

รอนายก อบต. ไม่ต้องรับผิดชอบ ... เพราะไม่มีอำนาจอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม

นางสาวจิตพร ปานไหม
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขข้อ ๘๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น ซึ่งข้อ ๘๑ ของระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดว่า ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมได้ตามความจำเป็นในขณะนั้น โดยให้คำนึงถึงฐานะการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะผู้บริหารซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ และได้มีมติเห็นชอบให้จ่ายขาด เงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการในการแก้ไขปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยอ้างว่าเป็นกรณี ฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น

แต่หลังจากที่มีการเบิกจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวแล้ว นายอำเภอได้มีหนังสือให้ระงับการเบิกจ่าย เงินสะสมโดยเห็นว่ามิได้ดำเนินการตามระเบียบ และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จนกระทั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (คนปัจจุบัน) ได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้คณะผู้บริหาร ที่เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณามติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมดังกล่าวรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหว่า “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งได้เข้าร่วมประชุมคณะผู้บริหาร และมีมติเห็นชอบด้วย จะต้องรับผิดชอบตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ?

คดีนี้มีมูลเหตุเกิดจากการที่รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับคำสั่งเรียกให้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการเข้าร่วมประชุมและมีมติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่ถูกต้อง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายก องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกคำสั่ง) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และได้ยกคำร้องอุทธรณ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัย อุทธรณ์ดังกล่าว

ประเด็นที่สำคัญ คือ “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นผู้มีอำนาจ อนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวหรือไม่ ?

ในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนนี้เราอาจจะคุ้นชินกับคำว่า “คณะกรรมการ บริหาร” และ “กรรมการบริหาร” หรือ “คณะผู้บริหาร” แต่บทนิยามของทั้งสามคำดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป

จากบทกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ทำให้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ไม่มี คณะผู้บริหาร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อพิจารณาตามข้อ ๕ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง **นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น**

ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้เข้าร่วมประชุมคณะผู้บริหารและให้ความเห็นชอบการจ่ายขาดเงินสะสม ด้วยก็ตาม ก็ไม่อาจถือเป็นการประชุมของคณะผู้บริหาร อีกทั้งตามมาตรา ๕๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและ องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเพียง ผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นตามข้อ ๕๑ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยดังกล่าว คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นซึ่งได้เข้าประชุมด้วยและให้ความเห็นชอบ

การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมปรึกษาหารือในการประชุม แต่ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะอนุมัติให้จ่ายขาด เงินสะสม จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔๒/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณและการคลังนั้น หากกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่คนใดหรือตำแหน่งใดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ได้ ดำเนินการตามเงื่อนไขและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรณีที่ไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเป็นแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจ หน้าที่โดยตรง แม้จะได้มีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นหรือเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นก็ตาม ย่อมถือไม่ได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำละเมิด ที่จะต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด