

ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ “เสียหายแก่ฐานะทางการคลัง” ... หัวหน้าคลังต้องรับผิดชอบ !

โดย นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวัน ...

ไม่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐ และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หัวหน้าส่วนการคลัง กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้แม้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่สามารถนำมาใช้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้ *ทั้งนี้* เนื่องจากขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้เงินงบประมาณของรัฐมีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการรับและเบิกจ่ายเงิน ควบคุมบัญชีและเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงินและการก่องหน้ผู้กัพัน

*มูลเหตุของคดี*นี้เกิดจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้มีข้อสังเกตด้านการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า มีรายจ่ายจริงเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บริหารมิได้ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ

*คดี*นี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด *เห็นว่า* ในการอนุมัติและเบิกจ่ายเงิน แม้จะเกินกว่างบประมาณ แต่ก็เพียงขั้นตอนหนึ่งในการนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ การเบิกจ่ายเกินงบประมาณเป็นการจ่ายตามรายการและกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แม้เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ แต่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง *เห็นว่า* มีการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บริหารมิได้ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ และมีได้สอบทานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้มีการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณจำนวน ๑,๒๘๐,๓๓๓.๔๓ บาท *ใน* ส่วนของหัวหน้าส่วนการคลังมีหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบ แต่มิได้จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน โดยมิได้ตรวจสอบว่ามีการเบิกจ่ายเงินล่วงหน้าเกินงบ ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน เป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีการควบคุมฐานะทางการคลังให้สามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่มีผลกระทบด้านการคลังอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีคำสั่งให้หัวหน้าส่วนการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

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 และต้องควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องเป็นลำดับก่อนหลังตามความจำเป็น กลั่นกรอง และตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน แต่ไม่ได้ตรวจสอบว่ามีการเบิกจ่ายเงินล่วงหน้าเกินวงเงินสะสมซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อนอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการลงโทษทางวินัยและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด เป็นคนละกรณีกัน

การลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษข้าราชการผู้ที่กระทำผิดวินัยตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายกฟ้อง (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๐๑/๒๕๖๐*)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจที่เกี่ยวกับด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณให้จำต้องตระหนักถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้อง และตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบอันเกี่ยวกับการเงินการคลังกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ หากมีการกระทำใด ๆ ที่มีผลเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อเงินงบประมาณของแผ่นดินได้ในระยะยาว และเมื่อ “**ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐ**” ได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบ แม้ไม่มีเจตนากระทำการในทางทุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ยังต้องรับผิดชอบทั้งทางวินัยและทางละเมิด (*ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง*)