หากปรากฏว่าความก้าวหน้าของงาน หรือผลสัมฤทธิ์ของถนนคอนกรีตมีข้อเคลือบแคลงสงสัย คณะกรรมการฯ ย่อมใช้อำนาจตามข้อ 15 ผนวกกับข้อ 13 ในการกำหนดให้ผู้รับจ้างยินยอมให้มีการ 'เจาะความหนาของถนนคอนกรีต' เพื่อนำมวลรวมมาทดสอบในห้องปฏิบัติการ การสั่งให้เจาะถนน จึงเป็นกระบวนการบริหารสัญญา ที่ถูกต้องตามครรลองของกฎหมายทุกประการ

4. หลักวิชาการทางวิศวกรรมโยธา: ความจำเป็นในการเจาะทดสอบ (Concrete Coring Test)

ในมิติทางวิศวกรรมโยธา โครงสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (Rigid Pavement) ถือเป็นโครงสร้างพื้นฐาน ที่รับแรงเค้นสูง ตัวแปรสำคัญทางวิศวกรรม ที่กำหนดคุณภาพ อายุการใช้งาน และขีดความสามารถในการรองรับน้ำหนักบรรทุกของถนนมีสองประการหลัก ได้แก่:

1. ความหนาของแผ่นคอนกรีต (Concrete Thickness)

มีผลโดยตรงต่อการรับแรงดัด (Bending Moment) และการกระจายน้ำหนักลงสู่ชั้นทาง หากคอนกรีตบางกว่าแบบรูปรายการความสามารถในการรับน้ำหนักจะลดลงแบบทวีคูณ (Exponentially) ในระหว่างการเทคอนกรีต แม้ระดับไม้แบบจะถูกตอง แต่หากชั้นรองพื้นทาง (Subbase) ทรุดตัวไม่เท่ากัน หรือปรับระดับไม่เรียบเนียน ความหนาของคอนกรีตในบางจุดย่อมขาดหายไป ซึ่งไม่อาจตรวจวัดได้ด้วยตาเปล่าในขณะที่เนื้อคอนกรีตยังเหลวอยู่

2. กำลังอัดของคอนกรีต (Compressive Strength หรือ ค่า KSC)

มีผลต่อความแข็งแรง ความคงทน และการต้านทานแรงขัดสีของผิวจราจร แม้ใบส่งของคอนกรีตผสมเสร็จจะระบุสเปคตรงตามสัญญา แต่กระบวนการทำงานหน้างาน เช่น การจี้เครื่องสั่น (Vibrator) ที่มากหรือน้อยเกินไป การสูญเสียน้ำอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการหดตัว (Shrinkage) และกระบวนการบ่มคอนกรีต (Curing) ที่ไม่เหมาะสม ล้วนส่งผลให้กำลังอัดของคอนกรีต เมื่อเซตตัวแข็ง และบ่มจนได้อายุ (28 วัน) ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น การเจาะเก็บตัวอย่างคอนกรีต (Coring Test) เพื่อนำแกนคอนกรีตไปวัดความหนาด้วยเวอร์เนียคาลิเปอร์ และนำไปทดสอบกำลังอัดในห้องปฏิบัติการวิศวกรรม จึงเป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ที่เป็นมาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับของกรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท เพื่อใช้พิสูจน์ทราบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าพัสดุ ที่ผู้รับจ้างส่งมอบนั้นถูกต้องตามสัญญาจริง

5. การวิเคราะห์องค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

ประเด็นที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจเพิกถอนแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อันอาจเข้าข่ายความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น เป็นข้อกล่าวหาที่เลื่อนลอย และไม่ครบองค์ประกอบความผิดทางอาญา:

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

"ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

การพิจารณาองค์ประกอบความผิดตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา

- องค์ประกอบภายนอก (การปฏิบัติหน้าที่ โดยชอบ):** การสั่งให้เจาะถนนเป็นการใช้อำนาจ และปฏิบัติหน้าที่ 'โดยชอบ' ตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ ข้อ 176 และเงื่อนไขสัญญาข้อ 13 และ 15 การทำตามอำนาจหน้าที่ เพื่อตรวจสอบคุณภาพงานไม่อาจตีความว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้
- องค์ประกอบภายใน (เจตนาพิเศษ):** กฎหมายระบุชัดว่าต้องกระทำไป 'เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด' หรือ 'โดยทุจริต' ศาลฎีกาวางบรรทัดฐานว่า หากเจ้าพนักงานปฏิบัติตามระเบียบ เพื่อรักษาประโยชน์ของราชการ แม้การกระทำนั้นจะทำให้ผู้รับจ้างไม่สะดวก ลำช้า หรือมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น (เช่น การอุดซ่อมรอยเจาะ) ก็ไม่อาจถือว่าเจตนาพิเศษ เพื่อกลั่นแกล้งทางอาญาแต่อย่างใด ผลทดสอบทางวิทยาศาสตร์เป็นภววิสัย (Objective) หากผ่านเกณฑ์ ผู้รับจ้างย่อมได้รับเงินครบถ้วน
- ข้อพึงระวัง:** ในทางตรงกันข้าม หากคณะกรรมการฯ สงสัยในคุณภาพแต่เพิกเฉย ละเลยไม่สั่งเจาะทดสอบ และรีบร้อนตรวจรับเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน พฤติการณ์นั้นต่างหาก ที่เข้าข่าย 'ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ' ตามมาตรา 157 อย่างแท้จริง การสั่งเจาะทดสอบ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อป้องกันความผิดตามกฎหมาย

6. อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537

การที่ อบต. ได้รับหนังสือจากนายอำเภอขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริง เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลตามปกติภายใต้ มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสถาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และความสงบเรียบร้อย เมื่อมีข้อร้องเรียน นายอำเภอย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายในการแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact-finding)

การได้รับหนังสือ มิได้หมายความว่า อบต. เป็นผู้กระทำความผิด แต่เป็นกระบวนการทางปกครอง ที่เปิดโอกาสให้ อบต. ได้ใช้ช่องทางนี้ในการอธิบายเหตุผล นำเสนอพยานหลักฐานทางวิศวกรรม และอ้างอิงข้อกฎหมาย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส ความรัดกุม และธรรมาภิบาลในการบริหารสัญญา

7. ยุทธศาสตร์ 4 ประเด็นหลักในการจัดทำหนังสือชี้แจงต่อนายอำเภอ

ประเด็นที่ 1: การชี้แจงบทบาทหน้าที่ตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ ม.100, 101 และ ระเบียบฯ ข้อ 176, 178

อธิบายหลักการแบ่งแยกหน้าที่ ว่าผู้ควบคุมงานดูแลกระบวนการก่อสร้างรายวัน (Process Control) แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุถือครองอำนาจสูงสุดในการบริหารสัญญา และตรวจรับผลสัมฤทธิ์ขั้นสุดท้าย (Final QA) ก่อนเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน การทำหน้าที่ของผู้ควบคุมงาน จึงไม่ตัดสิทธิการตรวจสอบเชิงลึกของคณะกรรมการตรวจรับฯ

ประเด็นที่ 2: การใช้ยื่นเอกสารตามสัญญาจ้างก่อสร้าง ข้อ 13 และ ข้อ 15

ยกข้อความในสัญญาจ้างก่อสร้าง ข้อ 13 ที่ระบุชัดเจนว่า 'การมีผู้ควบคุมงาน หรือคณะกรรมการตรวจรับ หากทำให้ผู้รับจ้างพ้นความรับผิดชอบไม่' เพื่อหักล้างข้ออ้างเรื่องการยอมรับผลงานโดยปริยาย และอ้างสัญญาข้อ 15 เพื่อแสดงอำนาจในการสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไข หรือยินยอมให้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของงาน

ประเด็นที่ 3: การอธิบายเหตุผลและความจำเป็นทางวิศวกรรมโยธา (Coring Test)

อธิบายว่าความหนา และกำลังอัด (KSC) ไม่อาจวัดได้ด้วยตาเปล่าขณะเท การเจาะเก็บตัวอย่าง ตามมาตรฐานกรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท เป็นวิธีวิทยาศาสตร์สากล เพื่อพิสูจน์ทราบว่ารูฐได้รับพัสดุ ที่มีคุณภาพคุ้มค่ากับเงินงบประมาณแผ่นดิน

ประเด็นที่ 4: การปฏิเสธข้อกล่าวหาตาม ป.อ. มาตรา 157 และยืนยันความสุจริต

ยืนยันว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบ ปราศจากเจตนาพิเศษในการกลั่นแกล้ง หรือทุจริต เป็นการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ หากผลทดสอบผ่านเกณฑ์ ผู้รับจ้างย่อมได้รับเงินค่าจ้าง ตามขั้นตอนปกติโดยไม่มีการลิดรอนสิทธิ

บทสรุปทางนิติศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์

ข้อร้องเรียนของภาคเอกชนที่ตั้งข้อสงสัยต่อการขอเจาะทดสอบถนนคอนกรีตภายหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ เป็นข้ออ้างที่ขาดน้ำหนักทางกฎหมายอย่างสิ้นเชิง ระบบกฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐได้สงวนเอกสิทธิ์เด็ดขาดของรัฐไว้ในสัญญาข้อ 13 และ 15 ให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีอำนาจสั่งเจาะทดสอบ เพื่อพิสูจน์ทราบคุณภาพทางวิศวกรรม การกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ ซื่อสัตย์สุจริต และเป็นเกราะป้องกันเจ้าหน้าที่มิให้ต้องรับผิดทางอาญา ตามมาตรา 157 หน่วยงานรัฐจึงสามารถนำโครงสร้างกฎหมาย และบทวิเคราะห์นี้ไปจัดทำหนังสือชี้แจงต่อนายอำเภอได้อย่างมั่นใจ และภาคภูมิ