

ผู้ควบคุมงานจ้างใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงงานจ้าง ... ผู้รับจ้างรับผิดชอบ

นางวชิราภรณ์ อนุกุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการทำสัญญาจ้าง คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน ถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในอันที่จะทำให้สัญญาจ้างบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญา โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างไว้ในข้อ 72 ว่าจะต้องทำการตรวจการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน ผู้รับจ้างและตรวจการจ้างให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา และข้อ 73 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมงานที่จะต้องควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างตลอดเวลาอายุสัญญา โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานยังมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร และหากผู้รับจ้างขัดขืนไม่ปฏิบัติตาม กรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานมีอำนาจสั่งให้หยุดกิจการนั้นชั่วคราวได้

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานมีอำนาจดังกล่าวและได้ใช้อำนาจในการสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงานตามสัญญาให้แตกต่างไปจากแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาและเกิดความเสียหายขึ้น คณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานและผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ ? เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

กรณีผู้ฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดี (เอกชน) ให้ซ่อมทางหลวงบริเวณที่ถูกอุทกภัย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เงินสดเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำงานตามสัญญาและส่งมอบงานเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2546 คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2546 ต่อมาในระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญาพบว่าทางหลวงดังกล่าวถูกน้ำกัดเซาะฐานรากสะพานชำรุดเสียหาย นายช่างแขวงทางทางจึงมีหนังสือ ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2547 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการแก้ไขเนื่องจากการที่สะพานพังเพราะผู้ถูกฟ้องคดีใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จนกระทั่งสะพานได้พังทลายลงเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2547 ผู้ฟ้องคดีจึงทำการแก้ไขซ่อมแซมเองคำนวณค่าใช้จ่ายเป็นเงิน 1,900,000 บาท โดยได้ยึดเงินค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาคงเหลือเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้อีกจำนวนเงินจึงขาดอยู่ 1,816,436 บาท จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ปฏิบัติงานตามคำสั่งและภายใต้ดุลพินิจของผู้ควบคุมงานเนื่องจากมีอุปสรรคในการก่อสร้างบริเวณสะพานโดยน้ำป่าไหลหลากพัดเอาก้อนหินขนาดใหญ่มาทับถม RC. Box Culvert หรือท่อระบายน้ำสี่เหลี่ยม ทำให้ทุบรื้อออกไม่หมด และพบหินขนาดกว้างไม่สามารถขุดดินหรือเจาะเพื่อทำฐานรากสะพานได้ จึงได้แจ้งผู้ควบคุมงานและได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบได้ โดยได้ปรับดินถมทับท่อ RC. Box Culvert และก่อสร้างต่อม่อฐานรากแผ่และดาด ค.ส.ล. บนพื้นดินที่ปรับถม

ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบตามสัญญาจ้างดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เอกสารแนบท้ายสัญญากำหนดให้ทุบรื้อ RC. Box Culvert ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอยู่เดิมในบริเวณใต้สะพานที่จะทำการก่อสร้างออกก่อนการก่อสร้างต่อม่อฐานรากของสะพาน และสร้างสะพานพร้อมทำดาด ค.ส.ล. ท้องคลองใต้สะพาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานโดยไม่ทุบรื้อท่อ RC. Box Culvert ออกให้หมด แต่ได้ปรับดินถมทับท่อ RC. Box Culvert และก่อสร้างต่อม่อฐานรากแผ่และดาด ค.ส.ล. บนพื้นดินที่ปรับถม

ซึ่งไม่ถูกต้องตามแบบรูปรายการและข้อกำหนดในสัญญา แม้การก่อสร้างดังกล่าวจะได้รับอนุญาตจากผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบก่อสร้างสะพานเป็นตอม่อแบบฐานรากแผ่ได้ แต่ก็เป็นการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้ควบคุมงานที่สั่งการไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาและไม่เป็นไปตามมาตรฐานวิชาการสำหรับงานก่อสร้าง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีตกลงทำสัญญารับจ้างทำงานซ่อมทางที่ถูกอุทกภัยย่อมทราบอยู่ก่อนแล้วว่าบริเวณที่ก่อสร้างมีปัญหาอุทกภัยสูงต้องก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานแห่งหลักวิชาการและตามแบบที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดตามสัญญา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างสะพานไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแข็งแรงของสะพาน จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามสัญญา

นอกจากนี้ แม้ผู้ควบคุมงานจะมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงงานตามสัญญา แต่การควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวต้องให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามรายละเอียดของสัญญาด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทุบหรือท่อ RC. Box Culvert ออกให้หมดและก่อสร้างฐานรากแผ่ของสะพานไม่ถูกต้องตามรูปแบบรายการและข้อกำหนดในสัญญา โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีได้รับรองว่าได้ทุบหรือท่อ RC. Box Culvert หมดแล้วและสั่งให้เปลี่ยนแปลงจากแบบก่อสร้างแบบฐานเสาตอม่อมาเป็นแบบฐานรากแผ่ จึงเป็นการตรวจการจ้างและควบคุมงานก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายละเอียด จึงเป็นกรณีที่**ความชำรุดบกพร่องหรือความเสียหายเกิดขึ้นจากกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน**สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงงานตามสัญญา จึงถือว่ามีส่วนทำให้เกิดความเสียหายด้วย ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย แต่ความเสียหายเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้มีอาชีพในการก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดงานจ้างเหมาะทำการซ่อมทางที่ถูกอุทกภัยและรายการละเอียดต่อท้ายสัญญา ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการพังของสะพาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น

คดีนี้ผู้รับจ้าง (ผู้ถูกฟ้องคดี) กรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโดยผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบเพียงใด ? ผู้สนใจสามารถศึกษาได้จาก*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 351/2556* และคดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานว่า แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จะให้อำนาจในการสั่งเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างได้ตามที่เห็นสมควร ก็มีได้หมายความว่า จะใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ เพราะการใช้อำนาจดังกล่าวยังต้องอยู่ภายใต้รูปแบบและรายละเอียดของสัญญา ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจึงควรที่จะศึกษารูปแบบและรายละเอียดของสัญญาให้เข้าใจชัดเจน นอกจากนี้ ในส่วนผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานจะต้องแต่งตั้งผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เพื่อให้คณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้ควบคุมงานใช้อำนาจหน้าที่ของตนด้วยความระมัดระวังภายใต้ความรู้ความเชี่ยวชาญของตน