



พฤติการณ์หรือการกระทำผิด “ละเมิด - วินัย” : เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน - บัญชีและการคลัง

พฤติการณ์หรือการกระทำผิด “ละเมิด - วินัย” :
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน - บัญชีและการคลัง



จัดทำโดย
สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พฤติกรรมหรือการกระทำผิด “ละเมิด-วินัย” :
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน-บัญชีและการคลัง

- : เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะละเลยไม่ตรวจสอบ
การรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน
- : “เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ...
ต้องรับผิดชอบทุกคน !
- : อนุมัติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ
“ละเมิด” แต่ไม่ต้องขอคืน !
- : เก็บเงินราชการไว้ในรถ ... เงินหาย ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?
- : เจ้าหน้าที่เขียนเช็คส่งจ่ายผิดระเบียบ ... แต่ “เจ้าหน้าที่”
มีส่วนผิดด้วย
- : ลงชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้ล่วงหน้า ... “ทุจริต”
ต้องรับผิดชอบ !

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พฤติการณ์หรือการกระทำผิด “ละเมิด-วินัย” :
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน-บัญชีและการคลัง

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์

จัดทำโดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕

<http://www.admincourt.go.th>

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการ ได้จัดทำ
อุทธรณ์จากคดีปกครองจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วาง
หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและ
เรียบเรียงเป็นเรื่องราวที่สามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ง่ายๆ เผยแพร่
ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า อุทธรณ์จากคดีปกครองดังกล่าว
มีประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงได้คัดเลือกเฉพาะคดีพิพาท
ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน-บัญชีและการคลัง จัดทำเป็นเอกสารวิชาการ
**เรื่อง พุทธิดการณ์หรือการกระทำผิด “ละเมิด-วินัย” : เจ้าหน้าที่
ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน-บัญชีและการคลัง** โดยสรุปพุทธิดการณ์
และการกระทำ หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการกำกับไว้
ในบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานของรัฐ
เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้สนใจ อันจะเป็นการสะท้อนพุทธิดการณ์หรือ
การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่
ราชการเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน
มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป

จึงหวังว่าเอกสารวิชาการ เรื่อง พุทธิดการณ์หรือการกระทำผิด
“ละเมิด-วินัย” : เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน-บัญชีและการคลัง
เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ



(นายอติโชค ผลดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๒๔ กันยายน ๒๕๖๒

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑.	“กรรมการรับ-จ่ายเงิน” ลงลายมือชื่อ ในใบสำคัญรับเงินโดยไม่ทักท้วง ... ?	๑
๒.	เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะอะไร ไม่ตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน	๗
๓.	เสียหาย - ไม่เสียหาย : ละเมิดหรือไม่ ? หากไม่ส่งใช้เงินยืม	๑๕
๔.	หัวหน้างานการเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะผู้ใต้บังคับบัญชายกเลิกใบเสร็จ และทุจริตเอาเงินไป !	๒๒
๕.	“เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ... ต้องรับผิดชอบทุกคน !	๒๙
๖.	เป็น ผอ. เพียงหนึ่งปี ... ความผิดนี้ต้องชดใช้ เต็มจำนวนหรืออย่างไร ?	๓๖
๗.	“เจ้าหน้าที่การคลัง “ทุจริต”... ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลต้องร่วมรับผิดชอบด้วย !”	๔๓
๘.	เจ้าหน้าที่นำเงินราชการพักในบัญชีส่วนตัว ... ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !	๔๙

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๙.	อนุมัติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ “ละเมิด” แต่ไม่ต้องชดใช้เงินคืน !	๕๕
๑๐.	เก็บเงินราชการไว้ในรถ ... เงินหาย ต้องรับผิดชอบ หรือไม่ ?	๖๒
๑๑.	จัดซื้อที่ดินในราคาที่ไม่สูงเกินจริง ... ไม่เป็นละเมิด !	๖๗
๑๒.	“ลูกน้อง” ใช้ใบสำคัญงบเดือนโดยทุจริต ฟ้อง “นาย” ให้รับผิดชอบตามเวลา ... ?	๗๔
๑๓.	เจ้าหน้าที่เขียนเช็คสั่งจ่ายผิดระเบียบ ... แต่ “เจ้าหน้าที่” มีส่วนผิดด้วย	๘๐
๑๔.	หัวหน้าหน่วยงานคลัง ไม่เร่งรัดให้คืนเงินยืม ... ต้องรับผิดชอบ ครับ !	๘๖
๑๕.	“รับส่งเงินของทางราชการ ต้องมีกรรมการ ไปรับส่งเงิน”	๙๑
๑๖.	เจ้าหน้าที่การเงิน ... ทุจริตเบิกค่ารักษาพยาบาล เข้าชั้นคณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงิน ประจำวันต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?	๙๘
๑๗.	ความบกพร่องของหน่วยงาน ... ที่เจ้าหน้าที่ (ไม่) ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน	๑๐๔

(๓)

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๘.	ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ “เสียหายแก่ฐานะ ทางการคลัง” ... หัวหน้าคลังต้องรับผิดชอบ !	๑๑๓
๑๙.	ลงชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้ล่วงหน้า ... “ทุจริต” ต้องรับผิดชอบ !	๑๑๙

เรื่องที่ ๑

“กรรมการรับ-จ่ายเงิน” ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน โดยไม่ทักท้วง ... ?

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๖/๒๕๖๑)

พฤติการณ์และการกระทำ

- โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐให้จ้างแรงงานราชการ แต่ไม่มีราษฎรเป็นผู้รับจ้างตามบัญชีการจ้างงานเพราะหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการได้ว่าจ้างเอกชนรับเหมาทำงาน
- ทำหลักฐานการรับสมัครแรงงานราชการ บัญชีการจ้างแรงงานเพื่อจ่ายเงินให้แก่ราษฎร ปลอมแปลงลายมือชื่อราษฎรผู้รับเงินค่าจ้าง
- คณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ไม่ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินและแจกจ่ายราษฎร แต่ลงลายมือชื่อในเช็คและสลักหลังเช็คมอบให้ผู้รับเหมา ซึ่งมีผู้ใช้ผู้มีสิทธิได้รับชำระหนี้
- ประธานกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินภายหลัง โดยมีได้ทักท้วงหรือดำเนินการตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการรับ-จ่ายเงินต้องตระหนักต่อการทำหน้าที่ราชการให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือคำสั่งที่ได้รับมอบหมายด้วยความถูกต้อง ระมัดระวัง ละเอียดและรอบคอบตามวิสัยและพฤติการณ์ ประการสำคัญ คือ ต้องตระหนักต่อการทำหน้าที่ราชการว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยรวม

“กรรมการรับ-จ่ายเงิน” ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน โดยไม่ทักท้วง ... ?

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในเรื่องนี้

เป็นกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการรับ-จ่ายเงิน ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้เริ่มต้นจากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า ในการดำเนินโครงการตามมาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง โดยโครงการดังกล่าวกำหนดให้เบิกจ่ายจากเงินนอกงบประมาณเป็นค่าแรงงานทั่วไป จำนวน ๖๘ คน ค่าแรงงานช่างฝีมือ จำนวน ๒๖ คน

แต่ไม่มีราษฎรเป็นผู้รับจ้างตามบัญชีการจ้างงาน เพราะหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการได้ว่าจ้างเอกชนซึ่งมีอาชีพเป็นผู้รับเหมาทำงานตามโครงการ

หลังจากโครงการแล้วเสร็จก็ได้จัดทำหลักฐานการรับสมัครแรงงานราษฎร บัญชีการจ้างแรงงานเพื่อจ่ายเงินให้แก่ราษฎรโดยปลอมแปลงลายมือชื่อราษฎรผู้รับเงินค่าจ้างทั้งฉบับ รวมทั้งจัดทำบันทึกการควบคุมงานก่อสร้างเพื่อให้เชื่อว่ามี การดำเนินการจ้างแรงงานและจ่ายเงินค่าจ้างแรงงานราษฎรในโครงการจริง

หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยมีคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานเงินกู้พิเศษ
เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย เนื่องจากคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ
มีหน้าที่รับเช็คจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เขียนเช็คแล้วนำไปขึ้นเงิน
ที่ธนาคารเพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าแรงงานแก่ราษฎร แต่ไม่ได้ทำหน้าที่
กลับยินยอมลงลายมือชื่อในต้นเช็คและด้านหลังของเช็คมอบให้
บุคคลอื่นนำเช็คส่งมอบให้บุคคลภายนอกและผู้รับเช็คได้นำเช็คไปขึ้น
เงินที่ธนาคาร

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการรับ-จ่าย
เงินค่าแรงงานฯ เห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่ง
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณา
ให้ยกอุทธรณ์

จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

โดยกล่าวอ้างว่า ในวันที่ออกคำสั่งแต่งตั้งได้ออกไป
ปฏิบัติงานนอกสำนักงาน จึงไม่ทราบคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ
รับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ และได้ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน
ภายหลังจากการดำเนินโครงการและมีการเบิกจ่ายเงินไปแล้ว

ปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

โดยมีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติได้ว่า ในวันเดียวกันกับวันที่ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรับ-จ่าย เงินค่าแรงงานฯ นั้น ส่วนการคลังได้เบิกจ่ายค่าแรงงานราษฎรโดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายในนามคณะกรรมการรับ-จ่าย เงินค่าแรงงานฯ โดยระบุชื่อคณะกรรมการทั้งสี่รายเป็นผู้มีอำนาจรับเงินตามเช็ค โดยมีกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ๒ คน ลงลายมือชื่อในต้นขั้วเช็คและด้านหลังของเช็คมอบให้บุคคลอื่นนำเช็คส่งมอบให้บุคคลภายนอก (ผู้รับเหมาก่อสร้าง) และผู้รับเช็คได้นำเช็คไปขึ้นเงินที่ธนาคาร

หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่การเงินผู้ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินได้นำหลักฐานใบสำคัญรับเงินให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ลงลายมือชื่อรับเงินค่าแรงงานของราษฎรย้อนหลัง เพื่อให้การเบิกจ่ายถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ว่า การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการรับเงินและนำเงินไปจ่ายให้แก่ราษฎร ไม่ได้มีหน้าที่เพียงการรับเงินเท่านั้น แต่จะต้องนำเงินไปจ่ายให้แก่ราษฎรด้วย เมื่อคณะกรรมการไม่ได้นำเช็คจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เขียนเช็คแล้วนำไปขึ้นเงินที่ธนาคารและนำไปจ่ายเป็นค่าแรงงานแก่ราษฎร แต่ได้ลงลายมือชื่อในต้นขั้วเช็คและสลักหลังของเช็คให้แก่บุคคลซึ่งมิใช่ผู้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย

สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ไม่ทราบคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรับ-จ่าย เงินค่าแรงงานฯ เนื่องจากได้ออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงานจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ทราบคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ในวันนั้น แต่ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่การเงินผู้ทำหน้าที่จ่ายเช็คนำหลักฐานใบสำคัญรับเงินให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ลงลายมือชื่อรับเงินค่าแรงงานฯ และผู้ฟ้องคดีก็ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน จึงถือว่าได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไป โดยถูกต้องหรือไม่ มีการจ่ายเงินค่าแรงให้กับราษฎรถูกต้องหรือไม่ หากมีการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องรายงานผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อการแก้ไขเยียวยา ความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้น แต่กลับลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินโดยมิได้ทักท้วงหรือดำเนินการตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่

ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ มิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนเท่าใดนั้นผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๖/๒๕๖๑

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการรับ-จ่ายเงิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ทำหน้าที่อื่นตามอำนาจหน้าที่ของตนต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย ด้วยความถูกต้อง ระมัดระวัง ละเอียดและรอบคอบตามวิสัยและ พลุดีการณั์ *ประการสำคัญ คือ ต้องตระหนักต่อการทำ “หน้าที่ราชการ” อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวม (ปริกษาคดีปกครอง ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)*



เรื่องที่ ๒

เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะละเอียดตรวจสอบ การรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๒/๒๕๕๙)

พฤติการณ์และการกระทำ

- เจ้าหน้าที่เบิกใบเสร็จเล่มใหม่ แต่หัวหน้าหน่วยการเงินไม่ขอคืนเล่มเดิม กลับจ่ายใบเสร็จเล่มใหม่ ... ไม่ชอบด้วยระเบียบ
- เมื่อสิ้นวัน หัวหน้าหน่วยการเงินไม่ตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและหลักฐานรายการที่บันทึกว่าถูกต้องหรือไม่ ... ไม่ชอบด้วยระเบียบ

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

เมื่อหน่วยงานของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะ ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่หลักเกณฑ์กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และดำเนินการควบคุมตรวจสอบให้ครบทุกขั้นตอน หากปฏิบัติงานโดยปราศจากความระมัดระวัง ละเลยไม่ตรวจสอบความถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ ย่อมเป็นช่องทางให้มีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้นและส่งผลให้ราชการได้รับความเสียหาย

เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะละเอียดไม่ตรวจสอบ การรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน

เจ้าหน้าที่การเงินนับว่าเป็นบุคลากรที่สำคัญของทุกส่วนราชการ เนื่องจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับการรับจ่ายเงินของทางราชการและการปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลต่อการบริหารทางการเงินการงบประมาณของราชการ กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบกำหนดไว้ ย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้เงินของทางราชการได้รับความเสียหายหรือเป็นช่องทางให้เกิดการยกยอกหรือเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่นได้ ในทางกลับกันหากเจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบ ดำเนินการควบคุมและตรวจสอบการเก็บเงิน การรักษาเงินและการนำส่งเงินให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมจะรักษาประโยชน์ในด้านการเงินการงบประมาณของทางราชการหรือป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในเรื่องนี้ แม้ว่าขณะที่เกิดข้อพิพาทระเบียบในเรื่องการเบิกจ่ายเงินหรือการเก็บรักษาเงินของทางราชการ จะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และปัจจุบันจะได้มีการปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยใช้บังคับตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์และสอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังตามระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ก็ตาม แต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับเงินของส่วนราชการ ก็ยังคงกำหนดหลักการและสาระสำคัญไว้เช่นเดิม

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งพนักงานการเงินและบัญชี ๔ และได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าหน่วยการเงินนอกงบประมาณ และต่อมา ปรากฏว่านางสาว ก. ซึ่งมีหน้าที่เก็บเงินค่าลงทะเบียนและลงชื่อในใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้เข้ารับการอบรมโครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะทันตแพทยศาสตร์ แต่ไม่นำส่งเงินเข้าเป็นรายได้ของคณะฯ โดยเบียดบังเอาเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว

หลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล) ได้รายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งต่อมา กระทรวงการคลังเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าหน่วยการเงินนอกงบประมาณ แต่ไม่ดำเนินการตรวจสอบว่าได้มีการนำส่งเงินครบถ้วนตามใบเสร็จรับเงินหรือไม่ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัยมหิดล) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะหลังจากที่ได้ตรวจพบว่านางสาว ก. ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงิน ตนได้ติดตามทวงถามและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า เมื่อส่วนราชการมีการจัดเก็บเงิน
 เจ้าหน้าที่การเงินจะต้องดำเนินการควบคุมใบเสร็จรับเงินและ
 ตรวจสอบการรับเงินอย่างไรเพื่อมิให้ฝ่าฝืนต่อระเบียบของทางราชการ
 และกรณีที่ไม่ดำเนินการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้
 ค่าเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ ? โดยมีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 คือ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ
 พ.ศ. ๒๕๒๐ สรุปสาระสำคัญได้ว่าในการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้แก่
 เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงิน ให้พิจารณาจ่ายในจำนวนที่เหมาะสมกับ
 ลักษณะงานที่ปฏิบัติและให้มีหลักฐานการรับส่งใบเสร็จรับเงินนั้นไว้
 ด้วย (ข้อ ๙) และให้ส่วนราชการจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงิน
 ที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ใน
 บัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่
 หากตรวจสอบถูกต้องแล้ว ให้ผู้ตรวจแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้น
 ตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงิน
 ฉบับสุดท้ายและลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย (ข้อ ๒๐)

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเบิกใบเสร็จรับเงินของ
 นางสาว ก. เพื่อนำมาเก็บเงินค่าลงทะเบียน คือ **ครั้งที่ ๑** เบิกเล่มที่ ๑๐
 เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ **ครั้งที่ ๒** เบิกเล่มที่ ๓๓ เมื่อวันที่
 ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ และ **ครั้งที่ ๓** เบิกเล่มที่ ๓๘ เมื่อวันที่
 ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕

หลังจากที่ได้เบิกใบเสร็จรับเงินจากผู้ฟ้องคดีไปแล้ว นางสาว ก.
 ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ แต่ส่งใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓
 ทั้งเล่ม เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ส่วนเล่มที่ ๓๘ ได้ส่งคืนเพียง
 ๒ ฉบับ เป็นเงิน ๔๐๐ บาท จนกระทั่งวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดี
 ตรวจสอบพบว่าไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ จึงติดตามทวงถามจาก

นางสาว ก. และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕

การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่การเงิน ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ โดยวิสัยของเจ้าหน้าที่การเงิน จะต้องตรวจสอบและขอใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ คืนจากนางสาว ก. ก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบดังกล่าว กลับจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ให้แก่นางสาว ก. จึงถือเป็นการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงินโดยไม่เหมาะสมแก่ลักษณะงานที่ปฏิบัติ อันเป็นการไม่ชอบตามข้อ ๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐

นอกจากนี้ เมื่อนางสาว ก. ได้รับเงินจากการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่อง ไม่ว่าจะโดยวิธีชำระด้วยเงินสดหรือวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีและส่งทางไปรษณีย์นาณัติ ซึ่งนางสาว ก. จะเป็นผู้ไปเบิกเงินหรือรับเงินจากธนาคารหรือสำนักงานไปรษณีย์ จากนั้นจะนำเงินสดพร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงินและเอกสารอื่นที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมด ส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงินของคณะฯ ภายในวันที่ได้รับเงินนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับเงินและสำเนาใบเสร็จรับเงินดังกล่าวแล้ว จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่มีการจัดเก็บ และนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ หากถูกต้องผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้สำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการไม่ตรวจสอบ

จำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บ และนำส่งหลักฐานรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ตามข้อ ๒๐ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑

หากผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบในขั้นตอนการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างเคร่งครัดในช่วงที่มีการเบิกและการส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ก็จะสามารถตรวจสอบได้ว่าการเบิกจ่ายใบเสร็จรับเงินและการรับเงินไม่เป็นไปตามระเบียบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับละเลยมิได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่และตามระเบียบที่กำหนดไว้จนทำให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและบัญชีซึ่งต้องใช้ความระมัดระวัง และเนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมากในทุก ๆ วัน จึงต้องใช้ความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบเป็นช่องทางให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อีกทั้งในการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะด้านการเงินให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว ส่วนการกำหนดให้สามารถรับชำระค่าลงทะเบียนได้หลายช่องทางก็เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้อบรมเท่านั้น และความเสียหายที่เกิดขึ้น

ก็เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการรับจ่าย ใบเสร็จรับเงิน รวมทั้งการรับเงินที่มีการนำส่งตามใบเสร็จรับเงิน และการนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารและแสดงยอดรวมเงินตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับ พฤติการณ์จึงฟังไม่ได้ว่า การกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานออกได้ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๒/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นอุททาหรณ์ที่ดี ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีว่า หากระเบียบของทางราชการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินและบัญชีจะต้องปฏิบัติตามที่ระเบียนนั้นกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและดำเนินการควบคุมตรวจสอบให้ครบทุกขั้นตอน หากปฏิบัติงานโดยปราศจากความระมัดระวัง ละเลยไม่ตรวจสอบความถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ ย่อมเป็นช่องทางให้มีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้นและส่งผลให้ราชการได้รับความเสียหาย ดังเช่นกรณีนี้ หากเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นหัวหน้าหน่วยการเงิน ได้ดำเนินการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างรัดกุม และตรวจสอบจำนวนเงินที่จัดเก็บได้ให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่และ

เป็นไปตามที่ระเบียบกำหนดไว้แล้วย่อมป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการทุจริตหรือเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ ซึ่งผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว



เรื่องที่ ๓

เสียหาย - ไม่เสียหาย : ละเมิดหรือไม่ ? หากไม่ส่งใช้เงินยืม

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๘/๒๕๕๙)

พฤติการณ์และการกระทำ

- ผู้มีอำนาจอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ยืมเงินทรงราชการเพื่อใช้ในโครงการ แต่ไม่อนุมัติให้หักล้างเงินยืม แต่มีข้อสังเกตให้หัวหน้าการเงินและบัญชี ตรวจสอบว่า มีการดำเนินโครงการหรือไม่ มีการปลอมลายมือชื่อ มีการดำเนินการซื้อ และตรวจรับพัสดุโดยไม่ได้รับอนุมัติตามระเบียบพัสดุ
- ไม่ติดตามเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ที่ยืมเงินส่งใช้เงินยืมคืนให้ส่วนราชการ ตามระเบียบ ไม่ดำเนินการทางวินัยและอาญาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่
รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ครบองค์ประกอบอันจะเป็น ความผิดทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชัย ในเรื่องความเสียหาย กรณีจึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ที่มี หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ติดตามเร่งรัดให้ข้าราชการที่ยืมเงิน ส่งใช้เงินยืมคืนให้ส่วนราชการตามระเบียบและเงื่อนไขในใบยืมหรือ สัญญายืมเงิน จนกระทั่งระยะเวลาตามที่กำหนดได้ล่วงพ้นไปและ ไม่อาจเรียกเงินคืนได้ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นการปฏิบัติ หน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน

เสียหาย - ไม่เสียหาย : ละเมิดหรือไม่ ? หากไม่ส่งใช้เงินยืม

ในการที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องปรากฏในเบื้องต้นก่อนว่าการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ และเมื่อเป็นการกระทำละเมิดตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายหรือไม่เพียงใด (ทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเอง หรือบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐนั้นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และต่อมาได้ใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด) จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดองค์ประกอบการกระทำ “ละเมิด” ไว้ว่า (๑) มีการกระทำ (ทั้งเคลื่อนไหวร่างกายหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก) ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (๒) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย (๓) มีความเสียหายเกิดขึ้นและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้น เมื่อการกระทำครบองค์ประกอบความผิดดังกล่าวย่อมเรียกได้ว่าเป็นการ “**กระทำละเมิด**” และหากการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ในทางตรงกันข้าม หากการกระทำไม่ครบองค์ประกอบความผิดข้อหนึ่งข้อใดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมไม่อาจถือเป็นการกระทำ ละเมิดและหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้

ดังเช่นอุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาการกระทำของ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับ ดูแลทางด้านการเงิน (ผู้อำนวยการกอง) แต่ไม่เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งยืมเงินทรวงราชการส่งใช้เงินยืมตามกำหนดเวลา และต่อมา หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดได้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิด แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของ การกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ในเรื่อง “ความเสียหาย”

คดีนี้มูลคดีเกิดขึ้นขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ศูนย์พลศึกษาและกีฬาได้อนุมัติให้นาย ส. หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ยืมเงินใช้ในราชการเพื่อใช้ในโครงการอนุรักษ์และเผยแพร่ศิลปะมวยไทย เพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อวัสดุ (ซึ่งได้มีการซื้อวัสดุและตรวจรับวัสดุ) และ ค่าตอบแทนวิทยากร หลังจากซื้อวัสดุจากร้านค้าและมีการตรวจรับแล้ว หัวหน้างานการเงินได้มีบันทึกเสนอว่าเห็นควรจ่ายเงินค่าวัสดุให้แก่ ผู้ชาย โดยปรากฏลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อนุมัติ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เป็นลายมือชื่อปลอม และนาย ส. ได้ขออนุมัติหักล้างเงินยืม แต่ผู้ฟ้องคดี ยังไม่ได้อนุมัติ โดยมีข้อสังเกตท้ายหนังสือถึงหัวหน้าการเงินและบัญชีว่า ให้ตรวจสอบว่ามีการดำเนินโครงการหรือไม่ หลักฐานมีการปลอม ลายมือชื่อวิทยากรมีการดำเนินการซื้อและตรวจรับพัสดุโดยไม่ได้รับ

อนุมัติตามระเบียบพัสดุ ต่อมามีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการฯ มีความเห็นให้ยุติเรื่อง แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบหนึ่งของค่าเสียหายในคำพิพากษา

ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนค่าตอบแทนวิทยากร

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงจากการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ วิทยากรที่ได้รับแต่งตั้ง ๒ คน รับว่าไม่เคยลงลายมือชื่อในบัญชีลงเวลาของวิทยากรและลงนามในใบสำคัญรับเงิน และไม่ได้รับค่าตอบแทนวิทยากร ส่วนนาย ส. ให้การว่าไม่ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนให้วิทยากรเพราะไม่มีการฝึกสอนมวยไทย แต่ในการเสนอขออนุมัติหักล้างเงินยืม นาย ส. ได้แนบเอกสารใบสำคัญคู่จ่ายค่าตอบแทนวิทยากร ๒ ฉบับ ๆ ละ ๗,๕๐๐ บาท และมีหัวหน้างานการเงินและบัญชีเขียนข้อความเสนอผู้ฟ้องคดีว่าตรวจหลักฐาน เอกสารครบถ้วนถูกต้อง สมควรอนุมัติ โดยเขียนทับข้อความที่ถูกลบ (ตามและผู้ฟ้องคดีให้ข้อสังเกตไว้)

นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม และได้มีหนังสือทวงถามให้นาย ส. ส่งใช้เงินยืมและไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้ชี้แจงเกี่ยวกับเงินยืมว่าได้ส่งใช้เงินยืมไปแล้วแต่อย่างไร

ประเด็นปัญหา คือ ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามที่หัวหน้างานการเงินและบัญชีได้ให้การต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็มีได้รับระบุว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืมในเอกสารใดและนาย ส. นำส่งใบสำคัญเพื่อขออนุมัติหักล้างเงินยืมตามสัญญาการยืมเงิน มีทั้งข้อความที่ปรากฏอยู่และข้อความที่ถูกลบด้วยน้ำยาลบคำผิด ก็ไม่ปรากฏข้อความใดที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้นาย ส. ส่งใช้เงินยืมก็ไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับเงินยืมว่าได้ดำเนินการหักใช้เงินยืมไปแล้ว

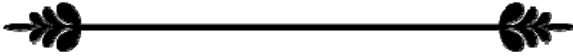
หลังจากผู้ฟ้องคดีพบว่าลายมือชื่อวิทยากรเป็นลายมือชื่อปลอม ผู้ฟ้องคดีต้องรู้ว่าไม่มีการดำเนินการฝึกสอนมวยไทยตามที่อนุมัติให้นาย ส. ยืมเงินใช้ในราชการ ผู้ฟ้องคดีต้องเร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินการตามโครงการหรือติดตามให้ส่งคืนเงินยืมโดยเร็วรวมทั้งควรต้องดำเนินการทางวินัยและอาญากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมิใช่เพียงมีหนังสือเร่งรัดติดตาม การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาย ส. ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เร่งติดตามให้มีการดำเนินการตามโครงการหรือติดตามให้ส่งคืนเงินยืมโดยเร็ว แม้จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า **เกินสมควร** แต่เมื่อนาย ส. รับว่าไม่ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนวิทยากรใบสำคัญคู่จ่ายจึงไม่อาจนำมาเป็นหลักฐานเพื่อหักล้างเงินยืม และผู้ฟ้องคดียังมิได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม จึงฟังได้ว่ายังมิมีการหักล้างเงินยืมที่นาย ส. ยืมเงินราชการไปตามสัญญาการยืมเงิน หน่วยงานของรัฐยังสามารถเรียกเงินคืนจากนาย ส. ผู้ยืมได้ตามสัญญาการยืมเงิน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ได้รับความเสียหาย เพราะยังสามารถเรียกเงินคืนจากนาย ส. ได้ ตามสัญญาการยืมเงิน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึง**ไม่เป็นละเมิด** ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าเสียหาย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๘/๒๕๕๙*)

จากคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ (การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร) ไม่ครบองค์ประกอบอันจะเป็นความผิดทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่อง “ความเสียหาย” ซึ่งตามคดีนี้ คือ หน่วยงานของรัฐยังสามารถเรียกให้ผู้ยืมเงินส่งใช้เงินยืมได้ โดยข้อเท็จจริงรับฟังยุติได้ว่าไม่ได้มีการจ่ายเงินให้กับวิทยากรตามที่ได้ขออนุมัติ กรณีจึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ติดตามเร่งรัดให้ข้าราชการที่ยืมเงินส่งใช้เงินยืมคืนให้ส่วนราชการตามระเบียบและเงื่อนไขในใบยืม (หรือสัญญายืมเงิน) จนกระทั่งระยะเวลาตามที่กำหนดได้ล่วงพ้นไป และไม่อาจเรียกเงินคืนได้ (เช่น การพ้นจากตำแหน่ง) ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบและ

เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่
จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าว (ผู้สนใจ
อ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๘
หรืออุทธรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง “หัวหน้าหน่วยงานคลัง ไม่เร่งรัด
ให้คืนเงินยืม ... ต้องรับผิดชอบ ครับ !”



เรื่องที่ ๔

หัวหน้างานการเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะผู้ใต้บังคับบัญชา
ยกเลิกใบเสร็จและทุจริตเอาเงินไป !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๑/๒๕๕๙)

พฤติการณ์และการกระทำ

○ เจ้าหน้าที่ (ผู้ใต้บังคับบัญชา) รับชำระเงิน ออกใบเสร็จรับเงินด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และลงนามในใบเสร็จรับเงินได้ทำการยกเลิกใบเสร็จรับเงินในระบบการเงินรับ (MIS ๒) และไม่ได้บันทึกข้อมูลในใบเสร็จรับเงินด้วยมือ (บ. ๑๑) เข้าในระบบ

○ ผู้บังคับบัญชาขาดการเอาใจใส่ในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา มิได้ตรวจสอบการยกเลิกใบเสร็จรับเงินและไม่ได้บันทึกข้อมูลในใบเสร็จรับเงินด้วยมือเข้าในระบบการเงินรับ (MIS ๒)

○ แต่ระบบการบริหารงานเกี่ยวกับการเงินและระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐมีความบกพร่องนำมาหักส่วนความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิด

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับงานบัญชีงบประมาณ และการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้ากลุ่มงานและหัวหน้าฝ่ายการคลัง นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว ในฐานะผู้บังคับบัญชายังมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลและตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่สูงกว่า ไม่เอาใจใส่ในการควบคุมดูแลและตรวจสอบ เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่นำเงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

**หัวหน้างานการเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะผู้ใต้บังคับบัญชา
ยกเลิกใบเสร็จและทุจริตเอาเงินไป !**

การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อาจเกิดได้จากมูลเหตุแห่งละเมิด ทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง) หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง)

ซึ่งในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบจากการกระทำละเมิดดังกล่าว นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์แล้ว ยังต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำละเมิดดังกล่าว เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะได้ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนของความเสียหาย หรือสามารถนำความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐมา ทักส่วนแห่งความรับผิดชอบอีกด้วย (มาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม)

คดีปกครองนี้ เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐในการ ใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่ง ละเมิดตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ทั้งในเรื่องของพฤติกรรมที่ถือเป็น การกระทำด้วย “ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมถึง “ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม” และ “เหตุอันควร” ที่สามารถนำมาพิจารณาหักส่วนความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานบัญชี งบประมาณ และการเงิน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด กรณีนางสาว ก. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๓ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับชำระเงิน ออกใบเสร็จรับเงินด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และลงนามในใบเสร็จรับเงิน ได้ทำการยกเลิกใบเสร็จรับเงินในระบบการเงินรับ (MIS ๒) และไม่ได้บันทึกข้อมูลในใบเสร็จรับเงินด้วยมือ (บ. ๑๑) เข้าในระบบดังกล่าว แล้วนำเงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด จำนวน ๑,๓๔๓,๔๑๐.๖๒ บาท คิดเป็นเงิน ๒๖๘,๖๘๒.๑๒ บาท

ต่อมา หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเห็นว่า คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และยังเป็นผู้ตรวจสอบและพบการทุจริตดังกล่าว อีกทั้งระบบคอมพิวเตอร์ระบบงานการเงิน ไม่ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องตรวจสอบการยกเลิกใบเสร็จรับเงินแต่อย่างใด

การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนางสาว ก. รวมทั้งควบคุมการรับเงินโดยจะต้องดูแลตรวจตราความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความถูกต้องของการรับชำระเงินและการออกใบเสร็จรับเงินด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ มิได้ตรวจสอบการยกเลิกใบเสร็จรับเงินและการไม่ได้บันทึกข้อมูลในใบเสร็จรับเงินด้วยมือเข้าในระบบการเงินรับ (MIS ๒) ของนางสาว ก. ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดการเอาใจใส่ในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นช่องทางให้มีการอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยหากผู้ฟ้องคดีซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในการควบคุมงานรวมถึงระบบงานที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชา ได้ตรวจสอบการยกเลิกใบเสร็จรับเงินและการไม่ได้บันทึกข้อมูลดังกล่าวอย่างเพียงพอแล้ว ย่อมจะต้องทราบถึงความผิดปกติ ตามพฤติการณ์จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี

ส่วนผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด? นั้นศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นางสาว ก. ได้ยกเลิกใบเสร็จรับเงินในระบบการเงิน (MIS ๒) และไม่ได้บันทึกข้อมูลในใบเสร็จรับเงินด้วยมือ (บ. ๑๑) เข้าในระบบ MIS ๒ โดยปราศจากการตรวจสอบจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีตรวจพบเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ โดยที่ไม่มีระบบแจ้งเตือนความผิดปกติกรณียกเลิกใบเสร็จรับเงินจำนวนมาก ไม่มีการจำกัดจำนวนครั้งที่ยกเลิกใบเสร็จรับเงิน ไม่ต้องขออนุมัติ

และไม่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชา ทำให้มีความเสี่ยงต่อการทุจริต ซึ่งภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับปรุงโปรแกรมการใช้งานระบบงานการเงิน โดยให้หัวหน้าฝ่ายการคลังรับผิดชอบการยกเลิกการรับเงินในระบบ คอมพิวเตอร์ จึงถือได้ว่าระบบการบริหารงานเกี่ยวกับการเงินและ ระบบการตรวจสอบภายในของผู้ถูกฟ้องคดีมีความบกพร่อง จึงเห็นควร หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วยในอัตราร้อยละ ๕๐ ของ ความเสียหายตามนัยมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อความเสียหาย นับแต่ผู้ฟ้องคดีมาดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานบัญชี งบประมาณ และการเงิน เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ มีจำนวน ๑,๓๔๓,๔๑๐.๖๒ บาท ร้อยละ ๕๐ ของความเสียหาย ดังกล่าวจึงเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๗๑,๗๐๕.๓๑ บาท

นอกจากนี้ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบการยกเลิกใบเสร็จรับเงิน และการทุจริตของนางสาว ก. และหลังจากนั้นได้มีการแต่งตั้ง คณะทำงานให้ตรวจสอบ จึงมีเหตุอันควรที่จะหักส่วนความรับผิด ให้ผู้ฟ้องคดีลงอีกร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมดในส่วนที่ ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน จึงเหลือจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดอีก ๓๓๕,๘๕๒.๖๕ บาท ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดตามส่วน ความรับผิดในฐานะหัวหน้ากลุ่มงานบัญชี งบประมาณ และการเงิน ในอัตราร้อยละ ๒๐ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ทั้งสิ้น ๖๗,๑๗๐.๕๓ บาท

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินคืนเกินกว่าจำนวนเงิน ๖๗,๑๗๐.๕๓ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๑/๒๕๕๙)

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ถือว่าเป็น
บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่สำคัญสำหรับทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน
ของรัฐ โดยอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับงานบัญชี
งบประมาณ และการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้ากลุ่มงานและ
หัวหน้าฝ่ายการคลังนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม
กฎหมายและระเบียบของทางราชการอย่างถูกต้องครบถ้วนแล้ว
ในฐานะผู้บังคับบัญชายังมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลและตรวจตรา
การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา อาทิ การรับชำระเงิน
การออกใบเสร็จรับเงิน และการยกเลิกใบเสร็จรับเงิน ฯลฯ ด้วย
การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ที่สูงกว่า
ไม่เอาใจใส่ในการควบคุมดูแลและตรวจสอบ เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชา
อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่นำเงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์
ส่วนตัวนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรง อันส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชา
ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของ
ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

(๒) การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม
ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำ
การทุจริตเงินของทางราชการไปนั้น หากหน่วยงานของรัฐได้กำหนด
ขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับระบบงานบัญชี
งบประมาณ และการเงิน และรวมถึงการใช้งานในระบบคอมพิวเตอร์
โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง
โดยปราศจากการต้องขออนุมัติหรือรายงานต่อผู้บังคับบัญชา หรือ
การตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชา อันทำให้มีความเสี่ยงที่จะมีการทุจริต

เกิดขึ้นแล้ว อาจถือได้ว่าระบบการบริหารงานและการตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐนั้นมีความบกพร่อง ซึ่งนำมาหักส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เช่นเดียวกับการพิจารณาระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตรวจพบการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ก็ถือเป็นเหตุอันควรที่นำมาหักส่วนความรับผิดออกได้เช่นกัน



เรื่องที่ ๕

“เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ...
ต้องรับผิดชอบ !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๓/๒๕๕๕)

พฤติการณ์และการกระทำ

○ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชีที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน ทั้งผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการลงลายมือชื่อในเช็ค เจ้าหน้าที่ ผู้ทำหน้าที่เขียนเช็ค เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รายงานงบเดือน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

- ยักยอกเงินงบประมาณไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว
- ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คโดยไม่ส่งจ่ายเจ้าหน้าที่
- อนุมัติให้ยืมเงินราชการทั้งที่มีเงินคงค้างและเกินเวลาคืนเงินราชการ
- อนุมัติซื้อและจ่ายเงินโดยไม่ได้ทำสัญญายืมเงิน

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย และถ้าการละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ทั้งในกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี่ร่วมมาใช้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ (ต่อ)

บังคับ และให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางคนจะได้มีส่วนในการทุจริต และการส่งจ่ายเช็คก็เพื่อนำเงินไปจ่ายแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน โดยมีได้มีเจตนาให้นำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังที่เพียงพอ ย่อมเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนจึงต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามตำแหน่งหน้าที่ของตน

**“เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ...
ต้องรับผิดชอบ !**

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชีของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดในเรื่องนั้นอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินราชการเกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดอาศัยโอกาสหรือช่องทางกระทำการทุจริต เบียดบังหรือยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้หนึ่งผู้ใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ระเบียบสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการคลังต้องทำความเข้าใจ

และถือปฏิบัติ เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งตามข้อ ๕๔ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เงินที่ขอเบิกจากคลังเพื่อการใดให้นำไปจ่ายได้เฉพาะเพื่อการนั้น และข้อ ๓๘ ประกอบข้อ ๓๘ ทวิ (๑) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งปัจจุบันคือ ข้อ ๔๗ ประกอบข้อ ๔๘ (๑) ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินในทำนองเดียวกันว่า การจ่ายเงินให้จ่ายเป็นเช็คและในกรณีซื้อทรัพย์สินให้ออกเช็คส่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ชิดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมด้วย นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอีกด้วย

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในเรื่องนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่และพฤติการณ์ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชี ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน ทั้งผู้อำนวยการกองคลัง ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เขียนเช็ค เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รายงานงบเดือน ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย แต่หน่วยงานของรัฐกลับมีคำสั่งให้เฉพาะเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่นางสาวพร ตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการทั่วไป สังกัดกองห้องสมุดและได้รับมอบหมายให้จัดซื้อหนังสือและวารสารต่างประเทศเข้าห้องสมุดอีกหน้าที่หนึ่ง ยกออกเงินราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ประกอบด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน จำนวน ๒,๘๓๗,๕๘๑.๓๕ บาท และเงินนอกงบประมาณ (เงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (มหาวิทยาลัย))

จำนวน ๗๕๙,๗๙๓ บาท โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอันเป็นเหตุ
 ให้นางสาวพรกระทำการทุจริต ดังนี้

กรณีเงินงบประมาณ นางสาวพรได้จัดซื้อหนังสือและวารสาร
 โดยมี**ผู้ฟ้องคดี**ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง กับ
 เจ้าหน้าที่อีกสองคน คือ **นายเนียร และนางบุษ** ได้ร่วมกันลงลายมือชื่อ
 อนุมัติจ่ายเช็คระบุชื่อนางสาวพร โดยไม่ออกเช็คส่งจ่ายในนาม
 ของเจ้าหน้าที่

กรณีเงินนอกงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นและ**นายพี**
 ได้อนุมัติให้นางสาวพรยืมเงินรายได้ทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบว่า
 มีเงินคงค้างและเกินกำหนดระยะเวลาการส่งหลักฐานใบสำคัญคู่จ่าย

โดยมี**นายสม**เป็นผู้ลงนามอนุมัติให้นางสาวพรจัดซื้อวารสาร
 และหนังสือโดยวิธีตกลงราคาครั้งหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท และ
นายเชียรซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกองคลังและ
 เป็นหัวหน้างานงบประมาณและการเงิน มีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่าย
 งบประมาณ ได้ดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณและสั่งให้**นางสาวดา**
 พนักงานการเงินและบัญชี ผู้ได้บังคับบัญชาออกเช็คส่งจ่ายระบุชื่อนางสาวพร โดยมีได้ให้จัดทำสัญญายืมเงิน

นอกจากนี้ ยังมี**นายจรรยา**ซึ่งเป็นพนักงานธุรการ ทำหน้าที่
 ช่วยด้านการเงินและบัญชีได้จัดทำรายงานงบเดือนโดยรู้ว่าใบสำคัญ
 คู่จ่ายไม่ครบถ้วน แต่ได้จัดทำรายงานอันเป็นเหตุว่ามีหลักฐานครบถ้วน

จากพฤติการณ์ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง
 ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบร้อยละ ๒๐ ของเงินงบประมาณที่ได้รับความเสียหาย
 คิดเป็นเงิน ๕๖๗,๕๑๖.๒๗ บาท และให้นายเชียรรับผิดชอบร้อยละ ๓๐
 ของเงินงบประมาณที่ได้รับความเสียหายส่วนเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง
 กับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท

เล่นเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย สำหรับเงิน
นอกงบประมาณได้ให้นางสาวพรจัดทำสัญญายืมเงินตามหลักเกณฑ์แล้ว
จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้อง
ต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**การกำหนดความรับผิดชอบเงินงบประมาณ โดยมีคำสั่งให้
ผู้ฟ้องคดีและนายเชียรรับผิดชอบโดยมิได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นร่วมรับผิด
ด้วย ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการ
กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ
และการบัญชี ย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบ
มากกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน การที่
ผู้ฟ้องคดี นายเชียร และนางบุษ ได้ร่วมกันอนุมัติจ่ายเช็คระบุชื่อ
นางสาวพร โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องว่าจะต้องส่งจ่ายในนามของ
เจ้าหนี้ เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๘ ทวิ (๑) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ
พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อ ๕๔ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง
พ.ศ. ๒๕๒๐ หากได้ตรวจสอบเพียงเล็กน้อยก็จะทราบถึงการฝ่าฝืน
ดังกล่าว กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเล่นเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีให้ความเห็นและนายพีได้อนุมัติ
ให้นางสาวพรยืมเงินรายได้ทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบว่ามีเงิน
คงค้าง เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๔๒ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ
พ.ศ. ๒๕๒๐ นายสมผู้อนุมัติให้นางสาวพรจัดซื้อวารสารและหนังสือ
โดยวิธีตกลงราคาครั้งหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการฝ่าฝืน
ข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
นายเชียรและนางสาวดา ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ย่อมรู้กฎหมาย
เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดีกว่าคนอื่น

แต่ได้เขียนเช็คส่งจ่ายโดยระบุชื่อนางสาวพร โดยมีได้จัดให้นางสาวพร ยืมเงิน เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ และนายจรรยาซึ่งมิได้รวบรวมหลักฐานใบสำคัญคู่จ่าย อันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๖๘ ของระเบียบการเบิกจ่าย เงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน

เมื่อความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน ไม่ใส่ใจรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ แต่กลับช่วยกันปกปิดและปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำของนางสาวพร ที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่จูงนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

ดังนั้น การกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะกรณีเงินงบประมาณ โดยให้ผู้ฟ้องคดีและนายเชียรรับผิดชอบแต่มิได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบด้วย จึงไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๑๓/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงิน ๕๖๗,๕๑๖.๒๗ บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย และถ้าการละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ทั้งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็มีให้นำหลักเรื่อง ลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีและ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีได้มีส่วนในการทุจริต และการส่งจ่ายเช็ค ก็เพื่อนำเงินไปจ่ายแก่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิรับเงิน โดยมีเจตนา ให้นำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้ใช้ ความระมัดระวังที่เพียงพอ ย่อมเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนจึงต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำโดย ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่จะต้อง รับผิดชอบหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น คำพิพากษาศาลปกครองในคดีนี้มีคำตอบสำหรับเป็นแนวทางในการ วินิจฉัยความรับผิด อีกทั้งคดีนี้ยังถือได้ว่าเป็นอุทาหรณ์และบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชีได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้สนใจสามารถ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าว



เรื่องที่ ๒

เป็น ผอ. เพียงหนึ่งปี ... ความผิดนี้ต้องชดใช้เต็มจำนวน
หรืออย่างไร ?

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๙/๒๕๕๕)

พฤติการณ์และการกระทำ

- ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คและในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินโดยปล่อยให้มีการเว้นช่องว่าง จนมีการเติมตัวเลขและตัวอักษรลงในเช็คและไม่ตรวจสอบ Statement ของบัญชีธนาคารที่สั่งจ่ายเช็ค ไม่ตรงกับต้นขั้วเช็คที่ธนาคารส่งมาให้
- เจ้าหน้าที่การเงินบัญชีแก้ไขเช็ค จำนวน ๗๔ ฉบับ ทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน และทำการแก้ไขยอดเงินในเช็คที่ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อไปแล้ว
- ผู้บังคับบัญชาพบว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพหรือมีพฤติการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจ ขอบที่จะดำเนินการทางบริหารในเบื้องต้นด้วยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ภายใน แต่ปล่อยปละละเลย เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การกระทำกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องพิจารณาถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้กระทำกับภาวะวิสัยและพฤติการณ์ที่ขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมี และการพิจารณาจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย โดยนอกจากจะพิจารณาถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์อีกด้วย

เป็น ผอ. เพียงหนึ่งปี ... ความผิดนี้ต้องชดใช้เต็มจำนวน หรืออย่างไร ?

ในการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ มาตรา ๓๘ ประกอบ มาตรา ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ (หรือปัจจุบันคือ มาตรา ๔๗ และ มาตรา ๔๘ ของระเบียบการเบิกจ่าย เงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑) ได้กำหนดให้การจ่ายเงินต้อง กระทำเฉพาะที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกำหนดไว้ หรือ มติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจาก กระทรวงการคลัง และผู้มีอำนาจได้อนุมัติให้จ่ายได้ และการเขียนเช็ค เพื่อส่งจ่ายเงินได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ว่าจะต้องส่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีสิทธิรับเงินโดยตรงและให้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” พร้อมทั้ง ประทับอักษรว่า AC/PAYEE ONLY และขีดคร่อมขีดดังกล่าวด้วย นอกจากนั้น ข้อ ๓๙ ของระเบียบฉบับเดียวกัน (หรือปัจจุบัน คือ มาตรา ๔๙) ยังกำหนดให้การเขียนหรือพิมพ์จำนวนเงินในเช็ค ให้เขียน หรือพิมพ์ให้ขีดฆ่าว่า “บาท” หรือขีดเส้นหน้าจำนวนเงิน โดยต้อง ไม่มีช่องว่างที่จะเขียนหรือพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติมในภายหลังได้

กรณีที่มีการเขียนเช็คเพื่อส่งจ่ายเงินของทางราชการมิได้ปฏิบัติ ตามที่ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ ดังกล่าวกำหนดไว้จนทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ หากเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามในเช็คและ/หรือเจ้าหน้าที่ในระดับ ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ย่อมต้องรับผิดชอบ

แห่งละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในเรื่องนี้

โดยผู้อำนวยการโรงพยาบาล (ผู้ฟ้องคดี) เป็นนายแพทย์ระดับ ๔ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล และมีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกับเจ้าหน้าที่อีก ๒ คน คือ นาง ก. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีหน้าที่จัดทำบัญชี เบิกเงิน เขียนเช็ค และหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปหรือหัวหน้าฝ่ายพยาบาล อีกหนึ่งคน

ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๕๔๒,๘๕๗.๑๔ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาลในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท และในฐานะผู้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินในเช็คในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท กรณีนาง ก. แก้ไขจำนวนเงินในเช็คจำนวน ๓ ฉบับ รวมเป็นเงิน ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินโดยปล่อยให้มีการเว้นช่องว่าง จนมีการเติมตัวเลขและตัวอักษรลงในเช็คได้ และไม่ตรวจสอบ Statement ของบัญชีธนาคารที่สั่งจ่ายเช็คไม่ตรงกับต้นขั้วเช็คที่ธนาคารส่งมาให้ทุกเดือน

ภายหลังการตรวจสอบการเงินการบัญชีของโรงพยาบาลพบว่า นาง ก. ได้แก้ไขเช็คจำนวน ๗๔ ฉบับ การทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน

และทำการแก้ไขยอดเงินในเช็คที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อร่วมจำนวน ๓ ฉบับ รวมจำนวนเงินที่นาง ก. ทุจริตทั้งสิ้น ๑๗,๘๓๕,๑๓๑.๗๘ บาท คดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เพิ่งจบการศึกษามาเพียง ๑ ปีครึ่ง รวมเวลารับราชการ ๑ ปี ๔ เดือน อีกทั้งยังเป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลเพียงคนเดียวที่ต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคน ส่วนการลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการบริหาร การเงินหรือการบัญชี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทั้งสองดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่สำคัญ ๒ ประเด็น คือ **พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลย่อมมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไปของโรงพยาบาล และหากพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพหรือมีพฤติการณ์ที่น่าไว้วางใจ ก็ชอบที่จะดำเนินการทางบริหารในเบื้องต้นด้วยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ภายใน และเมื่อรับทราบพฤติการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของนาง ก. ว่าทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน แต่ก็ยังมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจลงชื่อในการส่งจ่ายเงินตามเช็คร่วมกับตน ทั้งยังได้ลงชื่อส่งจ่ายเช็คโดยมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ และข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตได้ และหากเรียก Statement จากฝ่ายบริหารงานทั่วไปมาตรวจสอบ ก็ย่อมเห็นความผิดปกติของยอดเงินที่ถูกถอนออกไป ซึ่งแตกต่างจากยอดเงินคงเหลือที่ได้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คในแต่ละครั้งเป็นอย่างมาก การปล่อยให้มีกรณีเช่นนี้ในเช็คจนสามารถเติมตัวเลขและตัวอักษรได้ เป็นเหตุให้นาง ก. นำเช็คที่แก้ไขไปเบิกเงิน

จากธนาคารและนำเงินส่วนที่เกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย ถือได้ว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนประเด็น **ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด ?** นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ทั้ง ๆ ที่เป็นแพทย์บรรจุใหม่เพิ่งสำเร็จการศึกษามาเพียงหนึ่งปีครึ่ง และย้ายมาประจำที่โรงพยาบาลเพียง ๔ เดือน อีกทั้งกำลังจะไปศึกษาต่อในอีก ๘ เดือนข้างหน้า โดยที่สามารถสรรหาบุคลากรอื่นในหน่วยงานที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความชำนาญงานด้านบริหารมากกว่าผู้ฟ้องคดีให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนได้ ย่อมเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับงานบริหาร ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับการอบรมใด ๆ ไม่ว่าจะในเรื่องการบริหาร การเงินการบัญชี กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร และเป็นแพทย์เพียงคนเดียวที่ต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคน ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่หนักมาก

นอกจากนี้ การกระทำทุจริตเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติหน้าที่และยังคงมีอยู่หลังจากผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อตรวจพบการทุจริตหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปประมาณ ๑ ปี ย่อมเป็นความบกพร่องในระบบการตรวจสอบการเงินของโรงพยาบาลและระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งระบบการเบิกจ่ายเงินและการตรวจสอบเช็คของธนาคารก็มีข้อผิดพลาดบกพร่อง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจาก

ความบกพร่องของหน่วยงานและระบบการดำเนินงานส่วนรวม เป็นส่วนมาก เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงสมควรหักส่วน แห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องดังกล่าวร้อยละ ๕๐ ของ ยอดเงินจำนวน ๕๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท และ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบร้อยละ ๒๕ ของจำนวนเงินดังกล่าวเป็นเงิน ๖๘,๗๕๐ บาท

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท ในส่วนที่เกิน ๖๘,๗๕๐ บาท จึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี (*คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๔๓๗/๒๕๕๕*)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ สำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งด้าน**การกระทำ** กรณี “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” โดยต้องพิจารณาถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้กระทำกับภาวะวิสัยและพฤติการณ์ที่ขาดความ ระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะ เช่นนั้นจักต้องมี และ**การพิจารณาจำนวนค่าสินไหมทดแทน** เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องชดใช้ ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย โดยนอกจากจะพิจารณาถึงความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและ ความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์อีกด้วย เช่น ความบกพร่อง ในระบบการตรวจสอบการเงินของหน่วยงาน ระบบการตรวจสอบ ภายในของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ระบบการเบิกจ่ายเงินและ การตรวจสอบเช็คของธนาคาร และระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่ และภาระที่ต้องรับผิดชอบในงานประจำ เป็นต้น นอกจากนี้ ศาลปกครอง

สูงสุดยังได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งเคยเป็นผู้ตรวจสอบการเงิน
ของโรงพยาบาลและเป็นผู้รู้พฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย
ต่อทางราชการเป็นกรรมการในประเด็นที่ว่า การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าว
เป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ถือว่าขัด
ต่อข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่
ซึ่งสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคดีดังกล่าว



เรื่องที่ ๗

“เจ้าหน้าที่การคลัง “ทุจริต” ... ประธานกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลต้องร่วมรับผิดชอบด้วย !”
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๕/๒๕๕๖)

พฤติกรรมและการกระทำ

- ลงนามในใบถอนเงินและเช็คเบิกเงินโดยไม่มีฎีกาหรือจำนวนเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกา
- ลงนามในสมุดบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน ในฐานะเป็นกรรมการเก็บรักษาเงินโดยไม่ตรวจสอบว่ามีการลงรายการจริงเท็จอย่างไร
- ลงนามในใบถอนเงิน และเช็คเบิกเงินโดยมอบให้บุคคลเพียงคนเดียวไปถอนเงิน ไม่เคยตรวจสอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคาร

พฤติกรรม ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

ระเบียบเกี่ยวกับการเงินกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและไม่ให้มีการทุจริตเงินของทางราชการ

การทุจริตยักยอกเงินของทางราชการไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบทางวินัยเท่านั้น ยังต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอีกด้วย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมดูแล แม้จะมีได้เป็นผู้ร่วมกระทำการทุจริตด้วย หากการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นโอกาสทุจริตยักยอกเงินหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการ ก็จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

**“เจ้าหน้าที่การคลัง “ทุจริต”... ประธานกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลต้องร่วมรับผิดชอบด้วย !”**

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในเรื่องนี้

เป็นเรื่องใกล้ชิดตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลังของหน่วยงาน และผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีนี้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับ “ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ที่มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินตามข้อ ๖๑ และข้อ ๖๖ มีหน้าที่ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงินตามข้อ ๒๘ และข้อ ๒๙ ตลอดจนหน้าที่ในการรับส่งเงิน และการตรวจเงินตามข้อ ๓๖ ข้อ ๓๘ ข้อ ๓๙ และข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ละเลยต่อหน้าที่จนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่

การคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการทุจริตยักยอกเงินที่เบิกจากธนาคารเกินกว่ารายจ่ายตามฎีกาถอนเงินไปเป็นของตนเองตลอดจนยักยอกเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ลงรายการเงินฝากธนาคารในบัญชีเงินสดแต่ไม่ได้นำฝากจริงและยักยอกเงินสดส่วนที่เหลือโดยไม่นำฝากเข้าบัญชี และยังได้จัดทำบัญชีต่าง ๆ โดยลงรายการเป็นเท็จ

จากการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น “ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ดังกล่าวกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่ได้กระทำละเมิด เนื่องจากไม่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ หลังจากอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดชอบทางละเมิดที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

“ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่การคลังกระทำการทุจริตดังกล่าวหรือไม่ ? เพียงใด ?

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ

ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง และในการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ตามนัยมาตรา ๕๘ วรรคสาม และมาตรา ๕๙ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดี (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ลงนามในใบถอนเงินและเช็คเบิกเงินโดยไม่มีฎีกาหรือจำนวนเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกา ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ จำนวน ๙ ฉบับ ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ จำนวน ๒๗ ฉบับ ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ จำนวน ๓๒ ฉบับ ลงนามในสมุดบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน ในฐานะเป็นกรรมการเก็บรักษาเงินและประธานกรรมการบริหารโดยไม่ตรวจสอบว่ามีการลงรายการจริงเท็จอย่างไร ลงนามในใบถอนเงิน และเช็คเบิกเงินโดยมอบให้บุคคลเพียงคนเดียวไปถอนเงิน ไม่เคยตรวจสอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่ดำรงตำแหน่ง จนพบการทุจริตเป็นเวลากว่า ๒ ปี ๓ เดือน และในฐานะประธานกรรมการเก็บรักษาเงิน ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งมอบหมาย ไม่มีการตรวจสอบตัวเงิน หรือเอกสารแทนตัวเงิน

จากพฤติการณ์ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบการบริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ อีกทั้ง

มีหน้าที่ในฐานะกรรมการการเก็บรักษาเงิน ตลอดจนหน้าที่ในการรับส่งเงินและการตรวจเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีละเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นระเบียบเกี่ยวกับการเงินกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและไม่ให้มีการทุจริตเงินของทางราชการ จนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การคลังทำการทุจริตได้อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่ควบคุม ดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย จนทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าว (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๕/๒๕๕๖*)

คดีนี้จะเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทุกคนทั้งในฐานะผู้ปฏิบัติงานและในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินว่า การทุจริตยักยอกเงินของทางราชการไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบทางวินัยเท่านั้น ยังต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอีกด้วย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมดูแล แม้จะมีได้เป็นผู้ร่วมกระทำการทุจริตด้วย หากการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความประมาท

เล่นเล่อย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นโอกาส
ทุจริตยักยอกเงินหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการก่อให้เกิดความ
เสียหายให้แก่ทางราชการ ก็จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตามส่วนที่เป็นธรรม



เรื่องที่ ๘

เจ้าหน้าที่นำเงินราชการพักในบัญชีส่วนตัว ...

ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๗)

พฤติกรรมและการกระทำ

- นักวิชาการการเงินและการบัญชีเบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนเพื่อจ่ายให้กับนักวิจัย แต่ไม่ได้โอนเงินให้ทันที กลับนำเงินที่เหลือไปฝากเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัว จนล่วงเลยถึง ๕๖ วัน และจ่ายให้นักวิจัยในภายหลัง
- การนำเงินราชการฝากเข้าพักไว้ในบัญชีส่วนตัว เป็นการดำเนินการนอกเหนือจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

พฤติกรรม เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการการเงินและการบัญชีด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะหน้าที่ที่ปฏิบัติในราชการจะเป็นภารกิจประจำหรือเป็นงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษเป็นคราว ๆ ไปก็ตาม ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด การเก็บรักษาเงินราชการไว้ในบัญชีเงินฝากส่วนตัว โดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ให้กระทำได้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ

เจ้าหน้าที่นำเงินราชการพักในบัญชีส่วนตัว ... ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !

“การทุจริต คอร์รัปชัน” เป็นปัญหาสำคัญที่สังคมให้ความสนใจเป็นพิเศษในยุคปัจจุบัน แม้ทุกภาคส่วนจะให้ความร่วมมือกันแก้ไขตลอดมา แต่เนื่องจากพฤติกรรมในทางทุจริตคอร์รัปชันสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ ทั้งมีความแยบยลและสลับซับซ้อน ทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมีอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการถือว่าเป็นภัยร้ายแรงของสังคมที่มีผลต่อการพัฒนาของประเทศ หลายภาคส่วนจึงได้แสวงหามาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามที่เข้มงวด เช่น การลงโทษทางวินัย

ดังเช่นคดีจากศาลปกครองเรื่องนี้ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ โดยอาศัยโอกาสที่ตนได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินกองทุนของมหาวิทยาลัยให้กับนักวิจัยเพื่อใช้จ่ายในโครงการวิจัย แล้วนำเงินของราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีการฝากเงินดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารตนเอง แต่ต่อมาเมื่อได้รับการทวงถามจึงได้นำไปจ่ายให้กับนักวิจัย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการการเงินและการบัญชี ระดับ ๖ ในสำนักวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนมหาวิทยาลัยจากธนาคาร จำนวน ๒๓๖,๙๗๖ บาท เพื่อจ่ายให้กับนักวิจัยสองราย คือ ดร. ส. จำนวน ๑๓๖,๙๗๖ บาท และรองศาสตราจารย์ ภ. จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อใช้จ่ายตามโครงการวิจัยของมหาวิทยาลัย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) อนุมัติให้จ่ายเงินและ

ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินไปแล้ว ได้ออนเงินให้ ดร. ส. แต่รายรongsศาสตราจารย์ ภ. ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โอนเงินให้ทันที กลับนำเงินที่เหลือไปฝากเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัว จนล่วงเลยถึง ๕๖ วัน จึงโอนเงินให้รongsศาสตราจารย์ ภ. เมื่อถูกทวงถาม

ต่อมา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไล่ออกจากราชการ กรณีผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) มีมติยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า หน่วยงานจัดตั้งใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง บุคลากรทางด้านการเงินก็มิผู้ฟ้องคดีคนเดียวทั้งที่มีงานประจำต้องรับผิดชอบมาก ระบบการประสานงานของผู้เกี่ยวข้องจึงล่าช้าและไม่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบเลขบัญชีของรongsศาสตราจารย์ ภ. ทำให้ไม่อาจโอนเงินให้ทันทีและต้องนำเงินไปฝากเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัวเอาไว้ก่อน ตนจึงไม่มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามที่ถูกกล่าวหา

การนำเงินของทางราชการไปฝากเข้าบัญชีเงินฝากส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ส่งเงินให้นักวิจัยทันทีที่ได้รับหรือในเวลาที่เหมาะสมจะเป็น “การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” ตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการงานกองทุน

มหาวิทยาลัยโดยเป็นผู้เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนเพื่อนำส่งนักวิจัย จึงถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีโดยตรง

การที่ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินจากกองทุนไปแล้ว และจ่ายเงินให้ ดร. ส. โดยวิธีนำเข้าบัญชีเงินฝากของ ดร. ส. แต่ไม่จ่ายให้รองศาสตราจารย์ ภ. กลับนำเข้าบัญชีเงินฝากส่วนตัวในวันเดียวกัน โดยระเบียบของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยกองทุน มอ. เพื่อวิจัยและพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เก็บรักษาเงินเข้าบัญชีส่วนตัวได้ จึงถือว่าการนำเงินราชการฝากเข้าพักไว้ในบัญชีส่วนตัว เป็นการดำเนินการนอกเหนือจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความพยายามติดตามหรือสอบถามเลขที่บัญชีของรองศาสตราจารย์ ภ. เพื่อจะรับนำเงินเข้าบัญชีซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะต้องติดต่อประสานงานขอข้อมูลโดยเฉพาะเลขที่บัญชีของผู้ขออนุมัติเงิน ก่อนจะดำเนินการเบิกเงินยืมเพื่อจัดส่งให้นักวิจัยแต่ละราย และหากยังไม่ทราบเลขที่บัญชีของรองศาสตราจารย์ ภ. จะต้องเก็บรักษาเงินที่ไม่อาจจ่ายได้โดยวิธีนำเงินฝากเข้าบัญชีกองทุนไว้ก่อน เพื่อรอสอบถามเลขที่บัญชีเงินฝากให้ทราบแน่ชัด หรืออาจใช้วิธีซื้อตั๋วแลกเงินหรือเช็คเชียร์เช็คของธนาคารส่งจ่ายในนามรองศาสตราจารย์ ภ. แล้วจัดส่งไปยังสถานที่ทำงานหรือโทรศัพท์ติดต่อสอบถามเลขที่บัญชีจากรองศาสตราจารย์ ภ. ตามหมายเลขโทรศัพท์ที่ระบุไว้ในคำขออนุมัติยืมเงินได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการโดยวิธีการใด ๆ แต่กลับนำเงินเข้าบัญชีส่วนตัวและนำไปใช้ประโยชน์นานถึง ๕๖ วัน จนกระทั่งถูกทวงถาม จึงได้นำเงินเข้าบัญชีให้แก่รองศาสตราจารย์ ภ. ในวันเดียวกับที่ถูกทวงถาม ย่อมแสดงให้เห็นถึง

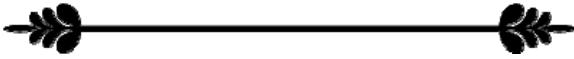
เจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี ทั้งงานเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของ กองทุนเป็นงานส่วนพิเศษที่มีได้มีปริมาณงานที่มากจนเกินภาระ ที่ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติให้แล้วเสร็จเรียบร้อยได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดี จบการศึกษาเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและดำรงตำแหน่งนักวิชาการ การเงินและบัญชี ระดับ ๖ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการเงินและบัญชี ย่อมต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการเบิกจ่ายเงินในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี

พฤติการณ์การนำเงินเข้าฝากในบัญชีส่วนตัว และนำเงินไปใช้ ประโยชน์ส่วนตัวในช่วงเวลาดังกล่าวหลายครั้ง ทำให้รองศาสตราจารย์ ภ. ไม่ได้รับเงินไปใช้ในโครงการวิจัย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ รองศาสตราจารย์ ภ. และทางราชการ จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองได้รับ ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗

ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัย ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการจัดการการเงินและการบัญชีด้านต่าง ๆ ของ หน่วยงานของรัฐทุกแห่งว่า ไม่ว่าหน้าที่ที่ปฏิบัติในราชการจะเป็น ภารกิจประจำหรือเป็นงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษเป็นคราว ๆ ไป ก็ตาม ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด การเก็บรักษาเงินราชการไว้ในบัญชีเงินฝากส่วนตัว โดยไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้ให้กระทำได้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายหรือระเบียบ ทั้งไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าไม่สามารถ
ดำเนินการเบิกจ่ายเงินได้ตามที่ได้รับอนุมัติ เนื่องจากยังมีแนวทางการ
ดำเนินการอื่น ๆ เช่น การนำเงินฝากกลับคืนไว้ในบัญชีราชการหรือ
อาจซื้อตัวแลกเงินหรือแคชเชียร์เช็คธนาคาร ฯลฯ การนำเงินเข้า
บัญชีส่วนตัวจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ อันเป็น
การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ



เรื่องที่ ๙

อนุมัติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ “ละเมิด”
แต่ไม่ต้องชดใช้เงินคืน !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๘)

พฤติการณ์และการกระทำ

- ผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับเงินบริจาคโดยไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ของการบริจาค และไม่นำเงินบริจาคเข้าบัญชีการเงินของโรงเรียนตามระเบียบของทางราชการ
- อนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- แต่การอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้จ่าย ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางโรงเรียน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ประกอบกับหลักฐานการใช้จ่ายเงิน ที่ถูกต้องชัดเจนสามารถตรวจสอบได้และไม่เบิกเข้าซ้อนกับเงินของทางราชการ ที่จะทำให้อาการเสียหาย

พฤติการณ์ ... เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา
มิใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครอง เป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลประกอบ เพื่อให้ผู้รับคำสั่งได้เข้าใจ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดความเป็นธรรม แก่คู่กรณีอีกด้วย การพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเบิกจ่ายหรือการใช้เงินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการนั้น

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ (ต่อ)

แม้จะมีใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องตรวจสอบหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้อย่างละเอียดและรอบคอบ และปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

**อนุมัติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ “ละเมิด”
แต่ไม่ต้องชดใช้เงินคืน !**

การที่เอกชนได้บริจาคเงินให้แก่ส่วนราชการเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างใด ๆ นั้น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้เงินบริจาคหรือดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาค ส่วนราชการจะนำไปจ่ายหรือก่องหนี่ผู้กผันได้เฉพาะในกิจการที่ผู้บริจาคระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ไว้เท่านั้น (ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่ผู้บริจาคไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้หรือระบุไว้ไม่ชัดเจน ให้ส่วนราชการนำไปใช้จ่ายหรือก่องหนี่ผู้กผันได้เฉพาะในกิจการของส่วนราชการนั้นหรือในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยส่วนรวม ตามระเบียบที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจพิจารณาให้นำเงินบริจาคในกรณีดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ (ข้อ ๘ วรรคสอง)

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจมิได้นำเงินที่ได้รับบริจาคเข้าบัญชีการเงินของส่วนราชการ แต่นำไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการโดยส่วนรวม โดยการอนุมัติและการใช้

จ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ กรณีจะถือเป็น การกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งต้องรับผิดชอบใช้เงินคืนหรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในเรื่องนี้ เป็นกรณีที่ หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งเรียกให้ผู้อำนวยการโรงเรียนรับผิดชอบใช้เงิน คืนให้แก่ทางราชการ กรณีไม่นำเงินบริจาคเข้าบัญชีการเงินของ โรงเรียนตามระเบียบของทางราชการ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนและได้รับเงินบริจาคจากบริษัท ก. จำกัด เพื่อใช้ ในกิจกรรมพัฒนาโรงเรียน และจากนาย ข. ซึ่งไม่ได้รับวัตถุประสงค์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่นำเงินบริจาค ดังกล่าวเข้าบัญชีการเงินของโรงเรียนตามระเบียบของทางราชการ แต่กลับเก็บรักษาไว้กับตนเอง และอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้ โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

จากนั้น ภายหลังจากตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบภายในจังหวัด และการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๔ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ดังกล่าวคืนแก่ทางราชการ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการ คำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าว โดยเห็นว่ามีได้เป็นผู้เก็บรักษาเงินบริจาคและไม่เคยนำเงินบริจาค ดังกล่าวไปใช้โดยไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่ได้นำไปใช้ ประโยชน์แก่ส่วนราชการและมีหลักฐานการใช้จ่ายเงินที่ตรวจสอบได้ อีกทั้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีการจัดให้มีเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน อันมีผลทำให้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยสองประเด็น

ประเด็นแรก คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนออกโดยถูกต้องตามรูปแบบหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้หรือไม่ ? เนื่องจากมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ต้องจัดให้มีเหตุผลอันประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิผู้ฟ้องคดี จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแต่เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนนั้น ได้มีการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด รวมถึงข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริงซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาครบทุกข้อหา อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่เพียงว่าไม่มีพฤติการณ์ตามที่ถูกล่ามทา โดยไม่ได้โต้แย้งความไม่ถูกต้องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง แต่เพียงยกขึ้นกล่าวอ้างเมื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว จึงเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืน และแม้คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนจะมีข้อบกพร่องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครองอยู่บ้าง แต่เหตุบกพร่องดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้พิจารณาวินิจฉัยในการออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุทำให้ไม่อาจ

ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? และผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้นหรือไม่เพียงใด ? โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักที่สำคัญไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การใช้จ่ายจะไม่ใช่ไปตามระเบียบของทางราชการ แต่หากเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ โดยส่วนรวมและมีพยานหลักฐานที่ชี้แจงได้ก็ไม่อาจถือว่าเป็นความเสียหายของหน่วยงานผู้รับบริจาค และเมื่อพิจารณาหลักฐานการขอเบิกเงินและการอนุมัติใช้จ่ายเงินแล้วเห็นว่า แม้การใช้จ่ายเงินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของโรงเรียน เพียงแต่หลักฐานการเบิกจ่ายและการอนุมัติไม่สามารถนำมาเป็นหลักฐานการจ่ายเงินตามระเบียบของทางราชการได้ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะไม่นำเงินส่งเข้าบัญชีของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน เพียงแต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดเท่านั้น และที่ผ่านมากการรับบริจาคเงินส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าระบบของราชการ โดยเมื่อได้รับมอบมาแล้วจะมีการเก็บรักษาไว้ในตู้เซฟเพื่อใช้จ่ายตามที่ผู้อำนวยการอนุมัติต่อไป เมื่อการอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีล้วนแต่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางโรงเรียนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ประกอบกับ

หลักฐานการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้องชัดเจนสามารถตรวจสอบได้และไม่เบิกซ้ำซ้อนกับเงินของทางราชการที่จะทำให้ราชการเสียหาย จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา มิใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โรงเรียน ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรใด

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ถือว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใด หากการออกคำสั่งทางปกครองต้องทำเป็นหนังสือ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องจัดให้มีเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจตามที่มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น สามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวในกรณีที่ไม่เห็นด้วยได้อย่างถูกต้อง ซึ่งหากคำสั่งทางปกครองใดมิได้ระบุเหตุผลดังกล่าวแล้ว กรณีอาจมีผลทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้ระบุเหตุผลอันเป็นความบกพร่องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง แต่หากฝ่ายปกครองได้แจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง และผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ครบทุกข้อกล่าวหาอันแสดงให้เห็นว่ามีความเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้พิจารณาวินิจฉัยออกคำสั่ง

ทางปกครองแล้ว ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวก็ไม่ใช้สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือจึงสมควรที่จะต้องแสดงเหตุผลประกอบ เพื่อให้ผู้รับคำสั่งได้เข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกด้วย นอกจากนี้คดีนี้ยังเป็นอุทธรณ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเบิกจ่ายหรือการใช้เงินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการนั้น แม้จะมีใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องตรวจสอบหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้อย่างละเอียดและรอบคอบ และปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และประการสำคัญ การใช้งินดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริงเท่านั้น



เรื่องที่ ๑๐

เก็บเงินราชการไว้ในรถ ... เงินหาย ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๑/๒๕๕๘)

พฤติกรรมและการกระทำ

- เจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายให้ไปเบิกเงินที่จังหวัด ได้ใช้รถยนต์ส่วนตัว โดยได้นำเช็คไปขึ้นเงินที่ธนาคารและนำเงินใส่ไว้ในกระเป๋าเอกสารและระหว่างเดินทางกลับได้แวะรับประทานอาหารกลางวันประมาณ ๒๐ นาที ซึ่งจอดไว้ที่ริมฟุตบาทห่างจากร้านประมาณ ๒๕ เมตร
- การเก็บกระเป๋าไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกกว่าในกระเป๋าใส่เงินไว้ และนำกระเป๋าใส่เงินเก็บไว้ในรถและถือคูปองรถไว้
- รถยนต์ถูกจอดและกระเป๋าที่ใส่เงินหายไป

พฤติกรรม แม้ว่าจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเล็กน้อย แต่ไม่ใช่เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การกระทำที่จะถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องเป็นการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย แม้กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินไว้เป็นการเฉพาะ การปฏิบัติหน้าที่ก็จำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมาก เพื่อมิให้เกิดความเสียหายกับทางราชการ แม้พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับเงินรวมถึงดูแลรักษาเงินจะไม่ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ก็ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

เก็บเงินราชการไว้ในรถ ... เงินหาย ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในเรื่องนี้ เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเก็บเงินของทางราชการที่ไปรับมาไว้ในรถยนต์ส่วนตัว แต่ในระหว่างเดินทางและแวะกินข้าวกลางวัน รถกลับถูกงัดทำให้เงินของทางราชการหาย

เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ทางราชการหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเกษตรอำเภอได้รับมอบอำนาจให้ไปรับเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงขับรถยนต์ส่วนตัวไปเพื่อรับเงินดังกล่าว จากนั้นได้นำเช็คไปขึ้นเงินที่ธนาคารและนำเงินใส่ไว้ในกระเป๋าเอกสารและเดินทางกลับ โดยมีนาย ท. ขอบอาศัยรถกลับด้วย ซึ่งระหว่างเดินทาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้แวะรับประทานอาหารกลางวันประมาณ ๒๐ นาที โดยเก็บกระเป๋าใส่เงินไว้ในรถซึ่งจอดไว้ที่ริมฟุตบาทห่างจากร้านประมาณ ๒๕ เมตร และล้อคประตูรถไว้ แต่ปรากฏว่ารถถูกงัดและกระเป๋าที่ใส่เงินหายไป

ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและรายงานผลให้กระทรวงการคลัง จากนั้นกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่ง แต่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเก็บกระเป๋าสีเงินไว้ในรถยนต์และล้อคประตูรถแล้ว โดยจุดที่จอดรถเป็นที่โล่งสามารถมองเห็นจากจุดที่นั่งกินข้าวได้ตลอดเวลา ถือว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว มิใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองควรใช้วิธีโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร หรือซื้อตราฟ หรือตั๋วแลกเงิน แล้วไปเบิกเงินสด ณ ธนาคาร จะปลอดภัยกว่า การเลือกวิธีการถือเงินสด ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีเจตนาที่จะทำให้เงินสูญหาย จึงไม่เป็นการกระทำด้วยความจงใจ และการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เก็บกระเป๋าสีเงินไว้ในกระเป๋ารถจักรยาน ซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอกกว่าในกระเป๋าสีเงินไว้ และเมื่อไปรับประทานอาหารก็ได้นำกระเป๋าสีเงินดังกล่าวเก็บไว้ในรถและล้อคประตูรถแล้ว เป็นการแสดงให้เห็นว่าได้ใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาเงินตามสมควรแล้ว และแม้จะมีข้อพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองอาจเพิ่มความระมัดระวังให้มากกว่านี้ได้ เช่น อาจนำกระเป๋าสีเงินติดตัวไปด้วย หรือให้ใครคนใดคนหนึ่งเฝ้ากระเป๋าสีเงินไว้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นความประมาทเลินเล่อ ก็หาใช่เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ เพราะพฤติการณ์ของ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแสดงให้เห็นว่าได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว มิใช่ไม่ใช้
ความระมัดระวังเสียเลย

ส่วนวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร หรือซื้อตราฟ หรือ
ตัวแลกเงิน แล้วไปเบิกเงินสด ณ ธนาคาร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า
ปลอดภัยกว่าการถือเงินสดนั้น แม้จะมีความรัดกุมมากกว่าและม
ความเสี่ยงน้อยกว่าวิธีการถือเงินสด แต่เมื่อระเบียบและกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงสามารถ
เลือกวิธีการเก็บรักษาและนำเงินกลับสำนักงานตามที่เห็นสมควรได้
นอกจากนี้ วิธีการดังกล่าวยังไม่ได้รับประกันว่าเงินจะไม่ถูกขโมย
เงินยังอาจถูกขโมยได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ยังมีความเสี่ยง
ที่เงินจะถูกขโมยได้ การพิจารณาจึงต้องพิจารณาพฤติการณ์ในการ
เก็บรักษาเงินว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรหรือไม่ มากกว่า
การพิจารณาวิธีการในการเก็บรักษาเงินและนำเงินกลับ เมื่อผู้ฟ้องคดี
ทั้งสองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการเก็บรักษาเงินแล้ว
แม้วิธีการที่ใช้จะมีความปลอดภัยน้อยกว่าวิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้าง
ก็ไม่ถือเป็น การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่ง
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๑/๒๕๕๘)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้อธิบายการกระทำ
ที่จะถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงว่า
หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคล
พึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากได้ใช้
ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้
แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลยแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดี
สำหรับทั้งเจ้าหน้าที่การเงินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจให้มี
หน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินว่า แม้กฎหมายหรือระเบียบ

ของทางราชการจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ การปฏิบัติหน้าที่ก็จำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมาก เพื่อมิให้เกิดความเสียหายกับทางราชการ คดีนี้แม้พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้รับเงินรวมถึงดูแลรักษาเงินจะไม่ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ก็ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการดูแลรักษาเงิน เช่น กรณีที่มีระเบียบและกฎหมายกำหนดวิธีการรับเงิน ดูแลเก็บรักษาเงิน หรือวิธีการเพื่อเพิ่มความระมัดระวัง หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สมควรที่จะต้องใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ



เรื่องที่ ๑๑

จัดซื้อที่ดินในราคาที่ (ไม่) สูงเกินจริง ... ไม่เป็นละเมิด !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๔/๒๕๕๓)

พฤติกรรมและการกระทำ

- คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่าที่ดิน หรืออาคารมีหน้าที่ต้องพิจารณากันกรองและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินหรืออาคารที่จะจัดซื้อหรือเช่าเพื่อประโยชน์ของราชการ ละเลยต่อหน้าที่โดยมิมีมติเห็นชอบให้จัดซื้อที่ดิน โดยมีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับภาวะผูกพัน เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอต่อการพิจารณาเสนอต่อคณะผู้บริหาร
- คณะกรรมการตรวจสอบที่ดินหรืออาคารที่จะจัดซื้อหรือเช่าเพื่อประโยชน์ของราชการ มีหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ ทำเล ความเหมาะสมในที่ดินหรืออาคาร ละเลยต่อหน้าที่ มิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงสถานที่ ทำเล ความเหมาะสม ราคาประเมินที่ดินและราคาที่มีการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การเข้าออกสู่ทางสาธารณะกระทำได้โดยสะดวกทุกแปลง
- การจัดซื้อเป็นไปตามราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและได้พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อประโยชน์ของราชการ ไม่เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย

พฤติกรรม ไม่เป็นการกระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๔๒๐
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การจัดซื้อสิ่งอาหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายไว้ อย่างเคร่งครัด โดยการพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการจะซื้อ รวมถึงที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่ใกล้เคียง ทั้งในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ทำเล ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และความคุ้มค่าในเรื่องของราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด โดยการเปรียบเทียบราคาจากสถาบันทางการเงินและหน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อให้ได้ราคาที่ซื้อขายกันทั่วไปตามสภาพที่แท้จริงในท้องตลาดและเหมาะสมกับความเป็นจริงในปัจจุบัน และต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตรวจสอบที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดซื้อโดยมิได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างรอบด้าน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการที่ต้องซื้อที่ดินด้วยราคาที่สูงกว่าราคาตามปกติในท้องตลาดหรือสูงเกินความเป็นจริงแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานที่ตนอยู่ในสังกัด

จัดซื้อที่ดินในราคาที่ (ไม่) สูงเกินจริง ... ไม่เป็นละเมิด !

การจัดซื้อพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามขั้นตอน กระบวนการ หรือวิธีการในการจัดซื้อพัสดุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุสำหรับใช้ในการจัดทำภารกิจ

ของหน่วยงานของรัฐ และหากกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีอำนาจที่จะมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือ คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งให้มีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ การจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างเป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่หรือ คณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หน้าที่ตามระเบียบของทางราชการ และจะต้องจัดซื้อที่ดินและหรือ สิ่งก่อสร้างด้วยราคาที่ไม่สูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือไม่สูงเกินจริง มิฉะนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดอาจเรียกให้รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดได้ หากการจัดซื้อ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

อย่างไรก็ดี การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจออกคำสั่ง เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่า การกระทำนั้นผิดกฎหมายหรือไม่ และพิจารณาพฤติการณ์หรือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว จะต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ อันเป็นหลักการพื้นฐานของความผิด ทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากในเรื่องนี้ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาตรวจสอบที่ดินที่ หน่วยงานต้องการจะจัดซื้อ แต่กลับมิได้ตรวจสอบว่าที่ดินบางแปลง ไม่มีทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ และมีข้อโต้แย้งว่าซื้อที่ดินในราคา สูงเกินจริง

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่าที่ดิน และอาคารเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร (กชช.) และคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินหรืออาคารซึ่งกรุงเทพมหานครจัดซื้อหรือเช่าเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร (ตชช.) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยระยะ จากนาย ส. ผู้เสนอขายที่ดินรวมจำนวน ๑๗ แปลง โดยปรากฏว่าที่ดินจำนวน ๑๗ แปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ในซอย ซึ่งเจ้าของที่ดินแปลงทางจดทะเบียนภาระจำยอมแก่ที่ดินแปลงที่ ๑ ถึงแปลงที่ ๑๕ เท่านั้น ส่วนที่ดินแปลงที่ ๑๖ และแปลงที่ ๑๗ ซึ่งอยู่ด้านหลังที่ดินทั้ง ๑๕ แปลงนั้นไม่มีทางเข้าออกและซื้อในราคาที่สูงเกินจริง ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า คณะกรรมการ กชช. และคณะกรรมการ ตชช. ไม่ได้เป็นคณะกรรมการตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือเป็นเจ้าของที่พัสดุ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่หรือมีส่วนในการพิจารณาเรื่องราคาจัดซื้อที่ดิน มีหน้าที่เพียงพิจารณาความเหมาะสมเบื้องต้นเกี่ยวกับที่ดินที่จะซื้อ อีกทั้งการอนุมัติจัดซื้อเป็นอำนาจของสภากรุงเทพมหานคร จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างน่าสนใจ ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นคณะกรรมการ ตชช. และคณะกรรมการ กชช. ตามนัยมาตรา ๔๙ (๓) ประกอบมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการ ตชช. มีหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ ท่าเล ความเหมาะสมในที่ดินหรืออาคาร จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าราคาประเมินที่ดินและราคาที่มีการซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่มีผู้เสนอขายจำนวน ๒ ราย เป็นอย่างไร รวมทั้งการเข้าออกสู่ทางสาธารณะกระทำได้โดยสะดวกทุกแปลงหรือไม่ แล้วรายงานคณะกรรมการ กชช. การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายในฐานะคณะกรรมการ ตชช.

สำหรับในฐานะคณะกรรมการ กชช. ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินและอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะซื้อ รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับภาระผูกพัน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องพิจารณากลับกรองและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ตชช. อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการ กชช. มีมติเห็นชอบให้จัดซื้อที่ดินพิพาท โดยมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในเรื่องของราคาที่ดิน รวมทั้งการเข้าออกสู่ทางสาธารณะของที่ดินทั้ง ๑๗ แปลง เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอต่อการพิจารณาเสนอต่อคณะผู้บริหาร ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการ กชช. เช่นกัน

ประเด็นที่สอง การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อราคาซื้อขายที่ดินทั้ง ๑๗ แปลง เป็นราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามที่สถาบันการเงินประเมินไว้ และโดยที่การกำหนดราคาประเมินที่ดินโดยสถาบันการเงินย่อมอยู่บนพื้นฐานการคำนวณความคุ้มค่าเกี่ยวกับสภาพที่ดินและราคาซื้อขายตามสภาพที่แท้จริงของตลาด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของกรมที่ดินมาใช้เป็นฐานในการคำนวณราคาที่ดินทั้ง ๑๗ แปลง จึงไม่สอดคล้องกับราคาตามความเป็นจริงที่ซื้อขายกัน

ในท้องตลาด เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการประเมินราคาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดซื้อที่ดินของทางราชการนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาราคาที่เหมาะสมกับความเป็นจริง ซึ่งต้องพิจารณาจากราคาตามกลไกตลาด และปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับทำเล ที่ตั้ง ศักยภาพ ตลอดจนข้อจำกัดของที่ดินแปลงนั้น ๆ ด้วย ซึ่งแตกต่างจากการประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมของกรมที่ดิน

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซื้อที่ดินจำนวน ๑๗ แปลง ในราคาเฉลี่ยตารางวาละ ๕๙,๗๐๐ บาท โดยสถาบันการเงินได้ประเมินราคาที่ดินทั้ง ๑๗ แปลง ให้ตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ - ๖๒,๐๐๐ บาท จึงเป็นการจัดซื้อตามราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดและได้พิจารณาความเหมาะสมของพื้นที่ เพื่อประโยชน์ของราชการ โดยมีการพิจารณาเปรียบเทียบราคาจากสถาบันการเงิน และตรวจสอบที่ดินกับสำนักงานที่ดิน ตลอดจนสำรวจตรวจสอบสถานที่บริเวณที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๔/๒๕๕๗)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า การจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไว้อย่างเคร่งครัด โดยการพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการจะซื้อ รวมถึงที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่อยู่ใกล้เคียง ทั้งในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ทำเล ข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

และความคุ้มค่าในเรื่องของราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด โดยการเปรียบเทียบราคาจากสถาบันทางการเงินและหน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อให้ได้ราคาที่ซื้อขายกันทั่วไปตามสภาพที่แท้จริง ในท้องตลาดและเหมาะสมกับความเป็นจริงในปัจจุบัน และประการสำคัญ คือ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตรวจสอบที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดซื้อโดยมิได้พิจารณาถึงความเหมาะสมของที่ดินและหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างรอบด้าน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการที่ต้องซื้อที่ดินด้วยราคาที่สูงกว่าราคาตามปกติในท้องตลาดหรือสูงเกินความเป็นจริงแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานที่ตนอยู่ในสังกัด



เรื่องที่ ๑๒
 “ลูกน้อง” ใช้ใบสำคัญเงินเดือนโดยทุจริต ฟ้อง “นาย”
 ได้รับผิดตามเวลา ... ?

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙ - ๕๐/๒๕๕๕)

พฤติการณ์และการกระทำ

- ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับว่า เป็นผู้ทำการแก้ไขใบสำคัญแต่เพียงผู้เดียว และใบสำคัญในปีงบประมาณ ๒๕๓๖ ไม่ตรงตามเช็คที่ส่งจ่ายไปแล้ว และหาไม่พบ เป็นเหตุให้เงินขาดบัญชี
- ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ถือว่าทำละเมิดในวันเดียวกับการกระทำละเมิดของผู้ได้บังคับบัญชา คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖
- หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้รับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ จึงขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พฤติการณ์ การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสิ้นสุดลง
 และเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

ถึงแม้มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะกำหนดอายุความให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งภายในอายุความไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามนัยมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“ลูกน้อง” ใช้ใบสำคัญบเดือนโดยทุจริต ฟ้อง “นาย” ให้รับผิดชอบตามเวลา ... ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในเรื่องนี้ นอกจากจะเป็น อุทาคกรณีที่ตีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการ บัญชีของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุม และกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องระมัดระวังในการ ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ถูกต้องตามเวลาที่กฎหมายกำหนด เพราะหากใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ย่อมถือเป็นการ ใช้อำนาจโดยปราศจากอำนาจและย่อมส่งผลให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามหลักกฎหมายในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำในการ ปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง (*เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙*) หน่วยงานของรัฐ มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้สองประการ คือ **ประการแรก** การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น เช่น ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลที่มี

เขตอำนาจคือศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นการกระทำอื่น เช่น การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไปหรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลที่มีเขตอำนาจคือศาลยุติธรรม และ**ประการที่สอง** การใช้อำนาจตาม มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิน ซึ่งทั้งสองประการดังกล่าวจะต้องกระทำภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙)

แต่ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้สินค่าไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิอย่างช้าที่สุดไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วแต่กรณี (ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

เรื่องราวของคดีนี้ เกิดขึ้นตั้งแต่ ปี ๒๕๓๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อปี ๒๕๔๙ กรณีที่ปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมกำกับดูแลให้นาง อ. เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ ทั้งมิได้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของนาง อ. อย่างใกล้ชิดเป็นเหตุให้นาง อ. กระทำการทุจริตโดยแก้ไขใบสำคัญบดือนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พ.ศ. ๒๕๓๕ นำมาใช้เป็นหลักฐานการจ่ายเงินในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ เพราะใบสำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่ครบตามเช็ค

ที่ส่งจ่ายไปแล้ว เป็นเหตุให้เงินขาดบัญชีจำนวน ๔๖๘,๕๑๗.๖๔ บาท พหุติการณณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ทางราชการอย่างลูกหนี้ ร่วมกับนาง อ.

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเหตุเกิดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่งมีหนังสือแจ้งให้รับผิดชอบเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งล่วงเลยอายุความเกินกว่า ๑๐ ปีแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ เรื่อง คือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้อำนวยการโรงเรียนกระทำละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่ ? และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความเท่าใด ? โดยนาง อ. ยอมรับตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า เป็นผู้ทำการแก้ไขใบสำคัญ แต่เพียงผู้เดียว และใบสำคัญในปีงบประมาณ ๒๕๓๖ ไม่ตรงตามเช็คที่ส่งจ่ายไปแล้ว และหาไม่พบ เป็นเหตุให้เงินขาดบัญชี

ประเด็นแรก ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนและผู้อำนวยการโรงเรียน กระทำละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการทำบัญชีรวมถึงกำกับดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของการทำงานในเดือนและผู้อำนวยการโรงเรียน มีหน้าที่ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๖๘ ในการส่งงบเดือนเป็นประจำทุกเดือน แต่กลับปล่อยปละละเลย ไม่ดำเนินการส่งงบเดือนเป็นเวลาหนึ่งปีเศษจนกระทั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้โทรศัพท์มาทวงถาม ถือว่าไม่ได้ใช้ความ

ระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำละเมิดในวันเดียวกับนาง อ. ซึ่งเกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖

ประเด็นที่สอง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความเท่าใด ? *ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า* คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างช้าที่สุดภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แม้จะเป็นการออกคำสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็เป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันละเมิด จึงถือว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสิ้นสุดลงแล้วและเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เนื่องจากขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙-๕๐/๒๕๕๕*)

ถึงแม้มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะกำหนดอายุความให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย

จะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งภายในอายุความไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามนัยมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงให้ได้ว่าเหตุแห่งการละเมิดเกิดขึ้นในวันใดและครบกำหนดสิบปีเมื่อใด เพราะหากใช้อำนาจออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดดังกล่าว นอกจากคำสั่งจะไม่มีผลบังคับได้ในทางกฎหมายแล้ว ยังทำให้รัฐได้รับความเสียหายที่ไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายได้



เรื่องที่ ๑๓
**เจ้าหน้าที่เขียนเช็คสั่งจ่ายผิดระเบียบ ... แต่ “เจ้าหน้าที่”
 มีส่วนผิดด้วย**
 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๗/๒๕๕๕)

พฤติการณ์และการกระทำ

- เจ้าหน้าที่การเงินของหน่วยงานของรัฐเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินค่าซื้อสินค้าให้กับเจ้าหน้าที่จำนวน ๒๓ ฉบับ แต่ไม่ได้ขีดคร่อมและไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า หรือ “ผู้ถือ” ออก และมอบเช็คให้ผู้แทนของเจ้าหน้าที่ ทำให้มีผู้นำไปขึ้นเงินสดจากธนาคารเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับเงิน
- ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่
- ไม่เป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลหรือกระทำด้วยความจงใจ แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินของแผ่นดินว่าจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการหรือแม้กระทั่งกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ อย่างเคร่งครัดเพราะกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดขึ้นล้วนมีผลผูกพันฝ่ายปกครอง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ (ต่อ)

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลต่อความคาดหวังของประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายหรือระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น สำหรับใช้ในการปฏิบัติราชการและมีผลต่อความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

เจ้าหน้าที่เขียนเช็คสั่งจ่ายผิดระเบียบ ... แต่ “เจ้าหน้าที่”
มีส่วนผิดด้วย

ในการสั่งจ่ายเช็คเพื่อชำระหนี้ของหน่วยราชการนั้น ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งแต่เดิมเป็นไปตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ แต่ต่อมาระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดวิธีปฏิบัติในการจ่ายเงินไว้ในแนวทางเดียวกันว่า กรณีส่วนราชการซื้อทรัพย์สิน การเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินเพื่อชำระหนี้ให้กับเจ้าหน้าที่นั้น ให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ชิดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออกและขีดคร่อมด้วย (ข้อ ๔๘ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในเรื่องนี้

เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฟ้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าข้อเท็จจริงจะเกิดขึ้นในช่วงของการบังคับใช้ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่เมื่อหลักการในการสั่งจ่ายเช็คเพื่อชำระหนี้ของหน่วยราชการเป็นไปในลักษณะเดียวกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ คดีนี้จึงสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเงินในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทผู้จำหน่ายเวชภัณฑ์ให้แก่โรงพยาบาล ส. ซึ่งเป็นโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นเวลาหลายปี แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ โรงพยาบาล ส. ไม่ได้ชำระเงินค่าสินค้าตามใบแจ้งหนี้ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามมาโดยตลอด ต่อมา จึงได้ทราบว่าโรงพยาบาลได้มีการชำระหนี้แล้วบางส่วน โดยเจ้าหน้าที่การเงินของโรงพยาบาลเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินให้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๓ ฉบับ แต่ไม่ได้ขีดคร่อมและไม่ได้ขีดฆ่าคำว่าหรือ “ผู้ถือ” ออก และมอบเช็คดังกล่าวให้ผู้แทนของผู้ฟ้องคดี ทำให้มีผู้นำไปขึ้นเงินสดจากธนาคาร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าสินค้า

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบหลักเกณฑ์การจ่ายเงินของทางราชการดีว่าจะต้องจ่ายเป็นเช็คขีดคร่อมและต้องขีดฆ่าคำว่าผู้ถือออก หากโรงพยาบาลปฏิบัติตามระเบียบ ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีจะไม่สามารถนำเช็คไปขึ้นเงินได้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินค้าที่ค้างชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินคำจำนวน ๙๕๐,๕๐๐ บาท และดอกเบี้ย

ในเรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า โรงพยาบาล ส. ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีนาง ว. ซึ่งเป็นผู้รับเงินแทน จึงเป็นการชำระหนี้ โดยถูกต้องตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ส่วนการเขียนเช็คสั่งจ่ายของเจ้าหน้าที่การเงินที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป ความเสียหายจึงมิได้เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบ

ประเด็นปัญหาก็คือ การที่เจ้าหน้าที่โรงพยาบาล ส. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ เป็นการละเลยต่อหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อส่วนราชการเป็นผู้กำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้นมาเองและเจ้าหน้าที่การเงินต่างก็ถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการมาโดยตลอด รวมทั้งโรงพยาบาล ส. และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว เช่นเดียวกัน บุคคลภายนอกผู้เป็นเจ้าของหนี้จึงย่อมคาดหมายและเชื่อโดยสุจริตว่า เจ้าหน้าที่การเงินจะปฏิบัติตามระเบียบที่ส่วนราชการเป็นผู้กำหนด และคงปฏิบัติตามต่อไปจนกว่าจะมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าว ดังนั้น ระเบียบนี้ย่อมมีผลผูกพันให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่การเงินต้องปฏิบัติตาม การที่โรงพยาบาล ส. และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเฉพาะกับผู้ชายรายอื่น ๆ แต่สำหรับผู้ฟ้องคดี ได้ถือปฏิบัติเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจ อีกทั้งไม่มีเหตุผลใดที่เจ้าหน้าที่ของ

โรงพยาบาล ส. จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แม้ข้อเท็จจริงยังไม่มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลหรือกระทำด้วยความจงใจ แต่ก็เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม **สำหรับความรับผิดของโรงพยาบาล ส. จะมีได้เพียงใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้นำมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๔๒ และมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาวินิจฉัยโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วย** เนื่องจากผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเช็คมอบให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ หากกรรมการผู้จัดการบริษัทใช้ความระมัดระวังสอดส่อง ตรวจสอบ ติดตามอย่างบุคคลผู้ค้าขายหรือมีหนังสือทวงถามเหตุแห่งความล่าช้าในการส่งจ่ายเงิน ก็จะไม่เกิดความเสียหายมาก

ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองฝ่ายจึงมีส่วนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้

ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละห้าสิบของความเสียหาย
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๙/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและเป็น
อุทาหรณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่
เกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินของแผ่นดินว่าจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบ
การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการหรือแม้กระทั่ง
กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ อย่างเคร่งครัดเพราะกฎหมาย
หรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดขึ้นล้วนมีผล
ผูกพันฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลต่อความคาดหวัง
ของประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายหรือระเบียบ
ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นสำหรับใช้ในการปฏิบัติราชการและมีผล
ต่อความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติ
ตามอย่างเคร่งครัดแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้ประกอบอาชีพ
ค้าขายหรือรับจ้างกับส่วนราชการทั่วไปว่า พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึง
การไม่ใช้ความระมัดระวังสอดส่อง ตรวจสอบ ติดตามหรือมีหนังสือ
ทวงถามเหตุแห่งความล่าช้าในการสั่งจ่ายเงินจนเกิดความเสียหาย
จำนวนมาก ถือเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่มีส่วนเป็นผู้ก่อให้เกิด
ความเสียหายด้วย ...



เรื่องที่ ๑๔

หัวหน้าหน่วยงานคลัง ไม่เร่งรัดให้คืนเงินยืม ...

ต้องรับผิดชอบ ครับ !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๘)

พฤติการณ์และการกระทำ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ส่งใบสำคัญและเงินเหลือจ่ายคืนตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้
- หัวหน้าหน่วยงานคลังมีหนังสือเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสั่งการให้มีการส่งใช้เงินยืม และเสนอผู้บริหารให้แจ้งเจ้าหน้าที่ผู้ยืมเงินรีบส่งใช้เงินยืมที่ค้างชำระโดยด่วน เมื่อพ้นกำหนดเวลาในการเร่งรัดให้ส่งใช้เงินยืม เป็นการดำเนินการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
- หัวหน้าหน่วยงานคลังต้องขออนุมัติให้หักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินอื่นใด เพื่อชดใช้เงินยืม

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ และการบัญชี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือผู้อำนวยการกองคลัง ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่ระเบียบของทางราชการได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้ให้ครบถ้วนถูกต้องแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องควบคุมตรวจสอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนดไว้ หากทางราชการได้รับความเสียหาย เพราะเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ระมัดระวังหรือไม่ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้แล้ว ในฐานะที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานคลังย่อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นด้วย

**หัวหน้าหน่วยงานคลัง ไม่เร่งรัดให้คืนเงินยืม ...
ต้องรับผิดชอบ ครับ !**

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการบัญชีของราชการ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและรอบคอบ เพื่อที่จะได้รักษาผลประโยชน์ของทางราชการและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในเรื่องนี้ เป็นเรื่องราวของหัวหน้าหน่วยงานคลัง (ผู้ฟ้องคดี) ที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินยืมและขอใช้เงินยืม จนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากนาย ว. ขณะเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ยืมเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายโครงการจัดการแข่งขันฟุตบอล ซึ่งต่อมา นาย ว. ได้นำใบสำคัญคู่จ่ายมาส่งใช้เงินยืมบางส่วน ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งเพียง ๒ วัน และภายหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว ก็ไม่ได้ส่งใบสำคัญเพิ่มเติมและส่งใช้เงินคืนส่วนที่เหลือแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการกองคลัง มีหน้าที่ตรวจสอบทะเบียนเงินยืม แต่กลับไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและเงื่อนไขในใบยืม ถือได้ว่ากระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรม เพราะตนได้ดำเนินการตามระเบียบแล้วโดยมีหนังสือ เพื่อเสนอให้มีการสั่งการให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมแล้ว รวม ๓ ฉบับ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ผู้ยืมนำใบสำคัญคู่จ่าย รวมทั้งเงินเหลือจ่าย (ถ้ามี) ส่งคืนภายใน ๓๐ วันนับจากวันที่ได้รับเงิน ถ้าไม่ส่งตามกำหนดต้องชดใช้เงินหรือยอมให้หักเงินเพื่อชดใช้เงินยืม (ข้อ ๘๔ (๒) ประกอบข้อ ๘๖ วรรคหนึ่ง (๓)) หากครบกำหนดแล้ว ยังไม่ชดใช้เงินยืม ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรอย่างช้าไม่เกิน ๓๐ วัน ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ชดใช้เงินยืม จะต้องหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดที่พึงได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อชดใช้เงินยืมนั้น (ข้อ ๘๔ (๔)) และกำหนดหน้าที่ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังตรวจสอบทะเบียนเงินยืมของผู้ยืมที่พ้นจากตำแหน่ง หากยังค้างชำระเงินยืมอยู่ ก็ให้เร่งรัดให้เสร็จสิ้นในทันทีก่อนที่ผู้ยืมจะพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ไม่นยินยอมชดใช้เงินยืม ก็จะต้องหักเงินเพื่อชดใช้เงินยืมดังกล่าว (ข้อ ๘๔ (๕))

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยืมเงิน คือ นาย ว. ได้รับเงินยืมเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ดังนั้น ตามระเบียบดังกล่าว จึงมีหน้าที่ต้องส่งใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่าย ภายใน ๓๐ วันนับจากวันที่ได้รับเงิน คือ ภายในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐

ประเด็นปัญหา คือ การที่หัวหน้าหน่วยงานคลังมีหนังสือเสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสั่งการให้มีการส่งใช้เงินยืม ถือเป็น

การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบกำหนดไว้หรือไม่ ? และหัวหน้าหน่วยงานคลังต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนาย ว.ไม่ส่งใบสำคัญ และเงินที่เหลือจ่ายคืนภายในกำหนดเวลา (วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐) ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลัง ย่อมมีหน้าที่เสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งการให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมอย่างช้าไม่เกิน ๓๐ วัน คือ ภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ (นับแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐) แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อสั่งการให้มีการส่งใช้เงินยืมภายในเวลาดังกล่าว แม้อต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อแจ้งให้นาย ว. รีบส่งใช้เงินยืมที่ค้างชำระโดยด่วน ก็เป็นการดำเนินการเมื่อพ้นกำหนดเวลาในการเร่งรัดให้ส่งใช้เงินยืมไปแล้ว และเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลา (วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑) ที่ควรมีคำสั่งให้ส่งใช้เงินยืมแล้ว ย่อมถือว่า นาย ว. ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อ ๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องขออนุมัติให้หักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดที่นาย ว. จะพึงได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อชดใช้เงินยืมตามข้อ ๘๔ (๒) ของระเบียบดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวม ๓ ฉบับ เป็นเพียงแต่หนังสือเร่งรัดให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมตามระเบียบ โดยมีได้มีการเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหักเงินใด ๆ ที่นาย ว. จะพึงได้รับเพื่อชดใช้เงินยืมนั้น กรณีถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบดังกล่าว และเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๐

ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐาน
การปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน
การงบประมาณ และการบัญชี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้าหน่วยงานคลัง
หรือผู้อำนวยการกองคลัง ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม
อำนาจหน้าที่ที่ระเบียบของทางราชการได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ
ไว้ให้ครบถ้วนถูกต้องแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องควบคุมตรวจสอบให้
ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนดไว้
หากทางราชการต้องได้รับความเสียหาย เพราะเหตุจากการปฏิบัติ
หน้าที่ไม่ระมัดระวังหรือไม่ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง
ได้กำหนดไว้แล้ว ในฐานะที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานคลังย่อมต้องรับผิดชอบ
ในความเสียหายนั้นด้วย ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติม
ได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ...



เรื่องที่ ๑๕

“รับส่งเงินของทางราชการ ต้องมีกรรมการไปรับส่งเงิน”

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐๕/๒๕๕๙)

พฤติการณ์และการกระทำ

○ ตามระเบียบการเบิกเงินจากธนาคารซึ่งเป็นเงินสดเพียงอย่างเดียว ต้องมีกรรมการไปร่วมรับส่งเงินร่วมกันอย่างน้อยสามคน และแม้ต่อมาจะมีการนำเอาเงินดังกล่าวไปซื้อเป็นแคชเชียร์เช็คซึ่งมีการขีดคร่อมระบุผู้รับ ก็มีได้หมายความว่า การรับส่งเงินที่มีเช็คขีดคร่อมจะถือเป็นข้อยกเว้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ

○ การที่กรรมการบางคนไม่ร่วมในการรับหรือส่งเงิน ถือเป็น การปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบอันเป็นการกระทำผิดวินัยที่ต้องถูกลงโทษทางวินัย

พฤติการณ์ เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง
ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสุสาหะ ไม่เอาใจใส่
ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติหน้าที่
ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ
ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การทำหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งนอกจากจะมีเจตนาธรรมณ์ให้กรรมการทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อกลั่นกรองตรวจสอบให้คำแนะนำหรือใช้อำนาจร่วมกันในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลแล้ว ยังต้องมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น อันเป็นการป้องกันไม่ให้รัฐได้รับความเสียหายอีกด้วย ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการให้ต้องดำเนินการไว้ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการก็ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

“รับส่งเงินของทางราชการ ต้องมีกรรมการไปรับส่งเงิน”

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน พ. ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการรับส่งเงินในข้อ ๗๙ ว่า “ในการไปรับหรือส่งเงินที่ธนาคาร หรือ ณ สถานที่รับเงินแห่งอื่นใด รวมตลอดถึงต่างหน่วยงานในสำนักงานเดียวกัน ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ไปรับหรือส่งเงินแต่ลำพังผู้เดียวต้องมีกรรมการไปรับหรือส่งเงินร่วมกันรับผิดชอบเป็นคณะ โดยให้ถือปฏิบัติ ดังนี้ (๑) จำนวนเงินที่ไปรับหรือส่งไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท โดยไม่คิดรวมจำนวนเงินในเช็คขีดคร่อม ให้มีกรรมการไปรับหรือส่งร่วมกันอย่างน้อยสามคน โดยให้มีข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ ๒ ร่วมไปด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน ...” การรับหรือส่งเงินตามระเบียบดังกล่าวมีความหมายในทางปฏิบัติที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องทำความเข้าใจ หรือแม้กระทั่งข้าราชการของส่วนราชการอื่น ๆ

ที่มีระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการรับหรือส่งเงินไว้ทำนองเดียวกัน โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

(๑) ความสำคัญของการกำหนดให้มีกรรมการไปรับและส่งเงินร่วมกัน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรับหรือส่งเงินในกรณีที่ได้รับหรือส่งเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท มีความหมายเฉพาะเงินสดหรือรวมจำนวนเงินในเช็คด้วยที่กรรมการจะต้องไปรับและส่งเงินร่วมกัน

(๓) การที่กรรมการบางคนไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ถือเป็น การปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบอันเป็นการกระทำผิดวินัย ที่ต้องถูกลงโทษทางวินัยหรือไม่

คดีปกครองที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในเรื่องนี้ เป็นกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร) มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน เนื่องจากเป็นกรรมการรับหรือส่งเงิน แต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ทำให้กรรมการที่ไปรับส่งเงินเพียงคนเดียวทุจริต เบียดบังเอาเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ กรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการรับส่งเงิน ๓ คน คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายคลัง (ผู้ฟ้องคดี) นาง น. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓ และนาย ป. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ต่อมาได้มีการเบิกถอนเงินจากธนาคาร จำนวน ๔๒,๓๐๘ บาท เพื่อซื้อแคชเชียร์สั่งจ่ายสำนักงานประกันสังคม แต่คณะกรรมการฯ ปล่อยให้ นาย ป. ดำเนินการแต่ผู้เดียวโดยไม่ตรวจสอบความถูกต้อง และไม่ร่วมนำส่งแคชเชียร์เช็ค เป็นเหตุให้นาย ป. ซื้อแคชเชียร์เช็ค จำนวน ๓๐,๓๐๘ บาท เบิกเป็นเงินสด จำนวน ๑๒,๐๐๐ บาท แล้วทุจริตเบียดบังเอาเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว กรุงเทพมหานคร จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และในที่สุดมีความเห็นว่า

การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดสาหะ ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงลงโทษตัดเงินเดือน

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร) โดยเห็นว่า ระเบียบกรุงเทพมหานครฯ ข้อ ๗๙ (๑) ดังกล่าว มีหมายความว่า ไม่ว่าจะจำนวนเงินในเช็คขีดคร่อมจะมีจำนวนมากเพียงใด ก็ไม่จำเป็นต้องมีกรรมการรับส่งเงิน และหมายความว่า การรับส่งเงินเฉพาะที่เป็นเงินสดหรือเป็นหนังสือตราสารเงิน เช่น เช็ค ซึ่งไม่รวมถึงเช็คขีดคร่อม อีกทั้งสำนักงานเขตธนบุรีได้ประสานงานกับธนาคารให้ออกเป็นเช็คขีดคร่อมโดยจ่ายให้สำนักงานประกันสังคมเท่านั้น ไม่มีขั้นตอนใดต้องรับเป็นเงินสด และการที่มีการเบิกเป็นเงินสดนั้น เป็นเรื่องระหว่างนาย ป. กับธนาคาร เนื่องจากธนาคารไม่อาจกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากคำสั่งของเจ้าของบัญชีจึงเป็นการร่วมกระทำความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจประเด็นแรกเกี่ยวกับ**ความสำคัญของการกำหนดให้มีกรรมการไปรับและส่งเงินร่วมกัน** โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ข้อ ๗๙ (๑) ของระเบียบกรุงเทพมหานครฯ ต้องการให้กรรมการแต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในจำนวนเงินที่ไปรับหรือนำส่งในขณะที่เงินยังอยู่ในความอารักขาซึ่งความรับผิดชอบร่วมกันนี้ย่อมหมายถึงการที่กรรมการแต่ละคนต้องร่วมกันรับผิดชอบ

ขอใช้จำนวนเงินที่ขาดหาย และการรับหรือส่งเงินนี้ให้กรรมการผู้รับมอบ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบเงินทำบันทึกการรับมอบหรือการส่งมอบกับ กรรมการผู้นำส่งหรือผู้รับมอบไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับ แต่งตั้งให้เป็นกรรมการจึงต้องร่วมกับกรรมการคนอื่นดำเนินการ ถอนเงินและซื้อแคชเชียร์เช็คตลอดจนส่งมอบเงินจนกว่าจะเสร็จ และในการดำเนินการดังกล่าวต้องตรวจสอบหลักฐานการรับหรือ จ่ายเงินให้ถูกต้องครบถ้วนจนเสร็จสิ้น

ประเด็นที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรับหรือ ส่งเงินในกรณีที่รับหรือส่งเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท มีความหมาย เฉพาะเงินสดหรือรวมจำนวนเงินในเช็คด้วยที่กรรมการจะต้องไปรับ และส่งเงินร่วมกัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีข้อ ๗๙ (๑) ของระเบียบกรุงเทพมหานครฯ ที่ระบุว่า *ไม่คิดรวมจำนวนเงินในเช็ค ชิตคร่อม* นั้น หมายความว่า กรณีการรับส่งเงินที่มีเช็คชิตคร่อม รวมอยู่ด้วย ซึ่งหากจำนวนเงินที่รับส่งมีจำนวนไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แล้ว แม้จะนำไปรวมกับเงินตามที่ระบุในเช็คชิตคร่อมจนทำให้เงินที่ไปรับส่ง มีจำนวนเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท กรณีเช่นนี้จะต้องมีกรรมการไปรับหรือ ส่งร่วมกันอย่างน้อยสามคน ทั้งนี้ เนื่องจากไม่อาจนับรวมเงินตาม จำนวนที่ระบุในเช็คชิตคร่อมได้ ไม่ว่าจำนวนเงินตามเช็คชิตคร่อมจะมี จำนวนเท่าใดก็ตาม ดังนั้น เมื่อกรณีนี้เป็นการไปรับเงินโดยการเบิกเงิน จากธนาคาร จำนวน ๔๒,๓๐๘ บาท ซึ่งเป็นเงินสดเพียงอย่างเดียว จึงต้องด้วยข้อ ๗๙ (๑) ของระเบียบดังกล่าวที่จะต้องมีการไปร่วม รับส่งเงินร่วมกันอย่างน้อยสามคน และแม้ต่อมาจะมีการนำเอา เงินจำนวนดังกล่าวไปซื้อเป็นแคชเชียร์เช็คซึ่งมีการชิตคร่อมระบุให้ สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้รับ ก็ได้หมายความว่า การรับส่งเงิน ที่มีเช็คชิตคร่อมจะถือเป็นข้อยกเว้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการในรูป ของคณะกรรมการแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม การที่กรรมการบางคนไม่ร่วมในการรับหรือส่งเงิน ถือเป็นการปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบอันเป็นการกระทำผิดวินัยที่ต้องถูกลงโทษทางวินัยหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าจำนวนเงินไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ต้องมีกรรมการรับส่งเงิน จึงปล่อยให้นาย ป. ดำเนินการดังกล่าวแต่ผู้เดียว โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนเงินและไม่ได้ร่วมเดินทางไปส่งเงินด้วย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสาหัส ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ปลัดกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

ส่วนประเด็นว่า ธนาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าของบัญชีหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อได้มีการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการรับส่งเงินแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามที่ระเบียบกรุงเทพมหานครฯ ข้อ ๗๙ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗๙ ของระเบียบดังกล่าว จึงไม่อาจอ้างเหตุที่ธนาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าของเงินมาเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบได้ และหากสำนักงานเขตธนบุรีทำข้อตกลงกับธนาคารว่า การถอนเงินไปให้ถอนเพื่อซื้อแคชเชียร์เช็คเท่านั้น จะถอนเป็นเงินสดไม่ได้ แล้วธนาคารได้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าของบัญชี ก็เป็นเรื่อง

ที่สำนักงานเขตธนบุรีในฐานะเจ้าของเงินจะต้องไปดำเนินการให้ธนาคาร
รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นอีกกรณีหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างเหตุดังกล่าว
มาเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๑๐๐๕/๒๕๕๙)

จากคำพิพากษาข้างต้นจึงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่
ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในเรื่องการตีความถ้อยคำในตัวบท
กฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและนำมาใช้ในการ
ปฏิบัติราชการจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ
และความสำคัญของการทำหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการที่ได้รับ
การแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งนอกจาก
จะมีเจตนารมณ์ให้กรรมการทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อกลั่นกรองตรวจสอบ
ให้คำแนะนำหรือใช้อำนาจร่วมกันในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้การทำงาน
เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลแล้ว ยังต้องมีส่วนร่วมในความรับผิด
ที่เกิดขึ้น อันเป็นการป้องกันไม่ให้รัฐได้รับความเสียหายอีกด้วย ดังนั้น
เมื่อมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการให้ต้องดำเนินการไว้
ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการก็ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด



เรื่องที่ ๑๖

เจ้าหน้าที่การเงิน ... ทุจริตเบิกค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อน
คณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวัน
ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒/๒๕๖๐)

พฤติการณ์และการกระทำ

- คณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวันไม่ใส่ใจปฏิบัติหน้าที่และไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ
- เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี มีหน้าที่เบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ อาศัยโอกาสที่คณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวันไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน และไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินให้มีการประทับตราจ่ายเงินนำไปเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลที่มีผู้ใช้สิทธิเบิกแล้วกลับไปใช้เบิกเงินซ้ำอีกแล้วโอนเงินเข้าบัญชีของตนและพวก
- นำเหตุว่าหลักฐานการจ่ายเงินแต่ละวันมีเป็นจำนวนมากมาเป็นข้ออ้างที่จะไม่ตรวจสอบไม่ได้

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงหรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ความรอบคอบ ระมัดระวัง และหมั่นตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน โดยยึดถือและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ (ต่อ)

กฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากมีเหตุอันควรสงสัยหรือส่อว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น ก็จะต้องนำหลักฐานเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินหรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบโดยไม่ชักช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวัน ต้องไม่ละเลยที่จะตรวจสอบหลักฐานการรับ - จ่ายเงินทุกสิ้นวันทำการอย่างละเอียด แม้หลักฐานดังกล่าวจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ตาม เพื่อมิให้เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในชั้นตอนใดชั้นตอนหนึ่งหรือช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง

เจ้าหน้าที่การเงิน ... ทุจริตเบิกค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อน
คณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวัน
ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับ - จ่ายเงินว่า การจ่ายเงินต้องมีหลักฐานการจ่าย และให้เจ้าหน้าที่ผู้จ่ายเงินประทับตราข้อความว่า “จ่ายเงินแล้ว” โดยลงลายมือชื่อรับรองการจ่ายและระบุชื่อผู้จ่ายเงินด้วยตัวบรรจงพร้อมทั้งวัน เดือน ปีที่จ่ายกำกับไว้ในหลักฐานการจ่ายเงินทุกฉบับเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำส่งกับหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในระบบว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

เมื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ให้ผู้ตรวจแสดงยอดรวมเงินรับตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย (ข้อ ๓๔ ข้อ ๓๗ และข้อ ๗๘) ถึงแม้ระเบียบจะกำหนดหน้าที่ดังกล่าว

แต่ปัญหาการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินก็ยังคงปรากฏเป็นข้อพิพาทในศาลปกครองอันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวันละเลยต่อหน้าที่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำเสนอในเรื่องนี้

ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวัน ที่จะต้องระมัดระวังไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการทำหน้าที่ เพราะเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นและเป็นผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวัน กรรมการฯ ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่ใช้บังคับระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ยังคงหลักการเดิมในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบรายการรับจ่ายเงิน

โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่าหน่วยงานของรัฐ (ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมูลทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการบำนาญซ้ำซ้อน โดยนำเอกสารการจ่ายเงินที่เคยจ่ายไปแล้วมาขออนุมัติเบิกจ่ายซ้ำ เป็นเหตุให้รัฐเสียหายเป็นจำนวนหลายล้านบาท

หน่วยงานของรัฐจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด

ผลการสอบข้อเท็จจริงพบว่า นาง ก. เจ้าพนักงานการเงิน และบัญชีซึ่งมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ บำนาญได้อาศัยโอกาสที่คณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงิน ประจำวันไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน และไม่ตรวจสอบ หลักฐานการจ่ายเงินให้มีการประทับตราจ่ายเงินแล้ว นำใบเสร็จรับเงิน ค่ารักษาพยาบาลที่มีผู้ใช้สิทธิเบิกแล้วกลับไปใช้เบิกเงินซ้ำอีกแล้วโอน เงินเข้าบัญชีของตนและพวก

ในเวลาต่อมา หน่วยงานของรัฐจึงได้มีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจำนวน ๖ คน ประกอบด้วย นาง ก. นาย จ. นาย ฉ. นาย น. และนางสาว อ. รวมถึงนาย ข. (ซึ่งเป็น ผู้ฟ้องคดี) ในฐานะคณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวันที่ ละเลยไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวันให้ถูกต้อง

นาย ข. ไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและได้นำคดี มาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน

โดยผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของนาง ก. ไม่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ฟ้องคดี ในฐานะหัวหน้างานการเงิน และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีหน้าที่ ไม่เคยเสนอบัญชีและเอกสารหลักฐานให้ตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบ การประทับตราจ่ายเงินแล้วในใบเสร็จรับเงินไม่ใช่หน้าที่ของตน ประกอบกับหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวันมีจำนวนมาก ไม่สะดวก ในการปฏิบัติงาน แต่ได้ตรวจสอบในส่วนงบบหน้าหลักฐานการจ่ายเงินแล้ว

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่ ?

และการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรรมการฯ ไม่ตรวจสอบเอกสาร และหลักฐานการจ่ายเงินทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ถือเป็นกรกระทำละเมิดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรายการจ่ายเงินไว้ว่า ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรายการจ่ายเงินในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารกับหลักฐานการจ่ายในแต่ละวัน ต้องตรวจสอบด้วยว่าผู้จ่ายเงินได้ทำการประทับตราจ่ายเงินแล้วในหลักฐานการจ่ายเงินทุกฉบับตามที่ระเบียบกำหนดไว้หรือไม่ และการจ่ายเงินมีหลักฐานการจ่ายจริงหรือไม่ด้วย

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวันไม่เคยตรวจสอบรายการจ่ายเงินในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารกับหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน และไม่เคยตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินที่เป็นใบเสร็จรับเงินว่าได้มีการประทับตราจ่ายเงินแล้วหรือไม่ ทำให้เจ้าพนักงานการเงินและบัญชีอาศัยช่องทางดังกล่าวนำใบเสร็จรับเงินที่มีการจ่ายเงินไปแล้วมาเบิกจ่ายซ้ำหลายครั้งต่อเนื่องเป็นเวลานาน หากคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบตามหน้าที่มาตั้งแต่ต้นก็น่าจะพบบาง ก. ไม่กล้ากระทำการทุจริตหรืออาจตรวจพบการทุจริตได้ไม่ยาก ความเสียหายก็จะน้อยลง และเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของนาง ก. ไม่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ฟ้องคดีซึ่งควรต้องใช้ความระมัดระวัง และติดตามหรือแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ นำบัญชีและเอกสารหลักฐานมาตรวจสอบได้ การไม่ติดตามหรือดำเนินการใด ๆ โดยเห็นว่าไม่มีหน้าที่จึงเป็นการไม่ใส่ใจปฏิบัติหน้าที่และไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ

ส่วนงบน้ำหลักฐานการจ่ายเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินนั้น ไม่ใช่หลักฐานการจ่ายเงิน การตรวจสอบจึงต้องตรวจสอบจากหลักฐานการจ่ายเงินเท่านั้น และผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจละเลยหรือนำเหตุที่ว่าหลักฐานการจ่ายเงินแต่ละวันมีเป็นจำนวนมากมาเป็นข้ออ้างที่จะไม่ตรวจสอบได้

ดังนั้น ความเสียหายส่วนหนึ่งจึงเป็นผลมาจากการละเลยไม่ตรวจสอบรายการจ่ายเงินในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคาร กับหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน และไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินที่เป็นใบเสร็จรับเงินว่าได้มีการประทับตราจ่ายเงินแล้วหรือไม่ จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒/๒๕๖๐)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงหรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของหน่วยงานของรัฐว่า จะต้องใช้ความรอบคอบระมัดระวัง และหมั่นตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน โดยยึดถือและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากมีเหตุอันควรสงสัยหรือส่อว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น ก็จะต้องนำหลักฐานเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินหรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบโดยไม่ชักช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรรมการตรวจสอบการรับ - จ่ายเงินประจำวัน ต้องไม่ละเลยที่จะตรวจสอบหลักฐานการรับ - จ่ายเงินทุกสิ้นวันทำการอย่างละเอียด แม้หลักฐานดังกล่าวจะมีจำนวนเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง



เรื่องที่ ๑๗

ความบกพร่องของหน่วยงาน ... ที่เจ้าหน้าที่

(ไม่) ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓/๒๕๕๕)

พฤติการณ์และการกระทำ

- ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เขียนเช็ค แต่เขียนเช็คที่กรอกข้อความไม่ครบถ้วน ไม่ได้ส่งจ่ายเช็คในนามของเจ้าหน้าที่ ไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่มีการขีดคร่อมเช็ค
- ผู้บังคับบัญชาเป็นหัวหน้างานการเงิน มีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงิน และเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินตามเช็ค ลงนามในเช็คเพื่อสั่งจ่ายเงิน โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องและสมบูรณ์ของเช็ค
- หน่วยงานของรัฐซึ่งช่วงการตรวจสอบนานเกินสมควร ไม่ได้จัดให้มีการตรวจสอบภายในถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการได้ง่ายขึ้น

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การกระทำที่ถือว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้สัมพันธ์กับระดับการลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาเฉพาะแต่เพียง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ (ต่อ)

ความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นไม่ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม และหากการกระทำละเมิดนั้นมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องนำเหตุดังกล่าวมาหักส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ออกด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและในฐานะผู้บังคับบัญชา นอกจากจะต้องยึดหลักเกณฑ์ตามระเบียบของทางราชการเป็นสำคัญ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังมากกว่าปกติธรรมดาแล้ว ยังต้องควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่คนอื่นได้อาศัยโอกาสในหน้าที่หรือความบกพร่องของหน่วยงานแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการปฏิบัติหน้าที่ได้

ความบกพร่องของหน่วยงาน ... ที่เจ้าหน้าที่ (ไม่) ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน

ในระบบราชการ สำหรับในงานบางประเภทหรือบางตำแหน่ง เช่น งานการเงิน งานด้านงบประมาณ หรือการพัสดุ นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคู่มือการปฏิบัติงานได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ ต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและใช้ความระมัดระวังมากกว่าตำแหน่งหรืองานประเภทอื่น ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งต้องควบคุมดูแล

การทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยแล้ว *ย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวังมากยิ่งขึ้นไปอีก* ทั้งนี้ เพราะหากมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือของตนเองแล้ว อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะให้อำนาจหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า หน่วยงานจะออกคำสั่งได้ในทันทีทันใด แต่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐาน นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนเงิน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าความเสียหายจริง หรือเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่และเพื่อประโยชน์ของรัฐนั่นเอง

ดังเช่นคดีตัวอย่างที่จะนำมาเป็นอุทาหรณ์ในเรื่องนี้ เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีที่รับราชการตำแหน่งอาจารย์ในวิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง แต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้างานการเงิน โดยมีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงินและเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินตามเช็ค ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ผู้ฟ้องคดีได้ให้นาง น. ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินและเขียนเช็คเพื่อจ่ายเงินชำระหนี้

ให้แก่ร้านค้า กรณีที่หน่วยงานได้ดำเนินการจัดซื้อพัสดุครุภัณฑ์จากร้านค้าต่าง ๆ ต่อมา ได้มีการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ พบว่ามีการทุจริตยกยอกเงินที่เบิกจ่าย โดยเจ้าหน้าที่เขียนเช็คสั่งจ่ายเงินโดยไม่ระบุตัวเจ้าหน้าที่และไม่ได้นำเช็คส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ แต่นำเช็คไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทำให้หน่วยงานค้างชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) จึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าการเงินและผู้ลงนามสั่งจ่ายเงิน โดยไม่ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเช็คและไม่ติดตามการใช้จ่ายเงินตามเช็ค จนเป็นช่องทางให้นาง น. อาศัยโอกาสดังกล่าว ยกยอกเงินของทางราชการ รับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามจำนวนเงินที่ได้ลงนามสั่งจ่ายเงินตามเช็คดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้เงินไม่สอดคล้องกับผลการพิจารณาลงโทษทางวินัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามระเบียบของทางราชการและประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ประกอบกับการยกยอกทรัพย์สินที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบเรื่องการเงินงานบัญชี และการรับจ่ายเงินประจำวัน หรือการตรวจสอบภายในด้วยการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ไม่ได้นำความบกพร่องของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานมาพิจารณาด่วนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) หรือไม่ ?

การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในเช็คเพื่อส่งจ่ายเงิน โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องและสมบูรณ์ของเช็คตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๓๘ ทวิ ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของทางราชการในเรื่องการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินว่า (๑) การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ ในกรณีซื้อหรือเช่าทรัพย์สิน หรือจ้างทำของ ให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ และขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมเช็ค (๒) การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ นอกจากกรณีตาม (๑) ให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก โดยจะขีดคร่อมเช็คหรือไม่ก็ได้ (๓) การสั่งจ่ายเงินเพื่อขอรับเงินสดมาจ่าย ให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ และขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก ห้ามออกเช็คสั่งจ่ายเงินสด

ถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาง น. ผู้ได้บังคับบัญชา
ของผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่เขียนเช็คไม่ได้สั่งจ่ายเช็คในนามของเจ้าหน้าที่
ไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่มี
การขีดคร่อมเช็ค แล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในเช็ค และต่อมา
ได้อาศัยโอกาสที่เช็คคลงรายการไม่ครบถ้วนไปเบิกจ่ายสำหรับใช้ส่วนตัว
ย่อมเป็นการกระทำการทุจริตอันเกิดจากความบกพร่องในการเขียนเช็ค
ที่รอกข้อความไม่ครบถ้วนตามข้อ ๓๘ ทวิ ผู้ฟ้องคดีในฐานะ
หัวหน้างานการเงิน และเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คควรต้องมีความ
รู้ความเข้าใจในระเบียบดังกล่าวเป็นอย่างดี และต้องปฏิบัติตาม
ตามระเบียบอย่างเคร่งครัด แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแล
ผู้ได้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างใกล้ชิด ตลอดจนมิได้ใช้
ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานของตน เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชา
อาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการทุจริต เบียดบัง ยกยอกเงินไปเป็น
ประโยชน์ส่วนตน ทำให้ราชการเสียหาย ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีตรวจสอบเช็ค
ที่นาง น. เขียนให้เสียก่อน ก็จะได้เห็นได้โดยง่ายว่า ไม่มีการขีดฆ่าคำว่า
“หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่ได้ขีดคร่อม ผู้ฟ้องคดี
ย่อมสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวก่อนการลงลายมือชื่อได้ การที่
ผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบความถูกต้องของเช็คก่อนลงลายมือชื่อในเช็ค
จำนวน ๘๕ ฉบับ คิดเป็นเงิน ๑,๙๑๕,๔๖๑.๙๕ บาท ย่อมเห็นได้
อย่างชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง
ปฏิบัติ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นนั้นตามมาตรา ๑๐ แห่ง
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงาน ต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี เพียงใด ?

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ ๒ ประการ คือ **ประการแรก** ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และ**ประการที่สอง** ต้องหักส่วนความรับผิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกด้วย

ดังนั้น การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่ได้ลงนามสั่งจ่ายไป เป็นเงิน ๑,๙๑๕,๔๖๑.๙๕ บาท จึงเป็นกรณีหน่วยงานเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย โดยมีได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม ข้างต้นมาพิจารณาประกอบด้วย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องตรวจสอบภายในวิทยาลัยเทคนิค เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย การทุจริต หรือการรั่วไหลของเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ ได้ดำเนินการตรวจสอบภายในครั้งสุดท้ายเมื่อสิบปีที่แล้ว (นับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔) ซึ่งเป็นการทิ้งช่วงการตรวจสอบนานเกินสมควร แสดงให้เห็นว่า การไม่ได้จัดให้มีการตรวจสอบภายในดังกล่าวย่อมเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้แม้วิทยาลัยเทคนิคจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน

สถานศึกษาก็ตาม แต่การตรวจสอบครั้งสุดท้ายก็ทำเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ และว่างเว้นมาจนเกิดการทุจริตใน พ.ศ. ๒๕๔๔ ทั้งคณะกรรมการตรวจรับ - จ่ายเงินประจำวันที่แต่งตั้งขึ้นก็ได้ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่า วิทยาลัยเทคนิคไม่ได้ตรวจตราให้คณะกรรมการทั้งสองชุดปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด เพราะหากคณะกรรมการตรวจสอบภายในสถานศึกษาและคณะกรรมการตรวจรับ - จ่ายเงินประจำวันที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมต้องตรวจพบการเบิกเงินโดยทุจริตของนาง น. ตั้งแต่เมื่อมีการกระทำเพียงไม่กี่ครั้ง การไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวย่อมทำให้นาง น. สามารถใช้โอกาสนั้นเบิกเงินไปโดยทุจริตได้หลายครั้ง

ดังนั้น การลงลายมือชื่อในเช็คที่มีการกรอกข้อความหรือรายการไม่ครบถ้วนตามที่ระเบียบกำหนดไว้ เป็นเหตุให้มีการทุจริตเบิกจ่ายเงินไปใช้ส่วนตัว จึงเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย กรณีจึงควรหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ คือ ต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินจำนวน ๑,๙๑๕,๔๖๑.๙๕ บาท ซึ่งเป็นยอดเงินค่าเสียหายที่ชัดเจนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือคิดเป็นเงิน ๙๕๗,๗๓๐.๙๗ บาท

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินจำนวน ๙๕๗,๗๓๐.๙๗ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓/๒๕๕๕)

คดีนี้ นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานสำหรับหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ว่า การกระทำที่ถือว่า “จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” อันจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้เงินตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้สัมพันธ์กับระดับการลงโทษทางวินัยแต่อย่างใด และการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาเฉพาะแต่เพียงความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นไม่ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมและหากการทำละเมิดนั้นมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องนำเหตุดังกล่าวมาหักส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ออกด้วย และยังเป็นอนุทรรพที่ดีสำหรับเตือนใจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและในฐานะผู้บังคับบัญชาว่า นอกจากจะต้องยึดหลักเกณฑ์ตามระเบียบของทางราชการเป็นสำคัญ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังมากกว่าปกติธรรมดาแล้ว ยังต้องควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่คนอื่นได้อาศัยโอกาสในหน้าที่หรือความบกพร่องของหน่วยงานแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการปฏิบัติหน้าที่ได้



เรื่องที่ ๑๘

ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ “เสียหายแก่ฐานะทางการคลัง” ...

หัวหน้าคลังต้องรับผิดชอบ !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๐๑/๒๕๖๐)

พฤติการณ์และการกระทำ

○ หัวหน้าส่วนการคลัง ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลัง

○ หัวหน้าส่วนการคลัง ไม่จัดทำรายงานสถานะการเงิน และเงินคงเหลือ ประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน แต่ไม่ได้ตรวจสอบว่ามี การเบิกจ่ายเงิน ล่วงล้ำเงินสะสมซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ต้องตระหนักถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงิน อย่างถูกต้อง และตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบ อันเกี่ยวกับการเงินการคลังกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย แก่ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ หากมีการกระทำใด ๆ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ (ต่อ)

ที่มีผลเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อเงินงบประมาณของแผ่นดินได้ในระยะยาว และเมื่อฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบ แม้ไม่มีเจตนากระทำการในทางทุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบทั้งทางวินัยและทางละเมิด

ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ “เสียหายแก่ฐานะทางการคลัง” ...
หัวหน้าคลังต้องรับผิดชอบ !

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์เรื่องนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวัน ...

ไม่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐ และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หัวหน้าส่วนการคลังกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้แม้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่สามารถนำมาใช้เป็นอุทธรณ์ที่ดีกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนและ

วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ มีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการรับและเบิกจ่ายเงิน ควบคุมบัญชีและเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงินและการก่อหนี้ผูกพัน

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ได้มีข้อสังเกตด้านการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีรายจ่ายจริงเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บริหารมิได้ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ

คดีนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เห็นว่า ในการอนุมัติและเบิกจ่ายเงิน แม้จะเกินกว่างบประมาณ แต่ก็เพียงขั้นตอนหนึ่งในการนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ การเบิกจ่ายเกินงบประมาณ เป็นการจ่ายตามรายการและกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แม้เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ แต่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง เห็นว่า มีการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บริหารมิได้ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณและมีได้สอบทานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้มีการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณจำนวน ๑,๒๘๐,๓๓๓.๔๓ บาท ในส่วนของหัวหน้าส่วนการคลังมีหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบ แต่มิได้จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และ

เป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน โดยไม่ได้ตรวจสอบว่ามี การเบิกจ่ายเงินล่วงหน้าเงินสะสม ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน เป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีการควบคุมฐานะทางการคลังให้สามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่มีผลกระทบด้านการคลังอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีคำสั่งให้หัวหน้าส่วนการคลัง ขาดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

หลังจากอุทธรณ์คำสั่ง หัวหน้าส่วนการคลัง (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่า ถูกหลงโทษทางวินัยลดขั้นเงินเดือนแล้วและไม่มีเจตนาทุจริต

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ คือ ข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๘๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

หัวหน้าส่วนการคลังกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่?

โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ช่วยเหลือคณะผู้บริหารท้องถิ่นในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมีหน้าที่ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงิน ควบคุมบัญชีและรายงาน รวมทั้งตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน การก่อหนี้ผูกพัน และต้องควบคุมดูแล

ให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องเป็นลำดับก่อนหลังตามความจำเป็น
 กลับกรอง และตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำเสนอผู้บังคับบัญชา
 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่จัดทำรายงาน
 สถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อ
 ผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควร
 ให้เบิกจ่ายเงิน แต่ไม่ได้ตรวจสอบว่ามีการเบิกจ่ายเงินล่วงหน้าเงินสะสม
 ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อนอันเป็นการไม่ปฏิบัติ
 ตามระเบียบ

พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
 ในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ
 และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง
 และพาณิชย์ ที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐
 ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
 ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการลงโทษทางวินัยและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
 เพื่อการละเมิด เป็นคนละกรณีกัน

การลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษข้าราชการ
 ผู้ที่กระทำผิดวินัยตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการเรียกให้เจ้าหน้าที่
 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน
 ของรัฐได้รับความเสียหาย จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็น
 คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่
 อ. ๑๑๐๑/๒๕๖๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจที่เกี่ยวกับ ด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณให้จำต้องตระหนักถึงหน้าที่ที่ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้อง และตรวจสอบความถูกต้อง ในการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบอันเกี่ยวกับการเงินการคลังกำหนด ขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของ หน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ หากมีการกระทำใด ๆ ที่มีผลเป็นความผิด วินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อเงิน งบประมาณของแผ่นดินได้ในระยะยาว และเมื่อ **“ฐานะทางการคลัง ของหน่วยงานของรัฐ”** ได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงิน งบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบ แม้ไม่มีเจตนากระทำการในทางทุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังต้องรับผิดชอบทั้งทางวินัย และทางละเมิด (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)



เรื่องที่ ๑๙

ลงชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้ล่วงหน้า ... “ทุจริต”

ต้องรับผิดชอบ !

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๕๕/๒๕๖๐)

พฤติการณ์และการกระทำ

○ ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงินค่าธรรมเนียม มีหน้าที่เป็นนายทะเบียนและคณะกรรมการตรวจสอบเงินรายวันปฏิบัติหน้าที่ นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ตามระเบียบกรมทะเบียนการค้าว่าด้วยการเก็บเงิน ค่าธรรมเนียม พ.ศ. ๒๕๒๖

- ลงชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้ล่วงหน้า
- ไม่ได้ทำการตรวจสอบการรับเงินค่าธรรมเนียมประจำวันจากใบเสร็จรับเงิน ฉบับต้นขั้ว เงินสดหรือเช็ค สมุดเงินสด
- มิได้ตรวจสอบยืนยันยอดกับหลักฐานใบส่งชำระเงินที่แนบกับคำขอ และสำเนาคำขอ
- เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับชำระเงินค่าธรรมเนียม ร่วมกันทุจริต

พฤติการณ์ ... ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน การบัญญัติกฎหมายหรือการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่อื่นอาศัยโอกาสในหน้าที่ทุจริตหรือกระทำการใด ๆ ในทาง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ (ต่อ)

ที่จะทำให้ราชการได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและแนวทางปฏิบัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องไม่เตรียมการใด ๆ ไว้ล่วงหน้าที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ

ลงชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้ล่วงหน้า ... “ทุจริต”
ต้องรับผิดชอบ !

การเตรียมงานไว้ล่วงหน้า เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่อื่นทั่วไปพึงควรปฏิบัติ ...

แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่งบางหน้าที่ การเตรียมงานไว้ล่วงหน้า โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อาจก่อให้เกิดความเสียหาย และส่งผลให้ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐได้

ดังเช่น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังเรื่องนี้

เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๔ คน ในสังกัดกรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ *คนที่ ๑* มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงินค่าธรรมเนียม การจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทและหนังสือรับรองรายการจดทะเบียน *ส่วนคนที่ ๒ ที่ ๓ และ ที่ ๔* มีหน้าที่เป็นนายทะเบียนและคณะกรรมการตรวจสอบเงินรายวัน

เจ้าหน้าที่ทั้ง ๔ คนได้ลงชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้ล่วงหน้า และมอบให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีหน้าที่รับชำระเงินค่าธรรมเนียมกรอก รายละเอียดและจำนวนเงินในภายหลัง โดยไม่ได้ทำการตรวจสอบ การรับเงินค่าธรรมเนียมประจำวันจากใบเสร็จรับเงินฉบับต้นขั้ว เงินสด หรือเช็ค สมุดเงินสด และมีได้ตรวจสอบยืนยันยอดกับหลักฐานใบสั่ง ชำระเงินที่แนบกับคำขอและสำเนาคำขอ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่มี หน้าที่รับชำระเงินค่าธรรมเนียม ๒ คน ร่วมกันทุจริต โดยการเขียน จำนวนเงินในต้นขั้วใบเสร็จรับเงินต่ำกว่าจำนวนเงินที่เรียกเก็บและ สำเนาใบเสร็จรับเงินที่มอบให้แก่ผู้ที่มายื่นคำขอ และนำเงินส่วนต่างไป

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจึงลงโทษทางวินัย และในส่วนของ ความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๔ คน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หลังจากอุทธรณ์และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่ง ตามคำสั่งเดิม เจ้าหน้าที่ทั้ง ๔ คน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีความพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าหน้าที่ คนที่ ๑) เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ (เจ้าหน้าที่ คนที่ ๒ - ๔) หมุนเวียนกันลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินของแต่ละวัน เพื่อให้เพียงพอในการใช้งาน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ยอมรับว่า ได้ลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้าและมอบให้พนักงานราชการนำไปกรอก ข้อมูลการรับชำระเงินและจำนวนเงินภายหลัง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ไม่ตรวจสอบการออกใบเสร็จและการรับเงินว่าถูกต้องตรงกับใบสั่ง ชำระค่าธรรมเนียมหรือไม่ ทั้งที่ย่อมทราบดีว่าไม่ถูกต้อง และคาดการณ์ ได้ว่าอาจเกิดความผิดพลาดหรือเป็นช่องทางให้มีการทุจริตได้ง่าย อีกทั้งไม่มีมาตรการในการตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงาน ในการออกใบเสร็จทั้งหมดในแต่ละวันว่าถูกต้องหรือไม่

จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ตามระเบียบกรมทะเบียนการค้าว่าด้วยการเก็บเงินค่าธรรมเนียม พ.ศ. ๒๕๒๖

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นคณะกรรมการตรวจสอบเงินรายวันก็ได้ตรวจสอบยอดเงินกับหลักฐานใบสั่งชำระค่าธรรมเนียมหรือใช้วิธีตรวจสอบอื่นเพื่อให้ได้ความจริงว่ามี การรับชำระค่าธรรมเนียมครบถ้วนถูกต้อง จึงทำให้ไม่ทราบจำนวนเงินที่ได้รับจริงในแต่ละวัน ซึ่งหากตรวจสอบก็จะพบการทุจริตโดยการเขียนใบเสร็จรับเงินที่แตกต่างกันได้โดยง่าย

การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายของทางราชการ จนเป็นช่องทางให้พนักงานราชการเบียดบังและนำเงินของราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๕๕/๒๕๖๐)

การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน การบัญญัติกฎหมายหรือการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่อื่นอาศัยโอกาสในหน้าที่ทุจริตหรือกระทำการใด ๆ ในทางที่จะทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและแนวทางปฏิบัติดังกล่าวอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องไม่เตรียมการใด ๆ ไว้ล่วงหน้า ที่สุ่มเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)



ที่ปรึกษา

นายอดิโชค	ผลดี	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญศิริ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายปิยะศาสตร์	ไขว้พันธุ์	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปราณี	สุขศรี	ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการคดีปกครอง
นางสาวธัญธร	ปังประเสริฐ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการ และวารสาร
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ญ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวฐิติพร	ปานไหม	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิรัญ	อินดร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวบุญญาภา	ไชยคำมี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญยรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายเยี่ยม	อรุโณทัยวิวัฒน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกชนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวสุชาดา	ศรีเกลี้ยง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวชฎารัตน์	ทองรัต	เจ้าหน้าที่ศาลปกครองปฏิบัติการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ผู้พิมพ์
นางสาวอรณิชา	โหมวัฒนา	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน ผู้ออกแบบปก