

“เชื่อโดยสุจริต” ว่าเบิกจ่ายเงินได้ ! เสียหาย... ต้องรับผิดชอบหรือไม่

นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสกฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้...เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ซึ่งนับว่าเป็นคดีหนึ่งที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง โดยเป็นเรื่องที่อาจเกิดขึ้นได้ในการทำงาน กรณีปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดอันเกิดจากการไม่ทราบหรือไม่เข้าใจระเบียบที่บังคับใช้ ซึ่งแม้จะกระทำไปโดยไม่ได้ทุจริตในหน้าที่ และเชื่อโดยสุจริตว่าสามารถเบิกจ่ายเงินได้ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการหรือไม่เพียงใด ?

ข้อเท็จจริงของเรื่องมีอยู่ว่า...ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงิน โครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัด ก. จำนวน ๒ ฎีกา เป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกซ้อมและแข่งขันฟุตบอลเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัด ก. รวมเป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๒๕๐ บาท

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่าโครงการดังกล่าวมีการเบิกจ่ายเงิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้คำตัดสินใหม่ทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยให้รับผิดชอบเฉพาะในฎีกาที่ตนเองได้ตรวจสอบในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๒๑,๒๕๐ บาท คิดเป็นเงินที่ต้องชดใช้จำนวน ๓๐,๓๑๒๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้คำตัดสินใหม่ทดแทนของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุผลว่าโครงการดังกล่าวนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้อนุมัติโครงการในลำดับสูงสุด โดยอนุมัติสั่งการให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยให้ฝ่ายพัสดุดำเนินการจัดซื้อตามที่เจ้าของโครงการและงบประมาณแจ้งให้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีอยู่ในลำดับชั้นผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการเบิกจ่ายเงิน อันเป็นลำดับสุดท้ายของการดำเนินการโครงการ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมีหัวหน้าฝ่ายการเงินและผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกครั้งหนึ่ง

อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความเชื่อ โดยสุจริตโดยไม่ทราบว่าเป็นโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ตามข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น จึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

คดีจึงมีปัญหาที่น่าสนใจว่า ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า...ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความเชื่อโดยสุจริตว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการแล้ว เป็นข้ออ้างที่รับฟังได้หรือไม่ และจะเป็นเหตุให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบได้หรือไม่ อุทธรณ์จากคดีปกครองในวันนี้มีคำตอบค่ะ

คดีดังกล่าว...ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัด ก. แล้วพบว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งนักกีฬาทีมสโมสรฟุตบอล ก. เข้าร่วมการแข่งขันฟุตบอลอาชีพไทยแลนด์ ดิวิชั่น ๑ ลีก ๒๐๐๕ ตามตารางการแข่งขันเหย้า – เยือน รวม ๓๐ นัด ซึ่งการแข่งขันฟุตบอลตามโครงการดังกล่าวมีการเก็บเงินค่าผ่านประตูจากผู้เข้าชมการแข่งขันนัดเหย้า โดยสโมสรฟุตบอล ก. เป็นผู้จัดเก็บ จึงถือเป็นโครงการที่มีการจัดหารายได้ในลักษณะองค์กรเอกชน ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การแข่งขันกีฬาระหว่างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นหรือภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๕๘๕ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

การเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกซ้อมและการแข่งขันฟุตบอลอาชีพให้กับสโมสรฟุตบอล ก. ตามโครงการดังกล่าวจึงเป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่องค์กรเอกชนโดยไม่มีระเบียบกฎหมายของทางราชการให้เบิกจ่ายได้อีกทั้ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตรา ๑๗ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ตรวจสอบฎีกามีหน้าที่ต้องตรวจฎีกาให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกซ้อมและการแข่งขันฟุตบอลอาชีพซึ่งเป็นการสนับสนุนงบประมาณให้แก่เอกชนเพื่อไปแข่งขันกีฬาอาชีพสามารถกระทำได้ตามระเบียบกฎหมายของทางราชการหรือไม่

การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงตรวจเอกสารประกอบการเบิกฎีกาโดยเห็นว่ากรณีการเบิกจ่ายตามโครงการฯ ได้ผ่านขั้นตอนการตรวจพิจารณาของผู้บริหารตามลำดับขั้นแล้ว แต่เมื่อโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ตามข้อ ๖๗ ของระเบียบดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในฎีกาเบิกเงินตามงบประมาณรายจ่ายตามโครงการดังกล่าว รวม ๒ ฎีกา เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท ว่าได้ตรวจเอกสารประกอบการฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว พฤติการณ์การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำทุจริตต่อหน้าที่ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเฉพาะในฎีกาที่ตนเองได้ตรวจสอบในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๐,๓๒๐ บาท จึงยังไม่สอดคล้องกับระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๕ ของความเสียหายจำนวนเงิน ๑๒๑,๒๘๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๘,๑๖๒ บาท นั้น เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ดังนั้น คำสั่งเฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๑๘,๑๖๒ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกินกว่าจำนวน ๑๘,๑๖๒ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๕/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าวสรุปได้ว่า...ในการเบิกจ่ายเงินหลวง เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินและการอนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณในทุกตำแหน่ง จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ตามตำแหน่งและวิชาชีพของตน หากการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่

หน่วยงานของรัฐ ในลักษณะที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ไม่อาจอ้างว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความเชื่อโดยสุจริตเพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดได้ แม้ว่าตนจะอยู่ในลำดับชั้นผู้ปฏิบัติงานก็ตาม แต่ทั้งนี้ การที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตหรือไม่ได้ทุจริตต่อหน้าที่ ก็อาจถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ได้อยู่ในระดับที่ร้ายแรง ซึ่งอาจทำให้สัดส่วนแห่งการรับผิดในความเสียหายลดลงได้เช่นในคดีนี้

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่คนอื่นที่มีหน้าที่ในเรื่องที่เกิดความเสียหาย หากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็จะต้องรับผิดชอบด้วยตามสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดเช่นเดียวกันค่ะ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
