

ต้องรับผิดชอบ... เพราะกำหนด “ราคากลาง” สูงเกินจริง !

นางสาวฐิติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Topic : สารคดี..ดี.. จากคดีปกครอง

การจัดหาหรือจัดซื้อรถส่วนบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่จะต้องจัดหาโดยให้มีขนาดและราคาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณเป็นหลัก กรณีหากจำเป็นต้องจัดหารถส่วนบุคคลที่มีขนาดและราคานอกเหนือไปจากบัญชีดังกล่าว จะต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นเพื่อขอทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณี ๆ ไป โดยในส่วนของกำหนดคุณลักษณะและราคากลางนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องสืบหาข้อมูลและราคาอย่างเพียงพอเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาที่เหมาะสม อาทิ การสืบหาข้อมูลและราคาท้องตลาดจากผู้ประกอบกิจการที่นำเข้าหรือจำหน่ายครุภัณฑ์นั้นโดยตรง การที่เจ้าหน้าที่กำหนดคุณลักษณะและราคากลาง โดยสืบหาข้อมูลและราคาจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่เคยจัดซื้อรถประเภทเดียวกัน โดยไม่ได้สืบหาข้อมูลจากผู้ประกอบกิจการ เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดซื้อรถในราคาสูงกว่าความเป็นจริง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามส่วนแห่งความรับผิดชอบของตน

คำสำคัญ : ละเมิด, ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พัสตุ, การกำหนดราคากลาง

เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้สืบเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า การกำหนดคุณลักษณะและราคาครุภัณฑ์แทรกเตอร์ตัดหญ้าขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีลักษณะเป็นการกีดกันผู้ขายรายอื่น เนื่องจากกำหนดคุณสมบัติที่เอื้อประโยชน์กับผู้ขายรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะรวมทั้งมีการฮั้วราคากัน ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า การจัดซื้อดังกล่าวมีพฤติการณ์ที่เข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ เห็นว่าความเสียหายในการจัดซื้อเกิดจากการกำหนดคุณลักษณะและราคากลางที่ผิดพลาด ทำให้ราคาที่จัดซื้อสูงเกินจริง เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นในฐานะผู้ออกเอกสารสอบราคา รับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นคือปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ฟ้องคดีให้สืบหาข้อมูลและกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะและราคากลางในการจัดซื้อรถดังกล่าว นายอำเภอจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งจึงยื่นอุทธรณ์ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยแล้วให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ข้อกฎหมายที่สำคัญ : ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 10 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ขนาดเครื่องยนต์รถส่วนบุคคล ตลอดจนราคาให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำหนด

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท 0808.2/ว 0047 ลงวันที่ 7 มกราคม 2551 กำหนดว่าการจัดหารถส่วนบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดหาโดยให้มีขนาดและราคาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ กรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดหารถส่วนบุคคลที่มีขนาดและ

ราคานอกเหนือไปจากบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานเหตุผลความจำเป็นเพื่อขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณี ๆ ไป

ประเด็นที่พิจารณาคือ **การจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าของผู้ฟองคตีเป็นการกระทำ ละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟองคตีเข้าใจว่ารถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าที่ตนจัดซื้อ เป็นครุภัณฑ์นอกเหนือไปจากบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ ซึ่งต้องจัดหาราคาทั่วไป ตามท้องตลาด จึงได้มีหนังสือทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัด (ความจริงแล้วรายการหลักคือ ตัวรถ มีในบัญชีของสำนักงบประมาณ และมีอุปกรณ์บางรายการที่ไม่มีในบัญชีดังกล่าว) และแม้ว่าข้อความ ในหนังสือตอบจากจังหวัดอาจทำให้เข้าใจได้ว่าตกลงให้มีการจัดซื้อครุภัณฑ์นอกเหนือไปจากบัญชี ราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณได้ และมีได้แจ้งว่าการจัดซื้อของผู้ฟองคตีไม่ชอบด้วยระเบียบ หรือไม่ก็ตาม **แต่หากผู้ฟองคตีไม่เข้าใจหรือไม่ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการประการใด ก็จะต้องมีหนังสือ สอบถามความเข้าใจหรือหารือเพื่อให้ได้ความชัดเจนไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้ง** เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อถูกต้องตามหลักเกณฑ์และจะต้องพิจารณาจัดซื้อในราคาที่เหมาะสม ไม่เสียหาย แก่ราชการต่อไป

ส่วนการกำหนดราคากลางรถฟาร์มแทรกเตอร์พร้อมเครื่องตัดหญ้าไหล่ทางที่เหมาะสม **ควรเป็นจำนวนเท่าใดนั้น** ต้องพิจารณาถึงรายการอื่นที่จำเป็นสำหรับครุภัณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วย เมื่อข้อมูล ของบริษัทผู้นำเข้าปรากฏว่าราคาเฉพาะรถฟาร์มแทรกเตอร์และราคาเครื่องตัดหญ้าไหล่ทางไม่รวมอุปกรณ์อื่น มีราคาเป็นเงิน 1,380,300 บาท ส่วนราคากลางที่ อบต. กำหนดเป็นเงิน 1,700,000 บาท ซึ่งเป็นราคาที่ ได้จากการสอบถาม อบต. อื่นที่จัดซื้อรถประเภทเดียวกัน และเป็นการกำหนดราคาครุภัณฑ์รถฟาร์มแทรกเตอร์และ เครื่องตัดหญ้าพร้อมอุปกรณ์อื่นโดยการเหมารวม ไม่ได้แยกคิดเงินออกเป็นรายการ อันเป็นการสืบราคาที่ไม่ถูกต้อง และเมื่อ อบต. จัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์พร้อมเครื่องตัดหญ้าไหล่ทางและอุปกรณ์อื่นที่จำเป็น สำหรับตัวรถ ก็ควรนำราคาอุปกรณ์ดังกล่าวมากำหนดเป็นราคากลางด้วย จึงเห็นว่าราคากลางที่คณะกรรมการ สอบซื้อเท็จจริงฯ กำหนดในการจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์พร้อมเครื่องตัดหญ้าไหล่ทางและอุปกรณ์อื่น รวมเป็นเงิน 1,488,365.72 บาท จึงเป็นราคาที่เหมาะสม ดังนั้น การจัดซื้อรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าและ อุปกรณ์อื่นของผู้ฟองคตีในราคา 1,695,000 บาท **จึงเป็นการจัดซื้อในราคาสูงกว่าความเป็นจริง**

เมื่อในการกำหนดราคากลางได้มีการสืบหาข้อมูลและราคาจาก อบต. อื่น แล้วนำมากำหนด เป็นคุณลักษณะและราคากลาง **แต่ไม่ได้สืบหาข้อมูลและราคาจากผู้ประกอบกิจการรายอื่น ๆ** เพื่อนำมา เปรียบเทียบหาราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบราคากับบริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้นำเข้า และจำหน่ายรถดังกล่าว และแม้จะเป็นกรณีที่ผู้ฟองคตีได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่สืบหาข้อมูลเพื่อกำหนด คุณลักษณะและราคาก็ตาม แต่ผู้ฟองคตีในฐานะผู้ออกประกาศสอบราคา ผู้อนุมัติจัดซื้อและอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ย่อมมีหน้าที่ตรวจทานรายละเอียดของการกำหนดราคา รวมทั้งในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่กำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย

การที่ผู้ฟองคตีได้อนุมัติจัดซื้อและอนุมัติให้ประกาศสอบราคา และเป็นผู้ร่วมกำหนด รายละเอียดคุณสมบัติและราคากลางรถฟาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าที่จะจัดซื้อ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุมิได้เป็น ผู้กำหนดราคากลาง เป็นเหตุให้ อบต. ทำสัญญาจัดซื้อโดยไม่ได้สืบหาราคาที่เหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์ ของทางราชการ ซึ่งหากผู้ฟองคตีใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟองคตีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ อบต. ได้รับความเสียหาย จากการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่มีราคาสูงกว่าความเป็นจริง อันเป็นการกระทำละเมิด และจะต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบต. ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ดี การที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางของพัสดุที่จะจัดซื้อในกรณีที่ครุภัณฑ์บางรายการไม่มีอยู่ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ เป็นเหตุให้ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐจะใช้วิธีสอบถามราคาจากแหล่งอื่น แล้วนำราคาที่ได้มากำหนดเป็นราคากลาง จึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมในกรณีนี้ออกด้วย ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ อบต. ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบของตน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 427/2561)

(หมายเหตุ : ปัจจุบันการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีในการจัดหารถส่วนกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. การจัดซื้อรถจะต้องมีขนาดและราคาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ การขออนุมัติยกเว้นการจัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคานอกเหนือจากบัญชีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณี ๆ ไป โดยหากหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อความทำให้ไม่เข้าใจหรือไม่ชัดเจนว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่ ก็ต้องมีหนังสือสอบถามหรือหารือไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้ง เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อถูกต้องตามหลักเกณฑ์และระเบียบของทางราชการ

2. การกำหนดคุณลักษณะและราคากลางด้วยวิธีสอบราคาเพื่อจัดซื้อรถส่วนกลางที่มีขนาดและราคานอกเหนือจากบัญชีราคามาตรฐานของสำนักงบประมาณ และรวมถึงกรณีหน่วยงานกลางอื่นไม่ได้กำหนดราคากลางไว้ เจ้าหน้าที่จะต้องสืบหาข้อมูลและรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และนำมาพิจารณาเปรียบเทียบเพื่หาราคาจัดซื้อที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดคุณสมบัติเพื่อเอื้อประโยชน์แก่เอกชนรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะ

3. การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกประกาศสอบราคาและเป็นผู้อนุมัติจัดซื้อ ซึ่งมีหน้าที่ต้องตรวจทานรายละเอียดการกำหนดราคากลางครุภัณฑ์ที่จะจัดซื้อ และในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ต้องดูแลตรวจสอบการกำหนดราคากลางของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ หากเกิดข้อผิดพลาดเป็นเหตุให้หน่วยงานต้นสังกัดได้รับความเสียหาย เช่น ต้องจัดซื้อในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th ⇨ เมนูวิชาการ ⇨ เมนูย่อยยุทธศาสตร์จากคดีปกครอง)