

จัดซื้อสิ่งของเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ... ปลัดเทศบาลต้องรับผิดชอบเพราะเหตุละเมิดหรือไม่ !

นางสาวจิตติพร ปานไหม

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการจัดซื้อสิ่งของเพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การตั้งงบประมาณเสนอคณะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาอนุมัติจัดซื้อ ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญ ซึ่งเจ้าหน้าที่งบประมาณมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลให้การตั้งงบประมาณดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาสิ่งของที่จะจัดซื้อ จะต้องถูกต้องตามประเภทงบประมาณและหมวดรายจ่ายตามแนวทางการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณที่กรมการปกครองกำหนดไว้ เพราะการเบิกจ่ายเงินผิดประเภทและ/หรือ ผิดหมวด อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดได้

โดยข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ (๑) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย (ก) ... (ค) หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ ... (๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง และกรมการปกครองได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๒๗๘๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง การพิจารณาแบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ กำหนดให้ครุภัณฑ์ หมายความว่า สิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ ๑ ปีขึ้นไป และมีราคารายหนึ่งหรือชุดหนึ่งเกิน ๕,๐๐๐ บาท

ดังนั้นคดีปกครองที่นำมาเสนอในฉบับนี้ ซึ่งเป็นการจัดซื้อสิ่งของวงจรรีดโดยเบิกจ่ายจากงบประมาณ หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ กรณีจะถือเป็นการจัดตั้งงบประมาณที่ถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ ? และหากไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดซื้อและตั้งงบประมาณจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ อย่างไร ?

มูลเหตุของคดีเกิดจากปลัดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ได้เสนอเรื่องให้นายกองการบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จัดซื้อสิ่งของวงจรรีดเพื่อติดตั้งภายในบริเวณสำนักงานเทศบาลตามข้อสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการป้องกันการรักษาความสงบจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด/การติดตั้ง CCTV โดยใช้เงินงบประมาณ หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ ประเภทรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น ๆ รายการค่าใช้จ่ายในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจพบว่า การจัดซื้อสิ่งของวงจรรีดในหมวดค่าใช้สอยดังกล่าว ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากวงจรรีดเป็นครุภัณฑ์ที่ต้องจัดซื้อ โดยตั้งงบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจัดอยู่ในงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ทำให้เทศบาลต้องสูญเสียงบประมาณจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และจากผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทั้งหมด ๕ ราย รวมทั้งปลัดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี)

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๗๒,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการจัดซื้อดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย และไม่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสียหาย คำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำสั่ง และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายกองการบริหารส่วนตำบล (ผู้ออกคำสั่ง) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเรียกเทศบาลตำบลเข้ามาเป็นคู่กรณี โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ปัญหาข้อ ก่อสร้างวงจรรีดเป็นสิ่งของที่จะจัดอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประเภทใด และหมวดค่าใช้สอยใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อสร้างวงจรรีดมีลักษณะเป็นสิ่งของที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานเกินกว่า ๑ ปี และมีราคารายหนึ่งหรือชุดหนึ่งเกินกว่า ๕,๐๐๐ บาท จึงจัดเป็นครุภัณฑ์ตามการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ

ตามหนังสือกรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๒๓๘๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ซึ่งจัดอยู่ใน
งบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน และต้องจัดซื้อโดยตั้งงบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

สำหรับปัญหาว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการทำละเมิดหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการให้สำนักปลัดเทศบาลติดตั้งทีวีวงจรปิดในเขตชุมชนโดยเฉพาะบริเวณสี่แยกตามนโยบายของ
ผู้บริหารเทศบาลตามข้อสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่บังคับบัญชารองจากนายกเทศมนตรีและ
รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาล รวมทั้งมีหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายตาม
มาตรา ๔๘ เกอูนวิสติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้เสนอผู้บริหารเพื่อพิจารณาอนุมัติจัดซื้อกล้องวงจรปิด
โดยใช้เงินงบประมาณจากสำนักปลัดเทศบาล หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ประเภทรายจ่ายเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติ
ราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น ๆ ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐

แต่กล้องวงจรปิดจัดเป็นครุภัณฑ์ที่ต้องจัดซื้อ โดยตั้งงบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและ
สิ่งก่อสร้าง การตั้งงบประมาณของผู้ฟ้องคดีจึง ไม่ถูกต้อง และมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ
และหนังสือกรมการปกครองฯ

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณซึ่งย่อมต้องทราบว่ากล้องวงจรปิดที่จะซื้อนั้น
จัดอยู่ในหมวดใด เป็น ไปตามระเบียบหรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องหรือไม่ แต่กลับขออนุมัติจัดซื้อในหมวดค่าตอบแทน
ใช้สอยและวัสดุ จึงเป็นการ ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี
และรักษาประโยชน์ของทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล
จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำ
ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลที่ต้องสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น
และก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายการเงินการคลัง เป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๐ ประกอบ
มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าที่ได้มีการหักส่วนความรับผิดและเจ้าหน้าที่อื่น
ต้องรับผิดชอบ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายไว้อย่างน่าสนใจว่า กรณีนี้เป็น
การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ใช้การเรียกค่าเสียหายจากราคา
กล้องวงจรปิดที่ต้องสูญเสียงบประมาณในการจัดซื้อ อีกทั้งแม้จะเป็นการจัดซื้อที่ผิดหมวดงบประมาณ แต่มีการติดตั้ง
กล้องวงจรปิดเป็นระยะเวลากว่า ๓ ปี จึงเห็นได้ว่าเทศบาลยังได้รับประโยชน์จากกล้องวงจรปิด ซึ่งหากเห็นควรจะนำไป
ติดตั้งยังสถานที่ใดก็สามารถนำไปติดตั้งได้ และเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแต่ละกรณี
และกรณีเป็นการละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนซึ่งเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ศาลจึงได้
พิจารณาหักส่วนความรับผิดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๓๔๔/๒๕๖๑)

ดังนั้น คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณและการคลังว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้อง
ถือปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือแนวทางการดำเนินการที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด อาทิ การตั้งงบประมาณ
เพื่อจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์จะต้องถูกต้องตามประเภทงบประมาณและหมวดรายจ่ายที่กฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ
ของกรมการปกครองกำหนดไว้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางแนวทางในการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่
ที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม
แต่ละกรณีด้วย