

เจ้าหน้าที่เขียนเช็คสั่งจ่ายผิดระเบียบ ... แต่ “เจ้าหน้าที่” มีส่วนผิดด้วย

นายนิรัฐ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการสั่งจ่ายเช็คเพื่อชำระหนี้ของหน่วยราชการนั้น ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด 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)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้

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. ไม่ได้ชำระหนี้ค่าสินค้าตามใบแจ้งหนี้ ทั้งๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามมาโดยตลอด ต่อมาจึงได้ทราบว่าโรงพยาบาลได้มีการชำระหนี้แล้วบางส่วน โดยเจ้าหน้าที่การเงินของโรงพยาบาลเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินให้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๓ ฉบับ แต่ไม่ได้ขีดคร่อมและไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “ผู้ถือ” ออก และมอบเช็คดังกล่าวให้ผู้แทนของผู้ฟ้องคดี ทำให้มีผู้นำไปขึ้นเงินสดจากธนาคารเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าสินค้า

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบหลักเกณฑ์การจ่ายเงินของทางราชการดีว่าจะต้องจ่ายเป็นเช็คขีดคร่อมและต้องขีดฆ่าคำว่าผู้ถือออก หากโรงพยาบาลปฏิบัติตามระเบียบ ผู้แทนของผู้ฟ้องคดีจะไม่สามารถนำเช็คไปขึ้นเงินได้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินค้าที่ค้างชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินค้าจำนวน ๙๕๐,๕๐๐ บาท และดอกเบี้ย

ในเรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า โรงพยาบาล ส. ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีนาง ว. ซึ่งเป็นผู้รับเงินแทน จึงเป็นการชำระหนี้โดยถูกต้องตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ส่วนการเขียนเช็คสั่งจ่ายของเจ้าหน้าที่การเงินที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป ความเสียหายจึงมิได้เกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบ

ประเด็นปัญหาก็คือ การที่เจ้าหน้าที่โรงพยาบาล ส. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ เป็นการละเลยต่อหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อส่วนราชการเป็นผู้กำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้นมาเอง และเจ้าหน้าที่การเงินต่างก็ถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการมาโดยตลอด รวมทั้งโรงพยาบาล ส. และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเช่นเดียวกัน บุคคลภายนอกผู้เป็นเจ้าของจึงย่อมคาดหมายและเชื่อโดยสุจริตว่าเจ้าหน้าที่การเงินจะปฏิบัติตามระเบียบที่ส่วนราชการเป็นผู้กำหนดและคงปฏิบัติตามไปจนกว่าจะมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าว ดังนั้น ระเบียบนี้ย่อมมีผลผูกพันให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่การเงินต้องปฏิบัติตาม การที่โรงพยาบาล ส. และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเฉพาะกับผู้ขายรายอื่นๆ แต่สำหรับผู้ฟ้องคดีได้ถือปฏิบัติเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจ อีกทั้งไม่มีเหตุผลใดที่เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

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

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

ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายจึงมีส่วนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละห้าสิบของความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๙/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการส่งจ่ายเงินของแผ่นดินที่จะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการหรือแม้กระทั่งกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติอื่นๆ อย่างเคร่งครัดเพราะกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดขึ้นล้วนมีผลผูกพันฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลต่อความคาดหวังของประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายหรือระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นสำหรับใช้ในการปฏิบัติราชการและมีผลต่อความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้ประกอบอาชีพค้าขายหรือรับจ้างกับส่วนราชการทั่วไปว่า พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ใช้ความระมัดระวังสอดส่อง ตรวจสอบ ติดตามหรือมีหนังสือทวงถามเหตุแห่งความล่าช้าในการส่งจ่ายเงินจนเกิดความเสียหายจำนวนมาก ถือเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่มีส่วนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ...