

ตรวจรับการจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน ... ไม่ละเอียดย ! ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย

นางสาวเบญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีอำนาจหน้าที่ทำการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้งรับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงานหรือพักงานของผู้ควบคุมงานแล้วรายงานประธานกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาสั่งการ และหากกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณีที่เห็นว่าตามหลักวิชาการต่างๆ ไม่น่าจะเป็นไปได้ ให้ออกตรวจงานในสถานที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้นๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาการช่าง เพื่อให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๘ (๑) และ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ แม้จะเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ก็สามารถนำข้อเท็จจริงในคดีมาปรับใช้กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะในเรื่องของคณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวัง ไม่ได้ออกไปตรวจงานจ้างในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญาเพราะเชื่อตามรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานเนื่องจากในรายงานไม่มีประเด็นหรือข้อสงสัยที่จะเป็นเหตุให้ต้องออกไปตรวจงานจ้างก่อนลงชื่อตรวจรับงานและทำให้ทางราชการเสียหาย ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวจะทำให้พ้นความรับผิดชอบหรือไม่ มีข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างโครงการบุกเบิกปรับถมดินที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ตรวจรับงานจ้างของผู้ว่าจ้างเมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา โดยไม่ออกตรวจงานจ้างจริง อาศัยเพียงข้อรายงานของนาย อ. นายช่างโยธาซึ่งทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานและเป็นพนักงานใหม่อยู่ระหว่างทดลองงาน แต่หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้าง จึงทราบว่าปริมาณดินที่นำมาถมในโครงการขาดหาย ไม่ครบถ้วนตามสัญญาที่กำหนดให้ผู้รับจ้างถมดินหนาเฉลี่ย ๑.๔๐ เมตร ปริมาณดิน ๑๑,๒๐๐ ลูกบาศก์เมตร ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและสำนักงานโยธาธิการจังหวัดพบว่าปริมาณดินที่ผู้รับจ้างขนย้ายไปปรับถมพื้นที่ไม่ครบถ้วนตามสัญญา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องสูญเสียจำนวน ๑๒๙,๑๖๔ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของผู้รับจ้าง และใบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา มิใช่เพียงแต่ตรวจใบรายงานและเชื่อถือรายงานของผู้ควบคุมงานโดยมิได้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาเหตุที่ไม่ออกตรวจสถานที่เป็นเพราะเมื่อพิจารณารายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่างานจ้างแล้วเสร็จถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา ไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ ว่า การถมดินไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดีหรือไม่ ทั้งสภาพพื้นดินเป็นป่า มีความสูงต่ำไม่เท่ากัน ดินไม่ได้ขาดหาย และตนมิใช่ผู้เชี่ยวชาญ ไม่อาจยืนยันว่าปริมาณดินที่ถมถูกต้องหรือไม่ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดเชยเงินดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันว่าในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกไปตรวจงานจ้างเพราะได้พิจารณารายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่าไม่มีประเด็นข้อสงสัยตามข้อ ๔๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานไม่มีมีการจดบันทึกเพื่อรายงานการปฏิบัติงานว่าในวันที่ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้างมีรถบรรทุกขุดดินเข้ามาจำนวนกี่คัน แต่ละคันบรรทุกดินจำนวนกี่ลูกบาศก์เมตร เพราะการจดบันทึกและรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างละเอียดย่อมทำให้รับทราบผลการปฏิบัติงานในแต่ละวันได้ว่าขณะนี้ได้ถมดินไปแล้วกี่ลูกบาศก์เมตร อันจะเป็นพยานหลักฐานอ้างอิงเพื่อทำการตรวจสอบจำนวนดินในเบื้องต้นได้ว่า

การดำเนินงานของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างคืบหน้าและเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานก็จะเห็นข้อสงสัยในการรายงานการปฏิบัติงานและออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและสำนักงานโยธาธิการจังหวัดซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็เป็นหลักฐานยืนยันได้ชัดเจนว่าจำนวนดินที่ถมไม่ครบตามสัญญา ถือได้ว่าผู้รับจ้างไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา การตรวจรับการจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว เนื่องจากเป็นการตรวจรับการจ้างที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่สามารถยืนยันปริมาณดินที่ถมถูกต้องตามสัญญา โดยหน้าที่แล้วก็ควรที่จะดำเนินการแจ้งให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าตรวจสอบในการตรวจรับงานจ้างร่วมได้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังและขาดการตรวจสอบที่ถูกต้องตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจการจ้างที่จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อกรมบัญชีกลางเห็นว่า การคำนวณจำนวนที่ดินที่ขาดหายไปของสำนักงานโยธาธิการจังหวัดโดยวัดขนาดของพื้นที่และวัดความสูงต่ำของดินเดิมกับดินถมโดยใช้กล้องระดับ อาจมีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากดินมีการบดอัดไม่เท่ากัน โดยคิดเป็นเงินสูงถึง ๒๑๒,๑๕๖ บาท อาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงให้คณะกรรมการตรวจการจ้างรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตรวจสอบความเสียหาย (๑๒๙,๑๖๔ บาท) โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบเป็นส่วนละเท่าๆ กัน อันเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินคนละ ๒๕,๘๓๒.๘๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๓-๕๘๔/๒๕๕๔)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจการจ้างก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจรับผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบว่าถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นประโยชน์ต่อราชการหรือไม่ คณะกรรมการตรวจรับงานจึงมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานและตรวจสอบงานจ้างให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เพียงแต่ตรวจรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนเท่านั้น หากเห็นว่ารายงานมีข้อบกพร่องหรือมีข้อสงสัยจะต้องออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้างเป็นไปตามรายละเอียดของสัญญาหรือข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ นอกจากนี้ หากเห็นว่าไม่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบงานได้อย่างครบถ้วน ก็ควรจะดำเนินการเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เข้ามาตรวจสอบ เพราะการที่ราชการได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่ใช้ความระมัดระวังและไม่ตรวจสอบงานจ้างด้วยความละเอียดรอบคอบตามวิสัยและพฤติการณ์ การทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่กรรมการตรวจการจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙