

(คอลัมน์รายงานพิเศษ โดย นางสมฤดี ธัญญสิริ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง)

1 ธันวาคม 2558 ศาลปกครอง เปิดแผนก “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณ”

ในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่ง !!

ปัญหาการใช้จ่าย “เงินหลวงหรือเงินแผ่นดิน” ที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องดังกล่าว โดยองค์กรตุลาการ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีการใช้จ่ายเงินที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการเงินหลวง ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการตรวจสอบโดยองค์กรผู้มิหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลัง และหน่วยงานต้นสังกัด ด้วยเช่นกัน

หากพิจารณาถึงมาตรการในการลงโทษตามกฎหมายต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับ การใช้จ่าย การบริหารจัดการ รวมถึงการเก็บรักษาเงินของแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ดังกล่าว อาจต้องรับโทษถึง 4 ประเภท ด้วยกัน กล่าวคือ 1.รับโทษทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัด 2.รับโทษชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต้นสังกัด 3.รับโทษปรับทางปกครองจากองค์กรผู้มิอำนาจตรวจสอบ และ 4.ความรับผิดทางอาญาและทางแพ่งจากกระบวนกรายุติธรรมทางอาญาและกระบวนกรายุติธรรมทางแพ่ง โดยกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวโทษเห็นว่าโทษที่ตนได้รับตามประเภทที่ 1 ถึงประเภทที่ 3 ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจลงโทษดังกล่าวได้

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณนั้น มีคดีพิพาทที่น่าสนใจ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.155/2557 โดยคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ได้พิจารณาอนุมัติให้บริษัทคู่สัญญาซึ่งรับจ้างก่อสร้างคลองส่งน้ำเพื่อการเกษตร ขยายเวลาการก่อสร้างจากที่กำหนดไว้ในสัญญาออกไปอีกเป็นเวลา 90 วัน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นการอนุมัติให้ขยายเวลาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้รัฐเกิดความเสียหาย จึงได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีรับโทษปรับทางปกครอง หน่วยงานต้นสังกัดจึงได้มีหนังสือแจ้งหักเงินเดือนผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็นโทษปรับทางปกครอง ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการขยายเวลาของบริษัทคู่สัญญา อยู่ในเกณฑ์ที่จะขยายเวลาให้ได้ตามกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองดังกล่าว

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขยายเวลาการทำงานของบริษัทคู่สัญญาสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ หากมีการขยายเวลาโดยมิชอบเป็นเหตุให้หน่วยงานเสียหาย เจ้าหน้าที่

ผู้อนุมัติจะต้องรับโทษปรับทางปกครอง ตามข้อ 43 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544 ซึ่งกำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายหรือจ้างปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 4”

โดยที่ ข้อ 132 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 และข้อ 22 ของสัญญา มีข้อกำหนดว่า การขยายเวลาทำการตามสัญญาอยู่ในอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาให้ได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณีที่เหตุเกิดจากความผิดหรือบกพร่องของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง กรณีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุเกิดจากพฤติการณ์ที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยผู้รับจ้างต้องแจ้งหน่วยงานผู้ว่าจ้างทราบถึงการขอขยายเวลาภายใน 15 วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากไม่แจ้งภายในเวลาที่กำหนด ผู้รับจ้างจะยกขึ้นมากล่าวอ้างในภายหลังอีกมิได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ สัญญาจ้างก่อสร้างคลองส่งน้ำดังกล่าวมีข้อกำหนดให้บริษัทคู่สัญญาต้องดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2544 และแล้วเสร็จภายในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2545 โดยปรากฏข้อมูลตามรายงานการควบคุมการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานที่บันทึกว่า ตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2544 ถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 รวม 64 วัน ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำงานได้ เนื่องจากการก่อสร้างต้องผ่านที่นาของราษฎร ซึ่งเจ้าของที่ไม่อนุญาตให้เข้าดำเนินการจนกว่าจะเก็บเกี่ยวแล้วเสร็จ ส่วนตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 จนถึงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2545 ได้บันทึกว่าผู้รับจ้างไม่เข้าทำงานโดยไม่ทราบสาเหตุ

ฉะนั้น บริษัทคู่สัญญาจึงต้องมีหนังสือขอขยายเวลามายังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติภายใน 15 วัน นับถัดจากวันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลง ซึ่งก็คือนับถัดจากวันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 อันเป็นวันที่ปรากฏตามรายงานการควบคุมการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานที่บันทึกว่าสิ้นสุดเหตุของการไม่สามารถเข้าพื้นที่ได้ บริษัทคู่สัญญาจึงต้องแจ้งขอขยายเวลาต่อผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544

การที่บริษัทคู่สัญญามีหนังสือขอขยายเวลามายังผู้ฟ้องคดีในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 โดยขอขยายเวลาออกไปอีก 90 วัน ด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากการเป็นกรก่อสร้างในช่วงฤดูฝนและการก่อสร้างต้องผ่านที่นาซึ่งต้องรอให้เก็บเกี่ยวเสร็จอันเป็นเหตุสุดวิสัย และผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาตามที่ขอได้ นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการขอขยายเวลาที่ล่วงเลยกำหนดเวลาตามข้อ 132 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ และข้อกำหนดในสัญญา การอนุมัติให้ขยายเวลาของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 ยังมีพายุและอุทกภัยในพื้นที่เกิดขึ้น หลังจากน้ำลดราษฎรจึงได้เข้าทำนาปรังและเก็บเกี่ยวเสร็จสิ้นประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2545 เมื่อบริษัทคู่สัญญามีหนังสือขอขยายเวลาในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 จึงยังอยู่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด นั้น จากการที่ศาลได้ตรวจสอบบันทึกรายงานการควบคุมการก่อสร้างของผู้ควบคุมงาน และจากรายงานอุตุนิยมวิทยาสำหรับสถานีฝนของสำนักงานเกษตรอำเภอในพื้นที่ ไม่ปรากฏว่ามีการบันทึกการเกิดเหตุอุทกภัยในช่วงเวลาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ประกอบกับมีบันทึกความเห็นของปลัดเทศบาลเสนอต่อผู้ฟ้องคดีให้เร่งรัดการก่อสร้างในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย ข้ออ้างและเหตุผลของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

คำสั่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับทางปกครองชั้นที่ 4 ตามข้อ 43 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.155/2557)

คดีนี้ ศาลปกครองได้รับรองความชอบในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าได้สั่งปรับทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเป็นอุทธรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด มิอาจปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เพราะมิใช่ผลประโยชน์ของตนเอง หากแต่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐ จำต้องตระหนักว่า “เงินหลวงหรือเงินแผ่นดิน” เป็นเงินภาษีประชาชน และเป็นเงินที่ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต้องเกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์

การใช้อำนาจในเรื่องดังกล่าวจึงพึงต้องระมัดระวัง เพราะหากมีการกระทำที่มิชอบหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกระทำที่ทุจริตด้วยแล้ว อาจต้องได้รับโทษสูงสุดถึง 4 ประเภท รวมทั้งอาจจบชีวิตราชการของตนเองก่อนเวลาอันสมควร ดังสำนวนสุภาษิตที่ว่า “ชื้อกินไม่หมด คดกินไม่นาน” อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ มิใช่มีเพียงผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางการคลังของประเทศ และการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งจำเป็นที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ประกอบกับการวางระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น เป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากระบบการตรวจสอบดีและมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ด้วย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาตามลำดับ ศาลปกครองได้มีการศึกษาในเรื่องดังกล่าว จนนำไปสู่การจัดตั้งแผนก “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค โดยเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2558 เป็นต้นไป เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณภายในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 ที่ผ่านมา

โดยคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ที่นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน ได้กำหนดนิยาม “คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ว่าหมายถึง “คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณและก่อหนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการ

ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใดๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย”

ผลของการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณดังกล่าว จะทำให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณมีลักษณะเฉพาะ โดยได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาคดีให้มีความกระชับ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ตุลาการหัวหน้าแผนกจะกำหนดความเร่งด่วนที่หน้าสำนวน และให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปตามกรอบเวลาที่ได้กำหนดไว้ ในส่วนของการกำหนดข้อหาของคดีให้พิจารณาจากคำฟ้องและคำขอประกอบกันและกำหนดข้อหาให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามคำขอและวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีไม่ขัดหรือแย้งกับดุลยพินิจระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินทางวินัยการคลังและการงบประมาณกับประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้การสั่งคำขอขยายเวลาของคู่กรณี ศาลจะพิจารณาให้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันในเรื่องการประวิงเวลาของคู่กรณี ในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลจะกำหนดประเด็นข้อพิพาทอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การชี้แจงของคู่กรณีตรงประเด็นและถูกต้องตามลักษณะของข้อหา เป็นต้น

การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ จึงถือเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทยอีกก้าวหนึ่ง ซึ่งจะมีผลทำให้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เปรียบเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ตุรกี ซึ่งต่างก็ได้พยายามออกแบบและปรับปรุงพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของตนให้มีประสิทธิภาพและมีความสอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ ประเทศไทยเราก็เช่นกัน “ศาลปกครอง” ซึ่งเป็น “องค์กรตุลาการ” ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง ได้ศึกษาข้อมูลเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีอยู่ ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากคู่กรณีในคดีพิพาทจะได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความเป็นธรรมแล้ว ผลคำพิพากษาของศาลปกครองยังถือเป็นการวางหลักและสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในภาพรวมอีกด้วย

(สำหรับท่านใดที่สนใจศึกษาความรู้เกี่ยวกับระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของ
ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ตุรกี สามารถศึกษาได้ที่วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 3
(กรกฎาคม-กันยายน) 2558)
