

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ. ๑๒๔/๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๑๕/๔๔/๒๕๕๓ (มีมติครั้งที่ ๔๔/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ

เรื่อง เทศบาลกำหนดราคากลางจ้างเหมาขนขยะเก่าบริเวณที่ทิ้งขยะเทศบาล สูงกว่าที่ควรจะเป็น เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

สรุปข้อเท็จจริง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ได้ตรวจสอบการจัดจ้างของเทศบาล ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๙ ตามสัญญาจ้างเลขที่ xx/xxxx ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ โครงการจ้างเหมาขนขยะจากที่ทิ้งขยะของเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดนอกเขตเทศบาล ระยะทางไม่น้อยกว่า ๔๐ กิโลเมตร วงเงินตามสัญญา ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผลการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณค่างาน ต้นทุนขนส่งขยะไปกำจัดต่อหน่วยไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามสัญญาจ้างเหมาขนขยะไปกำจัดไว้เป็นจำนวนน้ำหนัก (๑๑,๒๗๐ ตัน) แต่ในการคำนวณราคากลางได้นำอัตราค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างต่อหน่วย ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๘.๕/ว ๑๔๐ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ ที่เป็น บาท/ลูกบาศก์เมตร (ในระยะทาง ๔๐ กิโลเมตร เท่ากับ ๑๐๗ บาท/ลูกบาศก์เมตร) มาใช้คำนวณ แทนที่จะนำอัตราค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างต่อหน่วยที่เป็น บาท/ตัน (ในระยะทาง ๔๐ กิโลเมตร เท่ากับ ๗๖.๔๓ บาท/ตัน) มาใช้ในการคำนวณ โดยตรง และระบุว่าจ้างเหมาขนขยะเก่าบริเวณที่ทิ้งขยะของเทศบาล จำนวน ๑๑,๒๗๐ ตัน จากที่ทิ้งขยะของเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดนอกเขตเทศบาล ไม่น้อยกว่า ๔๐ กิโลเมตร แต่จากการตรวจสอบระยะทางของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยทำการทดสอบวัดระยะทางขนส่งด้วยไมล์วัดว่ามีระยะทางประมาณ ๓๑ กิโลเมตร ซึ่งน้อยกว่าระยะทางขนส่งที่กำหนดไว้ในสัญญาจำนวนประมาณ ๙ กิโลเมตร เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายจากการที่ต้องทำสัญญาจ้างสูงกว่าที่ควรเป็น คิดเป็นเงินจำนวน ๓,๙๔๑,๕๑๖ บาท

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า กรณีไม่เกิดความเสียหายต่อราชการแต่อย่างใด และไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวน ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเทศบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อจัดจ้างขนขยะจากที่ทิ้งขยะของเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดนอกเขตเทศบาลจำนวน ๑๑,๒๗๐ ตัน และได้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษตามสัญญาจ้างเลขที่ xx/xxxx ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ จ้างจ้างเหมาขนขยะไปกำจัด น. วงเงินตามสัญญา ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ได้ตรวจสอบแล้วพบว่า ในการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการกำหนดราคากลางประกอบด้วย นาง ม. ตำแหน่งผู้อำนวยการ ประธานกรรมการ นาย ป. ตำแหน่งหัวหน้างานรักษาความสะอาด กรรมการ นาย ส. ตำแหน่งเจ้าพนักงาน กรรมการ และนาย ก. ตำแหน่งวิศวกรโยธา ๖ กรรมการและเลขานุการ คำนวณค่างานต้นทุนขนส่งขยะไปกำจัดต่อหน่วยไม่ถูกต้อง เนื่องจากตามสัญญาจ้างเทศบาลจ้างเหมาขนขยะไปกำจัดไว้เป็นจำนวนน้ำหนัก (๑๑,๒๗๐ ตัน) แต่ในการคำนวณราคากลางคณะกรรมการ



กำหนดราคากลางนำอัตราค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างต่อหน่วย ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๘.๕/ว๑๔๐ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ ที่เป็น บาท/ลูกบาศก์เมตร (ในระยะทาง ๔๐ กิโลเมตร เท่ากับ ๑๐๗ บาท/ลูกบาศก์เมตร) มาใช้คำนวณ แทนที่จะนำอัตราค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างต่อหน่วยที่เป็น บาท/ตัน (ในระยะทาง ๔๐ กิโลเมตร เท่ากับ ๗๖.๔๓ บาท/ตัน) มาใช้ในการคำนวณโดยตรง ทำให้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๓,๗๑๕,๕๗๐ บาท และสัญญาดังกล่าวระบุว่าจ้างเหมาขนขยะเก่าบริเวณที่ทิ้งขยะของเทศบาล จำนวน ๑๑,๒๗๐ ตัน จากที่ทิ้งขยะของเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดนอกเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๔๐ กิโลเมตร แต่จากการตรวจสอบระยะทางโดยการทดสอบวัดระยะทางขนส่งด้วยไมล์วัดระยะทางได้ประมาณ ๓๑ กิโลเมตร ซึ่งน้อยกว่าระยะทางขนส่งที่กำหนดไว้ในสัญญาจำนวนประมาณ ๙ กิโลเมตร ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน ๒๒๕,๙๔๖ บาท รวมเป็นความเสียหายทั้งสิ้น ๓,๙๔๑,๕๑๖ บาท ซึ่งพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละกรณีได้ ดังนี้

๑. กรณีคณะกรรมการกำหนดราคากลางนำอัตราค่าขนส่งวัสดุต่อหน่วยไม่ถูกต้องมาใช้ ความเสียหาย ๓,๗๑๕,๕๗๐ บาท

เมื่อพิจารณาจากการที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณราคากลางโดยนำอัตราค่าขนส่งวัสดุก่อสร้างต่อหน่วยที่เป็น บาท/ลูกบาศก์เมตร (ในระยะทาง ๔๐ กิโลเมตร เท่ากับ ๑๐๗ บาท/ลูกบาศก์เมตร) มาใช้คำนวณ เพราะเห็นว่าในการขนส่งขยะด้วยรถบรรทุกจะบรรทุกได้มากที่สุดไม่เกินปริมาตรของกระบะรถ ซึ่งแตกต่างจากขนส่งวัสดุประเภท หิน ดิน หวาย ด้วยรถบรรทุก จะบรรทุกได้มากที่สุดไม่เกินน้ำหนักบรรทุกตามที่กฎหมายกำหนด การคิดคำนวณจึงนำหลักเกณฑ์การคำนวณค่างานต้นทุนการกำจัดขยะต่อหน่วย ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๘.๕/ว๑๔๐ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ ที่เป็น บาท/ลูกบาศก์เมตร (ในระยะทาง ๔๐ กิโลเมตร เท่ากับ ๑๐๗ บาท/ลูกบาศก์เมตร) มาใช้ในการคำนวณ แต่เนื่องจากการจ้างเหมาขนขยะไปทิ้งหรือกำจัดนอกเขตเทศบาลมิได้เป็นงานก่อสร้าง จึงไม่อยู่ในข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างดังกล่าวข้างต้น การที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางของเทศบาลนำหลักเกณฑ์การกำหนดราคางานก่อสร้างมาประยุกต์ใช้สำหรับการคำนวณระยะทางในการขนส่งขนขยะนั้น สามารถทำได้เนื่องจากทางราชการไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างเหมาขนส่งไว้ ดังนั้น ราคากลางที่แตกต่างกันเกิดจากการที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางใช้หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคากลางโดยคำนวณค่างานต้นทุนขนส่งขยะต่อหน่วยแตกต่างจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพฤติการณ์ยังถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

๒. กรณีผู้รับจ้างขนส่งขยะไปทิ้งในตำแหน่งที่มีระยะทางน้อยกว่าที่ระบุไว้ในสัญญา

๒.๑ ประเด็นความเสียหาย

ตามสัญญาจ้างเลขที่ xx/xxxx ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙ ประกอบกับข้อกำหนดคุณสมบัติของงานในการจัดจ้างเก็บขนขยะแนบท้ายสัญญาจ้าง กำหนดให้ผู้รับจ้างขนขยะเก่าบริเวณที่ทิ้งขยะของเทศบาล จำนวน ๑๑,๒๗๐ ตัน จากที่ทิ้งขยะของเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดภายนอกเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๔๐ กิโลเมตร แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้รับจ้างขนส่งขยะไปทิ้งในตำแหน่งที่มีระยะทางไม่ถึง ๔๐ กิโลเมตร ซึ่งจากการตรวจสอบวัดได้เป็นระยะทาง ๓๗ กิโลเมตร แต่เทศบาลได้จ่ายค่าจ้าง ไปตามสัญญา โดยไม่มีการปรับลดค่าจ้าง ทำให้เทศบาลต้องจ่ายค่าจ้างสูงกว่าความเป็นจริง จำนวน ๓ กิโลเมตร (๔๐ - ๓๗) เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๗๕,๓๑๕.๓๓ บาท $((๒๒๕,๙๔๖ \div ๓) \times ๓)$

๒.๒ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง



๒.๒.๑ ผู้ควบคุมงาน ได้แก่ นาย ง. ตำแหน่งช่างโยธา ๔ มีหน้าที่ตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานข้างนั้นๆ ทุกวัน ให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาทุกประการ โดยสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานข้างได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาช่าง เพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงในสัญญา ถ้าผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตามก็สั่งให้หยุดงานนั้น เฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดแล้วแต่กรณีไว้ก่อนจนกว่าผู้รับจ้างจะยอมปฏิบัติให้ถูกต้องตามคำสั่ง และให้รายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทันที ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามสัญญาจ้างประกอบกับข้อกำหนดคุณสมบัติของงานในการจัดจ้างเก็บขนขยะเนบท้ายสัญญาจ้าง กำหนดให้ผู้รับจ้างขนขยะเก่าบริเวณที่ทิ้งขยะเทศบาล จำนวน ๑๑,๒๗๐ ตัน จากที่ทิ้งขยะเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดภายนอกเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๔๐ กิโลเมตร ซึ่งนาย ง. ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการควบคุมงานให้ผู้รับจ้างทำการเก็บขนขยะ จำนวน ๑๑,๒๗๐ ตัน จากที่ทิ้งขยะเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดภายนอกเขตเทศบาลในระยะทางไม่น้อยกว่า ๔๐ กิโลเมตร ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หากมีการตรวจสอบระยะทางก็จะทราบว่า ไม่เป็นไปตามสัญญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้าง เพื่อรายงานผู้ว่าจ้างให้ลดค่างานลงและจ่ายค่าจ้างตามความเป็นจริง กรณีเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๖๖ พฤติการณ์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้นาย ง. รับผิดชอบอัตราร้อยละ ๖๐ ของความเสียหาย จำนวน ๗๕,๓๑๕.๓๓ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔๕,๑๘๙.๒๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๒.๒ คณะกรรมการตรวจการจ้าง ประกอบด้วย นาย จ. ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล นาง ม. ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง นาย ช. ตำแหน่งประธานชุมชน นาย ท. ตำแหน่งกรรมการชุมชน และ นาย ว. ตำแหน่งนายช่างเครื่องยนต์ ๗ว. มีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงานโดยตรวจสอบกับข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ และต้องมีหน้าที่ตรวจรับงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตามสัญญาจ้างประกอบกับข้อกำหนดคุณสมบัติของงานในการจัดจ้างเก็บขนขยะเนบท้ายสัญญาจ้าง กำหนดให้ผู้รับจ้างขนขยะเก่าบริเวณที่ทิ้งขยะเทศบาล จำนวน ๑๑,๒๗๐ ตัน จากที่ทิ้งขยะเทศบาลออกไปทิ้งหรือกำจัดภายนอกเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๔๐ กิโลเมตร ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจรับงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญา กลับตรวจรับงานจ้างดังกล่าวโดยเห็นว่าเป็นไปตามที่กำหนดในสัญญาจ้าง หากมีการตรวจสอบระยะทางก็จะทราบว่า ไม่เป็นไปตามสัญญาและรายงานให้ผู้ว่าจ้างลดค่างานลงและจ่ายค่าจ้างตามความเป็นจริง กรณีเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๖๕ พฤติการณ์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้คณะกรรมการตรวจการจ้างรับผิดชอบอัตราร้อยละ ๔๐ ของความเสียหายจำนวน ๗๕,๓๑๕.๓๓ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๐,๑๒๖.๑๓ บาท โดยให้คณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย นาย จ. นาง ม. และนาย ว. รับผิดชอบส่วนของตน คนละ ๑ ใน ๕ ส่วน คิดเป็นเงินคนละ ๖,๐๒๕.๒๓ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับนาย ช. ตำแหน่งประธานชุมชน และนาย ท. ตำแหน่งกรรมการชุมชน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างเป็นเพียงราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาช่วยเหลืองานของราชการ ความรู้ในเรื่องระเบียบทางราชการ ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ย่อมไม่ขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ พฤติการณ์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อแต่ยังไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ย่อ นางสาวศศิธร ช่อกระถิน

นิติกร

ผู้ตรวจ ๑. นายเฉลิมชัย เบญจกาญจน์

หัวหน้าฝ่าย

๒. นางสาวสุวรรณา อิศรางกูรฯ

ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ตพ. ๑.

