

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนายกเทศมนตรีตำบลสุคริ
น
เลือกผู้เสนอราคาต่ำเป็นอันดับสองเป็นผู้รับจ้าง

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๑๗๕๕๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ขอรื้อประเด็นข้อกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความ รับผิดชอบแห่ง สรุปความได้ว่า เทศบาลตำบลสุคริได้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาโครงการ ปรับปรุงสวนสาธารณะของเทศบาลฯ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยใช้เงินอุดหนุนเฉพาะ กิจเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๕ ซึ่งในประกาศประกวดราคาฯ ได้ กำหนดว่าผู้เสนอราคาต้องแนบสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทพร้อมรับรอง สำเนาถูกต้องมาพร้อมกับซองประกวดราคา โดยหนังสือรับรองดังกล่าวนายทะเบียนจะต้องออก ให้ไม่เกิน ๑ เดือน นับถึงวันยื่นซองประกวดราคา และในการยื่นซองประกวดราคามีผู้ยื่นซองเจ็ด ราย คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้เสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีตำบลสุ คริ (นายนิพนธ์ พึ่งประเสริฐสุข) ว่าควรจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดสุคริก่อสร้าง ซึ่งเป็นผู้เสนอราคา ต่ำสุดราคา ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ต่อมาบริษัทยะลาธนาตุล จำกัด ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำเป็นอันดับสอง ราคา ๘,๔๕๑,๐๐๐ บาท (ภายหลังต่อรองราคาเหลือ ๘,๔๕๐,๐๐๐ บาท) ได้ยื่นอุทธรณ์ผลการ พิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาว่าผลการพิจารณาไม่ถูกต้อง เนื่องจาก ห้างหุ้นส่วนจำกัดสุคริก่อสร้าง ผิดเงื่อนไขไม่มีผลงานตามประกาศประกวดราคาฯ และยื่นสำเนา หนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทที่นายทะเบียนออกให้เกิน ๑ เดือน นับถึงวันยื่นซอง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้รายงานต่อนายกเทศมนตรีตำบลสุ คริว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดสุคริก่อสร้างไม่ผิดเงื่อนไขตามที่กำหนด โดยมีผลงานประเภทเดียวกัน กับงานที่ประกวดราคาจ้าง ส่วนสำเนาหนังสือรับรองฯ นั้น แม้เทศบาลฯ ได้กำหนดไว้เป็น เอกสารสำคัญ เทศบาลฯ ก็สามารถเรียกมาตรวจสอบในภายหลังก่อนหรือวันทำสัญญาจ้างได้ จึง เห็นควรจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดสุคริก่อสร้างผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้รับจ้าง แต่นายกเทศมนตรีฯ ได้ตัดสินใจว่าจ้างบริษัทยะลาธนาตุล จำกัด ผู้เสนอราคาต่ำเป็นอันดับสองเป็นผู้รับจ้าง

จังหวัดนราธิวาสได้ให้เทศบาลตำบลสุคริทบทวนการทำสัญญาจ้างดังกล่าว แต่ นายกเทศมนตรีตำบลสุคริยืนยันในการว่าจ้างบริษัทยะลาธนาตุล จำกัด เป็นผู้รับจ้างต่อไป โดย อ้างว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดสุคริก่อสร้าง ไม่มีประสบการณ์ ไม่มีเครื่องมือ เครื่องจักร ไม่มีช่าง เป็น ต้น และได้ยื่นสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทที่นายทะเบียนออกให้เกิน ๑

เดือน นับถึงวันยื่นซอง อันเป็นการผิดเงื่อนไขตามที่ประกาศประกวดราคากำหนด ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาสจึงสั่งให้นายอำเภอสุคริบนตรวจสอบข้อเท็จจริงและใช้อำนาจตามมาตรา ๗๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อนายกเทศมนตรีตำบลสุคริบน กรณีทำให้เทศบาลฯ เสียหาย เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานจากนายอำเภอฯ แล้ว พังว่านายกเทศมนตรีฯ เป็นผู้กระทำโดยจงใจอันเป็นการละเมิดทำให้เทศบาลฯ เสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๔๕๐,๐๐๐ บาท และได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบต่อไป โดยขณะนี้ผู้รับจ้างได้ส่งงานงวดแรกตามสัญญาแล้ว แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างถอนตัวทำให้เทศบาลฯ ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ ผู้รับจ้างจึงได้หยุดดำเนินการชั่วคราว

กรมบัญชีกลางโดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่ง ในการประชุมครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๖ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เห็นว่า หากนายกเทศมนตรีตำบลสุคริบนวินิจฉัยสั่งการไม่รับพิจารณาผู้เสนอราคารายทางหุ้นส่วนจำกัดสุคริบนก่อสร้าง ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด โดยอ้างว่ากระทำผิดเงื่อนไขการประกวดราคาซึ่งเป็นสาระสำคัญ คือ หนังสือรับรองการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทมีอายุถึงวันที่ยื่นซองเกิน ๑ เดือน และได้ลงนามในสัญญาจ้างบริษัทยะลาธนาตุล จำกัด ผู้เสนอราคาอันดับสองซึ่งเสนอราคาสูงกว่า ๔๕๐,๐๐๐ บาท เป็นการวินิจฉัยสั่งการโดยไม่ชอบ และนายกเทศมนตรีฯ ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เมื่อบริษัทยะลาธนาตุล จำกัด ผู้รับจ้าง ได้ส่งมอบงานงวดแรกแล้วแต่ยังไม่เบิกจ่ายไม่ได้และได้หยุดงานไว้ชั่วคราว เทศบาลตำบลสุคริบนจึงยังมิได้มีการจ่ายเงินตามสัญญา คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่งจึงมีมติให้หรือว่า การที่นายกเทศมนตรีตำบลสุคริบนใช้ดุลพินิจเลือกบริษัทยะลาธนาตุล จำกัด ซึ่งเสนอราคาต่ำเป็นอันดับสอง ถือว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้วหรือไม่ และหากถือว่าเกิดความเสียหายขึ้นแล้วจะสามารถเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้เทศบาลตำบลสุคริบนชำระตามสัญญาจนครบถ้วนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมบัญชีกลางแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสองประเด็น คือ

๑. การที่นายกเทศมนตรีตำบลสุคริบนทำสัญญาจ้างโดยเลือกบริษัทยะลาธนาตุล จำกัด ผู้เสนอราคาต่ำเป็นอันดับสอง ถือว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้วหรือไม่

๒. หากถือว่าเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว จะเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยได้ค่าเสียหายได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้เทศบาลตำบลสุคริบนชำระค่าก่อสร้างตามสัญญาจนครบถ้วนก่อนได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ปัญหานี้มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงว่าทางราชการได้รับความเสียหายจากการเข้าทำสัญญาของนายกเทศมนตรีตำบลสุคริบนหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของนายกเทศมนตรีฯ แล้ว ผลการสอบสวนพบว่า นายกเทศมนตรีฯ เป็นผู้ทำละเมิดทำให้เทศบาลฯ

เสียหาย ต้องชดใช้ค่าเสียหายต่อเทศบาลฯ และได้มีการส่งสำนวนการสอบสวนให้
 กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาว่าการกระทำ
 ของนายกเทศมนตรีฯ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ ตามข้อ ๑๗^๑ ของระเบียบ
 สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
 พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวคงจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย
 ประกอบกัน มิใช่พิจารณาแต่เพียงว่านายกเทศมนตรีฯ ทำสัญญาโดยไม่เลือกผู้เสนอราคาต่ำสุด
 เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความเห็นตามข้อหาหรือในประเด็นนี้ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า หากสัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันเทศบาลฯ เมื่อ
 กระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงจากการทำ
 สัญญานั้น ก็สามารถเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายได้ทันที โดยไม่ต้องคำนึงว่าเทศบาลฯ
 จะต้องชำระค่าก่อสร้างจำนวน ๘,๔๕๐,๐๐๐ บาท ครบถ้วนตามสัญญาก่อนหรือไม่

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๗

^๑ ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามี
 ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ
 ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อ
 ตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ
 ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่
 เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณา
 เพิ่มเติมอีกก็ได้