

บทวิเคราะห์กรณีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในประเด็นเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นายธรรมนิตย์ คงทน นิตกรชำนาญการ
กองกฎหมายและที่ดิน กรมชลประทาน

ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ กฎหมายฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อื่นเป็นการเฉพาะตัว แต่หากเป็นไปเพื่อมุ่งจุดประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งบางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ได้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ อันเกิดจากการกระทำโดยไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย หรือเพราะหลงสันทนฐานพลาดไปว่ามีเหตุอันจำเป็นที่จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากจะเจ้าหน้าที่นั้นๆ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการเฉพาะตัวก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่อีกด้วย และอาจจะกลายเป็นปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจเท่าที่ควร ตัวอย่างที่นำมาวิเคราะห์ในครั้งนี้มีมูลเหตุเนื่องมาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ได้ทำการสืบสวนตรวจสอบการจัดซื้อทรายหยาบและกระสอบพลาสติกของโครงการส่งน้ำฯ พ. กรม ช. และตั้งข้อสังเกตว่าการจัดซื้อทรายหยาบและกระสอบพลาสติก ของโครงการดังกล่าวไม่เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และจัดซื้อในราคาแพงกว่าหน่วยราชการอื่นที่จัดซื้อในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกัน จึงแจ้งให้กรม ช. ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หาตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ ประเด็นในการวิเคราะห์สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีการจัดซื้อไม่เป็นไปตามระเบียบ โดยโครงการส่งน้ำฯ พ. จัดซื้อทรายหยาบตามใบสั่งซื้อจำนวนแปดฉบับได้รับอนุมัติให้จัดซื้อด้วยวิธีตกลงราคาจำนวนสามครั้ง คือเมื่อวันที่ ๑๐ วันที่ ๑๗ และในวันที่ ๒๗ เดือนมีนาคม ๒๕๔๖ ตามลำดับ (อนุมัติตามใบสั่งซื้อครั้งที่ ๒ จำนวน ๖ ฉบับ) และจัดซื้อกระสอบพลาสติกตามใบสั่งซื้อจำนวนห้าฉบับได้รับอนุมัติให้จัดซื้อด้วยวิธีสอบราคาหนึ่งครั้ง และอนุมัติให้จัดซื้อด้วยวิธีตกลงราคาจำนวนสองครั้ง คือเมื่อวันที่ ๑๗ และวันที่ ๒๖ เดือนมีนาคม ๒๕๔๖ (อนุมัติตามใบสั่งซื้อครั้งที่ ๒ จำนวน ๓ ฉบับ) เป็นการซื้อพัสดุตามความต้องการใช้ในช่วงระยะเวลาเดียวกันเพื่อนำมาใช้ร่วมกันและสามารถรวมจัดซื้อในคราวเดียวกันได้ด้วยวิธีสอบราคา การดำเนินการจัดซื้อทรายหยาบและกระสอบพลาสติกจำนวนห้าครั้งด้วยวิธีตกลงราคาดังกล่าว เป็นการแบ่งซื้อติดต่อขอ ๒๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุหรือไม่

กรณีการจัดซื้อพัสดुरาคาแพง โดยจัดซื้อทรายหยาบตามใบสั่งซื้อจำนวนรวม ๑,๒๐๑ ลบ.ม. ราคา ลบ.ม. ละ ๑๙๐ บาท แตราคาวัสดุก่อสร้างของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดในช่วงนั้น (มีนาคม ๒๕๔๖) กำหนดราคาทรายหยาบ ลบ.ม. ละ ๑๗๐.๕๖ บาท การจัดซื้อกระสอบพลาสติกตามใบสั่งซื้อราคาใบละ ๑๐ บาท แต่ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกันหน่วยงานอื่นจัดซื้อได้ในราคาใบละ ๕ บาท เป็นการจัดซื้อแพงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว สอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๔๕ ได้เกิดเหตุอุทกภัยขึ้นภายในเขตท้องที่รับผิดชอบของโครงการส่งน้ำฯ พ. เป็นเหตุให้น้ำเอ่อท่วมและกัดเซาะบริเวณทอระบายน้ำ ท่อลอดและคันกันน้ำ ท่อลอดกันน้ำใหญ่และคันกันน้ำเล็ก ได้รับความเสียหายหลายแห่ง

ซึ่งจำเป็นต้องเร่งทำการป้องกันและซ่อมแซมเพื่อมิให้เกิดการกัดเซาะเสียหายและน้ำเอ่อเข้าท่วมบ้านเรือนและพื้นที่การเกษตรของราษฎรเป็นการเร่งด่วน แต่เนื่องจากโครงการส่งน้ำฯ พ. ยังมีได้รับอนุมัติงบประมาณประจำปี ๒๕๔๖ และกรม ช. ไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยไว้ งบประมาณรายปีมีเฉพาะงบดำเนินการซ่อมแซมและบำรุงรักษาตามปกติเท่านั้น จึงเป็นเหตุฉุกเฉินที่โครงการส่งน้ำฯ พ. จึงต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยทำการยืมวัสดุจากร้านค้าแหล่งวัสดุในเขตพื้นที่จังหวัดที่ตั้ง เพื่อนำมาใช้ทำการป้องกันและซ่อมแซมบริเวณที่เกิดอุทกภัย และได้รับความเสียหายเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ ต่อมาในเดือนตุลาคม ๒๕๔๕ โครงการส่งน้ำฯ พ. จึงได้จัดตั้งทำประมาณการตามพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย เมื่อได้รับงบประมาณตามที่ได้ตั้งประมาณการไว้ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ จึงได้จัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างและแผนการใช้วัสดุประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๖ และจัดทำรายงานความต้องการพัสดุตามแผนที่ได้รับความเห็นชอบนั้นๆ เพื่อดำเนินการจัดซื้อต่อไป โดยได้มีการจัดซื้อพัสดุนระหว่างเดือนมีนาคม ๒๕๔๖ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๖ และทำรายงานขอซื้อทรายหยาบกับกระสอบพลาสติกในช่วงระยะเวลาเดียวกันเพื่อนำมาใช้งานคันกันน้ำเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถจัดซื้อในคราวเดียวกันได้ด้วยวิธีสอบราคา การที่โครงการส่งน้ำฯ พ. ดำเนินการแบ่งซื้อพัสดุดังกล่าวด้วยวิธีตกลงราคาจึงเป็นการทำให้งบเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด แต่ไม่ทำให้อำนาจสั่งซื้อเปลี่ยนแปลงไป เป็นการขัดต่อความในข้อ ๒๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ แต่การฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวก็เนื่องด้วยต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อป้องกันและซ่อมแซมมิให้เกิดการกัดเซาะเสียหายและน้ำเอ่อเข้าท่วมบ้านเรือน พื้นที่การเกษตรของราษฎรซึ่งต้องดำเนินการเป็นการเร่งด่วน โดยทำการยืมวัสดุจากร้านค้ามาดำเนินการ เนื่องจากโครงการส่งน้ำฯ พ. ยังมีได้รับการจัดสรรงบประมาณในช่วงนั้น และกรม ช. ก็ได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยเช่นกรณีนี้ไว้ เป็นความบกพร่องอันเกิดจากระบบการบริหารงาน

ส่วนประเด็นการจัดซื้อพัสดุนราคาแพง โดยจัดซื้อทรายหยาบตามใบสั่งซื้อจำนวนรวม ๑,๒๐๑ ลบ.ม. ราคา ลบ.ม.ละ ๑๙๐ บาท แต่ราคาวัสดุก่อสร้างของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดในช่วงนั้น (มีนาคม ๒๕๔๖) กำหนดราคาทรายหยาบ ลบ.ม. ละ ๑๗๐.๕๖ บาท การจัดซื้อกระสอบพลาสติกตามใบสั่งซื้อราคาใบละ ๑๐ บาท แต่ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกัน หน่วยงานอื่นจัดซื้อได้ในราคาใบละ ๕ บาท คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว สอบข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าราคาทรายหยาบที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์กำหนดในเดือนมีนาคม ๒๕๔๖ ลูกบาศก์เมตรละ ๑๗๐.๕๖ บาท รวมค่าขนส่งระยะ ๒๐ กิโลเมตร ลูกบาศก์เมตรละ ๓๙.๘๔ บาท รวมเป็นเงิน ๒๑๐.๔๐ บาท แต่โครงการส่งน้ำฯ พ. สามารถจัดซื้อได้ในราคาเพียงลูกบาศก์เมตรละ ๑๙๐ บาท ซึ่งไม่เกินราคาพัสดุที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดในท้องที่กำหนด จึงไม่ถือว่าเป็นการจัดซื้อทรายหยาบในราคาแพง ส่วนการจัดซื้อกระสอบพลาสติกในราคาใบละ ๑๐ บาท ตามราคาท้องตลาดขณะนั้น และไม่สูงกว่าราคาที่เคยจัดซื้อครั้งหลังสุด จึงเป็นราคาที่สมประโยชน์แก่ทางราชการแล้ว ส่วนการจัดซื้อในราคาที่สูงกว่าหน่วยงานราชการอื่น อาจเนื่องจากขนาด คุณภาพของพัสดุ และลักษณะการใช้งานที่แตกต่างกัน ซึ่งกรม ช. เห็นชอบตามความเห็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ต่อมากรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด ให้กรม ช. ทราบ ความสรุปได้ว่าการดำเนินการจัดซื้อพัสดุทรายหยาบและกระสอบพลาสติกดังกล่าว เพื่อนำส่งคืนให้ร้านค้าสามารถรวมจัดซื้อได้ในคราวเดียวกันโดยวิธีการสอบราคา การกระทำดังกล่าว (แยกจัดซื้อโดยใช้วิธีการตกลงราคา) จึงเป็นการแบ่งซื้อซึ่งไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒๒ แต่เมื่อการจัดซื้อดังกล่าวได้ในราคาไม่เกินราคาพัสดุที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดในท้องที่กำหนด ไม่ถือว่าเป็นการจัดซื้อ ทรายหยาบในราคาแพง ส่วนการจัดซื้อกระสอบพลาสติกโดยวิธีการสอบราคาในราคากระสอบใบละ ๑๐ บาท ต่อมาได้จัดซื้อโดยวิธีตกลงราคาในราคากระสอบใบละ ๑๐ บาทเช่นเดียวกัน จึงถือว่าทางราชการไม่ได้รับความเสียหาย ไม่มีประเด็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อเท็จจริงกรณีที่มีการสอบสวนนี้ ผู้วิเคราะห์เห็นว่า เป็นกรณีตัวอย่างที่ดีในการนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากมีประเด็นที่น่าสนใจศึกษาในเชิงกฎหมายดังนี้

ข้อ. ๑ ประเด็นเกี่ยวเนื่องกับการกระทำเพื่อบำบัดป้องกันภัยอันมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน (ป้องกันภัยน้ำท่วม) ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ภัยนั้นสิ้นไป หรือป้องกันความเสียหายร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อันน่าจะถือได้ว่าเป็นการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๔๔๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทนิรโทษกรรมของการกระทำละเมิด ทั้งยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งมีได้มุ่งแต่จะได้เงินครบจำนวน แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ผู้ตรวจสอบสำนวนพิจารณาแต่เพียงมูลค่าในเชิงทรัพย์สินว่าทางราชการไม่ได้จัดซื้อพัสดุมาในราคาแพง โดยมีได้วินิจฉัยประเด็นเหตุความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิบัติราชการมาเพื่อเป็นแนวทางด้วย อาจเนื่องจากเกรงว่าหากพิจารณาให้การยกเว้นวัสดุเช่นดังกล่าวจากรานค่าจะทำให้เป็นบรรทัดฐานในการหลบเลี่ยงของเจ้าหน้าที่ผู้มีใจไม่สุจริตในการไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการ อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายในภายหลัง ซึ่งก็เป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้

ข้อ ๒. ประเด็นตามที่คุณตรวจสอบตั้งข้อสังเกตการจัดซื้อกระสอบพลาสติกในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกัน ซึ่งหน่วยราชการอื่นสามารถจัดซื้อได้ในราคาต่ำกว่านั้น ผู้วิเคราะห์เห็นว่าไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบใดกำหนดให้การจัดซื้อพัสดุแต่ละครั้งของส่วนราชการหนึ่งจำเป็นต้องตรวจสอบกับราคาจัดซื้อของส่วนราชการอื่นๆ นอกจากจะต้องตรวจสอบกับราคาสำนักงานพาณิชย์จังหวัดในท้องถิ่นช่วงนั้นๆ เพราะหากต้องตรวจสอบเช่นนั้นแล้วจะมีปัญหาว่าต้องตรวจสอบกับหน่วยงานใด และจะสามารถรู้ได้อย่างไรว่าหน่วยงานใดซื้อพัสดุนิดเดียวกันในราคาที่ต่ำสุด ประเด็นนี้ก็เป็นที่น่าเสียดายที่หน่วยงานผู้ตรวจสอบสำนวนก็ได้วินิจฉัยให้ความเห็นให้ชัดเจน โดยวินิจฉัยแต่เพียงว่าเมื่อการจัดซื้อครั้งหลังโดยวิธีตกลงราคาไม่สูงกว่าราคาที่จัดซื้อโดยวิธีการสอบราคา จึงทำให้ทางราชการไม่ได้รับความเสียหาย

ท่านถาม

ในกรณีประกาศสอบราคา วงเงินงบประมาณ 1 ล้านบาทขึ้นไป มีผู้เสนอราคาที่เป็นบุคคลธรรมดามาเป็นเสนอราคาด้วย และเสนอราคาในราคาที่ต่ำสุด ถ้าหากจะพิจารณบุคคลธรรมดาเป็นผู้รับจ้างจะได้ไหม จะผิดระเบียบพัสดุหรือไม่ อย่างไร ถ้าหากผิดระเบียบตาม ขอนหนังสืออ้างอิงด้วย

เราตอบ

ในการประกวดราคาก่อสร้างวงเงินตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป โดยปกติผู้เข้าประกวดราคาจะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร 0203/ว 80 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2521 เรื่อง การขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขวิธีการประกวดราคาจ้างก่อสร้างของทางราชการ

ท่านถาม

อยากทราบวิธีการคิดค่าปรับในกรณีจัดซื้อกับจัดจ้าง ว่าแตกต่างกันไหม และการคำนวณค่าปรับใช้ยอดเงินจากมูลค่าสินค้าก่อนภาษี หรือว่าราคารวมภาษี เป็นฐานในการคำนวณ

เราตอบ

ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ คิดค่าปรับนับถัดจากวันครบกำหนดการชำระหนี้ ตามที่กำหนดในสัญญา ทั้งนี้ โดยปกติแล้วราคาของผู้เสนอราคาได้เสนอมานั้นจะต้องเป็นราคาสุทธิที่รวมภาษีแล้ว ดังนั้น การคำนวณค่าปรับจึงต้องใช้อุดเงินตามสัญญาและในอัตราที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาเป็นฐานในการคำนวณ