

ด่วนที่สุด

ที่ กค (กวจ) ๐๔๐๕.๓/๔๙๙๒



คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อ
จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
กรมบัญชีกลาง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๕๐๐

๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

เรื่อง ขอรื้อการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

เรียน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง

อ้างถึง หนังสือองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ที่ ลป ๕๑๐๐๑/๔๙๒๒ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง (อบจ. ลำปาง) แจ้งว่า อบจ. ลำปาง ได้เตรียมดำเนินโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ เพิ่มเติมฉบับที่ ๖ ด้านยุทธศาสตร์การอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แผนงานการศึกษา วัฒนธรรม และนันทนาการ และเตรียมดำเนินโครงการที่บรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ แผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ งบลงทุน หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ประเภทค่าก่อสร้างสิ่งสาธารณูปการ โดยมีรายการดังนี้

๑. โครงการก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดียว (เมรุเผาศพ) ระบบน้ำมันที่ประชาชน ใช้ร่วมกันในสุสานนาป้อใต้ หมู่ที่ ๘ ตำบล ต้นธงชัย อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง วงเงินงบประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณค่างานก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดียว (เมรุเผาศพ) ๑ หลัง เป็นเงินจำนวน ๑,๒๘๓,๐๐๘.๗๕ บาท และกำหนดค่างานครุภัณฑ์จัดซื้อประเภทเตาเผาศพ พลตมลพิษ เป็นเงินจำนวน ๑,๗๔๐,๐๐๐ บาท รวมราคากลางของโครงการ ตามแบบสรุปราคากลาง งานก่อสร้างอาคาร (แบบ ปร.๖) เป็นเงินจำนวน ๓,๐๒๓,๐๐๘.๗๕ บาท

๒. โครงการก่อสร้างสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน (เมรุ) บ้านทุ่งกล้วย หมู่ที่ ๑๒ ตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง วงเงินงบประมาณ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ได้คำนวณค่างานก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดียว (เมรุเผาศพ) ๑ หลัง เป็นเงินจำนวน ๖๘๙,๗๓๕.๗๙ บาท และกำหนดค่างานครุภัณฑ์จัดซื้อประเภทเตาเผาศพพลตมลพิษ เป็นเงินจำนวน ๑,๗๔๐,๐๐๐ บาท รวมราคากลาง ของโครงการ ตามแบบสรุปราคากลางงานก่อสร้างอาคาร (แบบ ปร.๖) เป็นเงินจำนวน ๒,๔๒๙,๘๘๕.๗๙ บาท

๓. โครงการก่อสร้างสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน (เมรุ) บ้านแม่ก่ง หมู่ที่ ๓ ตำบลบ้านเป้า อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง วงเงินงบประมาณ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ได้คำนวณค่างานก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดียว (เมรุเผาศพ) ๑ หลัง เป็นเงินจำนวน ๖๘๗,๗๓๕.๕๗ บาท และกำหนดค่างานครุภัณฑ์จัดซื้อประเภทเตาเผาศพพลตมลพิษ เป็นเงินจำนวน ๑,๗๔๐,๐๐๐ บาท รวมราคากลาง ของโครงการ ตามแบบสรุปราคากลางงานก่อสร้างอาคาร (แบบ ปร.๖) เป็นเงินจำนวน ๒,๔๒๗,๗๓๕.๕๗ บาท

๔. ...

๔. โครงการก่อสร้างสาธารณประโยชน์ที่ใช้ร่วมกัน (เมรุ) บ้านทุ่งม่านพัฒนา หมู่ที่ ๑๑ ตำบลบ้านเป่า อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง วงเงินงบประมาณ ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณค่างานก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดี่ยว (เมรุเผาศพ) ๑ หลัง เป็นเงินจำนวน ๖๘๗,๗๓๕.๕๗ บาท และกำหนดค่างานครุภัณฑ์จัดซื้อประเภทเตาเผาศพพลตมลพิษ เป็นเงินจำนวน ๑,๗๔๐,๐๐๐ บาท รวมราคากลางของโครงการ ตามแบบสรุปราคากลางงานก่อสร้างอาคาร (แบบ ปร.๖) เป็นเงินจำนวน ๒,๔๒๗,๗๓๕.๕๗ บาท

อบจ. ลำปาง ได้ตรวจสอบเอกสารของทั้ง ๔ โครงการดังกล่าว ปรากฏว่า ราคาครุภัณฑ์จัดซื้อ (เตาเผาศพพลตมลพิษ) มีราคาสุทธิต่อหน่วย เป็นเงินจำนวน ๑,๗๔๐,๐๐๐ บาท ทำให้มูลค่าครุภัณฑ์สูงกว่างานจ้างก่อสร้างอาคารฌาปนสถาน ดังนั้น เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของ อบจ. ลำปาง เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามข้อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงขอหารือดังนี้

๑. โครงการก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดี่ยว (เมรุเผาศพ) ควรถูกกำหนดให้เป็นโครงการประเภทใดระหว่างงานจัดซื้อพร้อมติดตั้ง หรืองานก่อสร้าง

๒. หากผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) ได้กำหนดให้โครงการก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดี่ยว (เมรุเผาศพ) จัดอยู่ในประเภทงานจัดซื้อพร้อมติดตั้ง อบจ. ลำปาง จะต้องขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ โดยระบุเหตุผลว่าโครงการดังกล่าวมีลักษณะงานที่ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ เนื่องจากมีแบบแปลนงานก่อสร้างที่เป็นมาตรฐาน มีรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นลำดับขั้นตอน และต้องดำเนินการในลักษณะต่อเนื่องกันไปพร้อมกับขั้นตอนในการจัดหาครุภัณฑ์

๓. หากผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยยังคงกำหนดให้โครงการก่อสร้างอาคารฌาปนสถานแบบเตาเดี่ยว (เมรุเผาศพ) จัดอยู่ในประเภทงานจัดซื้อพร้อมติดตั้ง และ อบจ. ลำปาง ไม่ได้รับอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ และระเบียบฯ แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานก่อสร้างเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมงานก่อสร้างอาคารฌาปนสถาน อบจ. ลำปาง สามารถทำการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้ควบคุมงานด้านอาคารตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนบุคคลหรือคณะกรรมการ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๒.๕/ว ๘๕ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๑ ได้หรือไม่
ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการวินิจฉัย) พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. กรณีข้อหารือ ๑ และ ๒ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า “งานก่อสร้าง” หมายความว่า งานก่อสร้างอาคาร งานก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นใด และการซ่อมแซม ต่อเติม ปรับปรุง รื้อถอน หรือการกระทำอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันต่ออาคาร สาธารณูปโภคหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่

ใน ...

ในงานก่อสร้างนั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของงานก่อสร้างนั้น “การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง “พัสดุ” หมายถึง สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษาและงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง “สินค้า” หมายถึง วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสินค้านั้น โดยหลักการแล้วต้องแยกการซื้อจัดจ้างออกจากกัน แต่หากกรณีมีความจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างรวมกันจะต้องพิจารณาว่า มูลค่าของงานก่อสร้างหรือสินค้าอย่างใดมีมูลค่ามากกว่ากัน เนื่องจากการได้มาซึ่งพัสดุสำหรับงานก่อสร้างและสินค้าย่อมต่างกัน กล่าวคือ งานก่อสร้างได้มาโดยการจ้าง แต่สินค้าได้มาโดยการซื้อ เว้นแต่เป็นกรณีส่วนควบของทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ส่วนควบของทรัพย์สิน หมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์สิน หรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจแยกจากกันได้นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลายหรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป” กล่าวคือ ส่วนควบของทรัพย์สินมีลักษณะเป็นสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปมารวมกัน โดยทรัพย์สินที่นำมารวมนั้นจะมีลักษณะเหมือนกันหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องมีสภาพแยกกันก่อนที่จะนำมารวมนั้น และเมื่อนำทรัพย์สินตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปมารวมกันแล้ว ทรัพย์สินที่จะเป็นส่วนควบนั้นจะต้องเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สิน ซึ่งมี ๒ กรณี ได้แก่ (๑) สาระสำคัญโดยสภาพของทรัพย์สิน หรือ (๒) สาระสำคัญโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น และเมื่อรวมเป็นส่วนควบแล้วจะแยกออกจากกันไม่ได้ นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป ดังนั้น หากในการก่อสร้างอาคารมาป็นสถานจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกับการติดตั้งเตาเผาศพโดยไม่อาจแยกจากกันได้ ซึ่งหากเตาเผาศพและอาคารแยกจากกันแล้วก็ไม่สามารถใช้งานได้ รวมทั้งมิใช่เตาเผาศพที่อยู่ในบัญชีนวัตกรรมหรือเตาเผาศพสำเร็จรูป ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง แล้ว งานดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นงานก่อสร้าง

เนื่องจากการติดตั้งอุปกรณ์เตาเผาที่มีราคาสูง จึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากแบบสัญญาที่คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (คณะกรรมการนโยบาย) กำหนด ดังนั้น ในการทำสัญญาอาจจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการที่แตกต่างไปจากแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด จึงขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง (อบจ. ลำปาง) ส่งสัญญาที่ต้องมีรายการแตกต่างดังกล่าวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติฯ ด้วย

๒. กรณีข้อหาหรือ ๓ ตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “งานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิดหรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด” ดังนั้น หากการก่อสร้างอาคารมาป็นสถานเป็นงานก่อสร้างแล้ว กรณีที่ อบจ. ลำปาง แต่งตั้งผู้ควบคุมงาน กรณีนี้ จึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามนัยพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๐๑ วรรคสาม

แต่ ...

แต่หาก อบจ. ลำปาง พิจารณาแล้วเห็นว่า งานดังกล่าวมิใช่งานจ้างก่อสร้าง กรณีผู้ควบคุมงานที่มีใช้งานจ้างก่อสร้าง
จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามนัยพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๐๑ วรรคสาม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

กุลยา ตันติเตมิท

(นางสาวกุลยา ตันติเตมิท)

อธิบดีกรมบัญชีกลาง ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงการคลัง

ประธานกรรมการวินิจฉัย

กองการพัสดุภาครัฐ

ฝ่ายเลขานุการ

โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๐๐๐ ต่อ ๔๕๘๘

โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๑๘๕ - ๖