

ตรวจรับงานจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน ทำให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

บทนำ

วันนี้ผู้เขียนขอเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่การตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานว่า ผู้รับจ้างได้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแบบรูปรายการละเอียดหรือไม่ หากมีข้อสงสัยในรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง มีหน้าที่ที่จะต้องออกไปตรวจงานในสถานที่ก่อสร้างงานจ้างนั้น ๆ ได้ หากละเอียดแล้วอาจส่งผลกระทบมาต่อคณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง รวมทั้งหน่วยงานรัฐอาจต้องสิ้นเปลืองงบประมาณที่เกินความจำเป็นได้ ซึ่งบทความที่จะนำเสนอนี้ ถือเป็นบทความที่น่าสนใจ สำหรับผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากบทความดังที่จะนำเสนอนี้ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะประโยชน์ต่อผู้อ่าน ไม่นมากก็น้อย

หลักการและเหตุผล

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ถือเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการปกป้องผลประโยชน์ขององค์กร มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การบริหารสัญญาเป็นไปอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และคุ้มค่ากับงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมักปรากฏข้อผิดพลาดร้ายแรงจากการที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง ลงนามรับรองผลโดยอาศัยเพียง “รายงานหรือคำรับรองของผู้ควบคุมงาน” เป็นหลัก โดยไม่ได้เข้าตรวจสอบหน้างานจริงอย่างละเอียดถี่ถ้วน

ในทางกฎหมายและการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การเชื่อพยานหลักฐานหรือรายงานของผู้ควบคุมงานเพียงอย่างเดียว โดยละเอียดไม่ตรวจสอบความถูกต้องเชิงประจักษ์ (เช่น ปริมาณงานไม่ครบถ้วนตามงวดงาน หรือใช้วัสดุผิดสเปก) ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากกฎหมายระบุหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้างและผู้ควบคุมงานไว้แยกจากกันอย่างชัดเจน ความบกพร่องของผู้ควบคุมงาน จึงไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างเพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดชอบของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้างได้ ส่งผลให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้างหลายรายต้องโทษทางวินัย และต้องชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่งเป็นจำนวนเงินมหาศาล

บทความฉบับนี้ จึงจัดทำขึ้นเพื่อถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาดังกล่าว ชี้ให้เห็นถึงความเสี่ยงและเส้นแบ่งทางกฎหมายระหว่างหน้าที่ของผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างก่อสร้าง เพื่อสร้างความตระหนักรู้และเป็นแนวทางปฏิบัติในการตรวจรับงานจ้างอย่างถูกต้อง ปลอดภัย และโปร่งใสต่อไป

วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคลากรในองค์กรใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาศึกษาข้อมูลดังกล่าว

เนื้อเรื่องบทความ

“ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างโครงการบุกเบิกปรับถมดินที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ตรวจรับงานจ้างของผู้จ้างเมื่อเห็นว่าถูกต้อง ครบถ้วนตามสัญญา โดยไม่ออกตรวจงานจ้างจริง อาศัยเพียงข้อรายงานของนาย อ. นายช่างโยธาซึ่งทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานและเป็นพนักงานใหม่อยู่ระหว่างทดลองงาน แต่หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง จึงทราบว่าปริมาณดินที่นำมาถมในโครงการขาดหาย ไม่ครบถ้วนตามสัญญาที่กำหนด ให้ผู้รับจ้างถมดินหนาเฉลี่ย ๑.๔๐ เมตร ปริมาณดิน ๑๑,๒๐๐ ลูกบาศก์เมตร ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และสำนักงานโยธาธิการจังหวัด พบว่าปริมาณดิน

/ที่ผู้รับจ้าง...

ที่ผู้รับจ้างขนย้ายไปปรับถมพื้นที่ไม่ครบถ้วนตามสัญญา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องสูญเสียเงินจำนวน ๑๒๙,๑๖๔ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องของผู้รับจ้าง และใบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา มิใช่เพียงแต่ตรวจใบรายงานและเชื่อถือรายงานของผู้ควบคุมงานโดยมิได้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาเหตุที่ไม่ออกตรวจสอบสถานที่เป็นเพราะเมื่อพิจารณา รายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้ว เห็นว่างานจ้างแล้วเสร็จถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา ไม่มีข้อโต้แย้ง ใด ๆ ว่า การถมดินไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดีหรือไม่ ทั้งสภาพพื้นดินเป็นป่ามีความสูงต่ำ ไม่เท่ากัน ดินไม่ได้ขาดหาย และตนมิใช่ผู้เชี่ยวชาญ ไม่อาจยืนยันว่าปริมาณดินที่ถมถูกต้องหรือไม่ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดเชยเงินดังกล่าว”

“ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันว่าในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกไปตรวจงานจ้างเพราะได้พิจารณารายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่าไม่มีประเด็นข้อสงสัยตามข้อ ๔๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน ไม่มีการจดบันทึกเพื่อรายงานการปฏิบัติงานว่าในวันที่ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้างมีรถบรรทุกขนดินเข้ามาจำนวนกี่คัน แต่ละคันบรรทุกดินจำนวนกี่ลูกบาศก์เมตร เพราะการจดบันทึกและรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างละเอียดย่อมทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานในแต่ละวันได้ว่าขณะนี้ได้ถมดินไปแล้วกี่ลูกบาศก์เมตร อันจะเป็นพยานหลักฐานอ้างอิงเพื่อทำการตรวจสอบจำนวนดินในเบื้องต้นได้ว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างคืบหน้าและเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบ รายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานก็จะเห็นข้อสงสัยในการรายงานการปฏิบัติงานและออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดและสำนักงานโยธาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็เป็นหลักฐานยืนยันได้ชัดเจนว่าจำนวนดินที่ถมไม่ครบตามสัญญา ถือได้ว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา การตรวจรับงานจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว เนื่องจากเป็นการตรวจรับการจ้างที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่สามารถยืนยันปริมาณดินที่ถมถูกต้องตามสัญญา โดยหน้าที่แล้วก็ควรที่จะดำเนินการแจ้งให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าตรวจสอบในการตรวจรับงานจ้างร่วมได้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด”

“พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังและขาดการตรวจสอบ ที่ถูกต้องตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการตรวจการจ้างที่จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อกรมบัญชีกลางเห็นว่า การคำนวณจำนวนที่ดินที่ขาดหายไปของสำนักงานโยธาธิการจังหวัด โดยวัดขนาดของพื้นที่และวัดความสูงต่ำของดินเดิมกับดินถม โดยใช้กล้องระดับ อาจมีความคลาดเคลื่อน เนื่องจากดินมีการบดอัดไม่เท่ากัน โดยคิดเป็นเงินสูงถึง ๒๑๒,๑๕๖ บาท อาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงให้คณะกรรมการตรวจการจ้างรับผิดชอบร้อยละ ๖๐

/ของความ...

ของความเสียหายตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตรวจสอบความเสียหาย (๑๒๙,๑๖๔ บาท) โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบเป็นส่วนละเท่า ๆ กัน อันเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินคนละ ๒๕,๘๓๒.๘๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย”

สรุป

“จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๘๓-๕๘๔/๒๕๕๔ ได้วางบรรทัดฐานเอาไว้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจการจ้างก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจรับผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบว่าถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาอันเป็นประโยชน์ต่อราชการหรือไม่ คณะกรรมการตรวจรับงานจึงมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานและตรวจสอบงานจ้างให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เพียงแต่ตรวจรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนเท่านั้น หากเห็นว่ารายงานมีข้อบกพร่องหรือมีข้อสงสัยจะต้องออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้างเป็นไปตามรายละเอียดของสัญญาหรือข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ นอกจากนี้ หากเห็นว่าไม่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบงานได้อย่างครบถ้วน ก็ควรจะดำเนินการเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เข้ามาตรวจสอบ เพราะการที่ราชการได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากการไม่ใช้ความระมัดระวังและไม่ตรวจสอบงานจ้างด้วยความละเอียดรอบคอบตามวิสัยและพฤติการณ์ การทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่กรรมการตรวจการจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙”

หมายเหตุ

- บทความนี้ นำมาจากบทความวารสารกรมประชาสัมพันธ์ คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว ฉบับเดือนตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ตรวจรับการจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน...ไม่ละเอียด ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย โดยนางสาวปัทมธนา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มงานเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

- อ้างอิงจาก คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๓-๕๘๔/๒๕๕๔

จัดทำโดย ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม

กองการเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์

นายจิรัฏฐ์ รوبرัตน์

นิติกรปฏิบัติการ