

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ. ๕๕/๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๕๙/๑๖๔/๒๕๕๖ (มีมติครั้งที่ ๕๙/๒๕๕๖ วันพฤหัสบดีที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (ด้านพัสดุ)

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ส่วนราชการเงินคืนค่าปรับเกินสิทธิที่จะได้รับการส่งมอบงานล่าช้าแก่ผู้รับจ้าง

สรุปข้อเท็จจริง สำนักงานศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ส่วนราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับ จำนวน ๓,๗๔๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ให้แก่บริษัท ส. ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าส่วนราชการหักเงินค่าปรับที่ส่งมอบงานล่าช้าเกินกำหนดเวลาเป็นจำนวนที่สูงเกินจริง

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการไปตามหลักวิชาชีพ ภาระเบี่ยงของทางราชการที่ถูกต้อง คำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการกรณียังไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงเรียน ส. ได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการให้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ ๕ ชั้น พร้อมครุภัณฑ์ลิฟต์ โดยสารและทางเชื่อม กับ บริษัท ส. ผู้รับจ้าง ตามสัญญาเลขที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ วงเงิน ๓๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งจ่ายเป็น ๑๓ งวด เริ่มทำงานวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ กำหนดเวลาแล้วเสร็จวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ ต่อมาได้รับการขยายเวลาจ้างออกไปอีก ๗๐ วัน (วันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๖ – ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๖) ครบกำหนดส่งมอบงานวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๖

การออกแบบอาคารอเนกประสงค์ดังกล่าวใช้ระบบพื้น Post-Tension และระบบผนังคอนกรีตสำเร็จรูป Precast ซึ่งต้องทำการก่อสร้างระบบพื้นก่อนแล้วนำผนังสำเร็จรูปมาประกอบติดตั้งในภายหลัง โดยต้องมีการเตรียมจุดต่อเชื่อมไว้ในขอบของระบบพื้นและผู้รับจ้างจะต้องส่ง Show Drawing รวมทั้งแบบขยายจุดรองรับการติดตั้งผนังสำเร็จรูป Precast ซึ่งในแบบรูปรายการประกอบแบบประกอบด้วยผนังด้าน A ด้าน C และ ด้าน D เป็นผนังตรง ส่วนผนังด้าน B จะเป็นผนังโค้งมน โดยผู้รับจ้างได้ก่อสร้างตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างครบถ้วน คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับมอบงานก่อสร้างดังกล่าวเป็นระยะๆ ตลอดมารวมเป็นจำนวน ๑๐ งวด และผู้รับจ้างได้เบิกเงินค่าจ้างตามงวดงานไปแล้วเป็นเงินจำนวน ๒๐,๑๖๐,๐๐๐ บาท



วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ บริษัท ส. ผู้รับจ้าง มีหนังสือถึงโรงเรียน ส. แจ้งปัญหาการทำ และติดตั้งผนัง Precast ด้านผนัง B ว่า บริษัท บ. ผู้รับจ้างติดตั้งผนัง Precast ไม่สามารถออกแบบ และติดตั้งให้เหมาะสม และปลอดภัยตามหลักวิศวกรรมได้ เนื่องจากผนัง Precast มีน้ำหนักต่อแผ่นมากกว่าพิกัดน้ำหนักปลอดภัยของตัวยึดกับพื้น Post-Tension จะรับได้หากฝ่าฝืนก่อสร้างและติดตั้งไปอาจก่อให้เกิดการพังทลายของอาคารที่ก่อสร้างได้ในอนาคต จึงเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบพร้อมทั้งเสนอแบบรูปและรายการใหม่ของผนังโค้งด้าน B พร้อมตารางการทำงานและใบประมาณราคา และขอสงวนสิทธิการปรับด้วยเพื่อให้ได้ระยะเวลาการทำงานที่ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด โรงเรียน ส. มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เรื่อง ปัญหาเรื่องแบบรูปและรายการ และขอสงวนสิทธิการปรับถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการก่อสร้างเป็นอย่างดีโดยได้หารือใน ๒ ประเด็น ดังนี้

๑) การเปรียบเทียบราคาระหว่าง ผนัง Precast กับผนังที่ผู้รับจ้างขอเปลี่ยนแปลง

๒) การขอสงวนสิทธิการปรับ

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑) การเปรียบเทียบราคาระหว่างผนัง Precast กับผนังที่เปลี่ยนแปลง ราคาเพิ่มขึ้น ๑๗๒,๗๑๒ บาท

๒) การดำเนินการในส่วนดังกล่าวจะใช้เวลาในการดำเนินการเพิ่มขึ้นประมาณ ๗๕ วัน

วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ โรงเรียน ส. มีหนังสือถึงบริษัท ส. สรุปได้ว่า ทราบผลการเปลี่ยนแปลงและอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายการตามรูปแบบที่ผู้รับจ้างเสนอ แต่ไม่พิจารณาในการขอสงวนสิทธิการปรับและไม่มีเหตุที่จะขยาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ ผู้รับจ้างมีหนังสือถึงโรงเรียน ส. ขอย้ายระยะเวลาการทำงาน ๒ ส่วน คือ

๑) ขอสงวนสิทธิขอย้ายเวลาในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบรูปรายการ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ รวม ๔๒ วัน

๒) ขอย้ายระยะเวลาดำเนินการก่อสร้างเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก ๗๕ วัน ตามที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโรงเรียน ส. พิจารณาแล้วมีมติในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ยืนยันว่า ไม่ขยายเวลาและเพิ่มระยะเวลาและโรงเรียนได้อนุมัติตามบันทึกที่ประชุม ผู้รับจ้างได้มีหนังสือถึงส่วนราชการเพื่อขอความเป็นธรรม พร้อมทั้งขออนุญาตต่อผู้อำนวยการโรงเรียน ส. เพื่อดำเนินการก่อสร้างต่อไปจนกว่างานจะแล้วเสร็จและสงวนสิทธิในการปรับ

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผู้รับจ้างส่งมอบงานงวดที่เหลือ พร้อมทั้งสงวนสิทธิในการปรับและขอรับเงินค่าจ้างสำหรับงานงวดที่ ๑๑ งวดที่ ๑๒ และ งวดที่ ๑๓ รวมทั้งสิ้น ๑๕,๘๔๐,๐๐๐ บาท โรงเรียน ส. พิจารณาว่า กรณีเป็นการส่งมอบงานล่าช้าเกินกำหนดระยะเวลาไป ๑๗๑ วัน ตามสัญญากำหนดค่าปรับวันละ ๓๖,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ล่วงเลยกำหนดวันแล้วเสร็จตามสัญญาจ้างเป็นต้นไปจนถึงวันที่งานแล้วเสร็จสมบูรณ์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖,๑๕๖,๐๐๐ บาท คงเหลือเงินค่าจ้างที่เหลือในงาน ๓ งวดสุดท้าย ต้องจ่ายให้ผู้รับจ้างเป็นเงินจำนวน ๖,๗๕๗,๕๗๑.๖๖ บาท

เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ผู้รับจ้างจึงฟ้องส่วนราชการต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องให้ชำระเงินค่าจ้างในส่วนที่เหลือ และวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้รับจ้างได้ส่งสำเนาหนังสือกรมบัญชีกลาง เรื่อง ขอร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการขอเพิ่มระยะเวลาการทำงานและขยายเวลาแจ้งให้ทราบว่า คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปว่า หากแบบรูปรายการตามสัญญาถูกต้องแล้ว

ทางราชการน่าจะยืนยันให้ก่อสร้างตามแบบรูปเดิมได้แต่กรณีนี้มีการแก้ไขแบบรูปรายการตามสัญญา ทำให้มีงานเพิ่มขึ้น ซึ่งหากต้องเพิ่มระยะเวลาในการทำงานตามความเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองแล้ว ส่วนราชการสมควรพิจารณาขยายระยะเวลาให้ตามจำนวนงานที่เพิ่มขึ้นด้วย ส่วนการขอขยายเวลา ในกรณีที่ บริษัท ส. รอฟผลการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการดังกล่าว นั้น เห็นว่า จะต้องมีการขยายระยะเวลา ให้ตามระยะเวลาที่ส่วนราชการใช้ไปจริง และมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้รับจ้างตามข้อเท็จจริงด้วย

โรงเรียน ส. จึงขอความอนุเคราะห์หน่วยงานบังคับบัญชาต้นสังกัดพิจารณาคำวินิจฉัย ของกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอหารือสำนักงานอัยการสูงสุด ว่า ความเห็นของกรมบัญชีกลางโดยคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) และความเห็นของหน่วยงาน โดยนาย พ. เห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายและผู้มีส่วนได้เสียคือคู่สัญญาหาใช้กรมบัญชีกลางแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมกับคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย และเพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่รัฐมิให้ตกเป็นผู้อยู่ในความประมาท เห็นควรขอหารือสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือ แจ้งว่า “ข้อหารือดังกล่าวเป็นการหารือกรณีการตีความและวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกรณีที่มีคำร้องเรียนเกี่ยวกับการที่ส่วนราชการไม่พิจารณาขยายเวลา ให้ตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งปัญหาและข้อร้องเรียนตามที่หารือดังกล่าวนี้ คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้พิจารณาวินิจฉัยไว้แล้วตามอำนาจหน้าที่ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๒ (๑) (๓) ซึ่งปรากฏรายละเอียด ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงไม่อาจก้าวล่วงวินิจฉัย”

เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา โดยสรุปคำวินิจฉัยได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างผนังโค้งด้าน B ตามแบบรูปรายการที่ผู้ฟ้องคดีขอเปลี่ยนแปลง ทั้งที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการเพิ่มขึ้นตามความเห็นของสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จึงถือเป็นพฤติการณ์ อันหนึ่งอันใดที่ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องขยายเวลาการก่อสร้าง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๑๓๙ วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องขยายเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องรอกการอนุมัติให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการผนังโค้งด้าน B จำนวน ๒๙ วัน และสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ได้พิจารณาแบบโค้งด้าน B ที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงเห็นว่าใช้เวลาดำเนินการเพิ่มขึ้น ๗๕ วัน รวมเป็นระยะเวลา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องขยายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๐๔ วัน ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดเวลา ตามสัญญาเป็นเวลา ๑๗๑ วัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินจำนวน ๓,๗๔๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ส่วนราชการได้วางเงิน ชำระหนี้ตามคำพิพากษาต่อศาลปกครองกลางจำนวน ๕,๙๙๑,๙๓๘.๖๓ บาท เป็นเหตุให้ส่วนราชการ ได้รับความเสียหาย ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของเงินจำนวน ๓,๗๔๔,๐๐๐ บาท ให้แก่บริษัท ส. เป็นเงินจำนวน ๒,๒๔๗,๙๓๘.๖๓ บาท

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้วเห็นว่า ในการก่อสร้าง อาคารหลังนี้ใช้ระบบพื้น Post-Tension และระบบผนังคอนกรีตสำเร็จรูป Precast ซึ่งต้องทำการก่อสร้าง ระบบพื้นก่อนแล้วนำผนังสำเร็จรูปมาประกอบติดตั้งในภายหลัง ผู้รับจ้างจะต้องทราบว่างานด้าน B ที่มีลักษณะโค้งมนและมีขนาดใหญ่ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องทำแบบรูปรายการเป็นคานลึกก่อด้วยผนังเบา เพื่อให้จัดทำจุดต่อเชื่อมที่สามารถรองรับน้ำหนักได้ แต่เมื่อมีการตกลงระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง ให้แก้ไขแบบการก่อสร้างโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการตกลงให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปด้วย



ผู้รับจ้างจึงต้องก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาเดิม ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานพิจารณาภายใต้กำหนดระยะเวลาส่งมอบตามสัญญาที่กำหนดไว้ พฤติการณ์ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

ผู้ย่อ	นางสาวรัชนิดา ช่วยเกิด	นิติกรปฏิบัติการ
ผู้ตรวจ	นางรวิภา ดั่งแดงโชติ	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ตพ.๒

