

๙.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๙/๒๕๖๓) **เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินและการอนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณมีหน้าที่ต้องตรวจสอบการเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และต้องใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ**

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๗ (๑๘))

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๔๕)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข้อ ๖๗)

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ เรื่องหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี ได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดจันทบุรี “กิจกรรมส่งนักกีฬาเข้าแข่งขันฟุตบอลอาชีพ ไทยแลนด์ลีก ดิวิชั่น ๑ ฤดูกาล ๒๐๐๙” จำนวน ๒ ฎีกา เป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกซ้อมและแข่งขันฟุตบอลเพื่อส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดจันทบุรี รวมเป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ตรวจสอบพบว่าโครงการดังกล่าวมีการเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี เป็นเงินจำนวน ๓๐,๓๒๐ บาท ภายใน ๔๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับคำสั่ง ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้เงินและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดจันทบุรี “กิจกรรมส่งนักกีฬาเข้าแข่งขันฟุตบอลอาชีพ ไทยแลนด์ลีก ดิวิชั่น ๑ ฤดูกาล ๒๐๐๙” แล้วพบว่า โครงการดังกล่าว

รวม ๒ ฎีกา เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท ว่าได้ตรวจเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว พฤติการณ์ การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจันทบุรีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๔๖} ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๔๗} ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^{๔๘} แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำ ทุจริตต่อหน้าที่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ เฉพาะ ในฎีกาที่ตนเองได้ตรวจสอบในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๒๑,๒๘๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๓๐,๓๒๐ บาท จึงยังไม่สอดคล้องกับระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๕ ของความเสียหายจำนวนเงิน ๑๒๑,๒๘๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๘,๑๗๒ บาท นั้น เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ เฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๑๘,๑๗๒ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการเงินและการอนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณว่ามีหน้าที่ต้องตรวจสอบ การเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และต้องใช้ความระมัดระวัง และความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายของ ทางราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของโครงการส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาของจังหวัดดังกล่าว แล้วพบว่า มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมกีฬาที่สโมสรฟุตบอล เข้าร่วมการแข่งขันฟุตบอลอาชีพไทยแลนด์ ดิวิชั่น ๑ ลีก ๒๐๐๙ โดยการแข่งขันฟุตบอลตามโครงการดังกล่าว มีการเก็บเงินค่าผ่านประตูจากผู้เข้าชมการแข่งขัน นัดเหย้าโดยสโมสรฟุตบอลเป็นผู้จัดเก็บ จึงถือเป็นโครงการที่มีการจัดหารายได้ในลักษณะองค์กรเอกชน ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภายในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และรับฟังไม่ได้ว่า เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งบริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ

^{๔๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๔๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้น่าทบบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๔๘} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงาน ของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น ไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คือ (๑) เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่ดินนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจการของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่ดินนิติบุคคลของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย (๒) จะต้องเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกซ้อมและการแข่งขันฟุตบอลอาชีพให้กับสโมสรฟุตบอลตามโครงการดังกล่าว จึงเป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่องค์กรเอกชนโดยไม่มีระเบียบกฎหมายของทางราชการให้เบิกจ่ายได้ อีกทั้งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตรา ๑๗ (๑๘) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่อาจอ้างได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความเชื่อโดยสุจริตโดยไม่ทราบว่าโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบและตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่งโดยมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ด้วย และหลักความรับผิดชอบที่เจ้าหน้าที่ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่งโดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่

๙.๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๙/๒๕๖๓)
อำนาจในการดำเนินการสั่งให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากหน้าที่และแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนได้นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลก

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ (มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลบ้านใหม่ ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพิษณุโลก) ให้เป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ เพื่อจัดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านใหม่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเทศบาลตำบลบ้านใหม่ และแต่งตั้งให้นาย ว. ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง