

## เมื่อหน่วยงานขาดอัตรากำลัง ! ความบกพร่องนี้ ... ต้องหักส่วนความรับผิด ?

นางสาวปยุตญา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องคำนึงถึง ๑) ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ๒) หากละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดออกด้วย และ ๓) ถ้าละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านบัญชีการเงินของหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดทำบัญชีการเงิน เป็นเหตุให้บัญชีคงค้างสะสม กรณีดังกล่าวหากไม่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดอนุญาตให้หน่วยงานสามารถว่าจ้างเอกชนทำงานจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลังได้ และเป็นงานภารกิจประจำที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจจ้างเหมาเอกชนให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้หรือไม่

คดีนี้เกิดขึ้นที่เทศบาลแห่งหนึ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นรองปลัดเทศบาลได้เสนอความเห็นให้จ้างเหมาบริการจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลัง ๗ เดือน เนื่องจากเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดทำบัญชีการเงิน เป็นเหตุให้บัญชีคงค้างสะสม ทั้งไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญที่สามารถจัดทำบัญชีทางด้านการเงินได้ ทำให้การจัดทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อให้ความเห็นชอบเสนอต่อผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ อีกทั้งได้ลงลายมือชื่อในฎีกาเบิกจ่ายเงินในฐานะผู้ตรวจฎีกา หัวหน้าหน่วยงานคลังและในฐานะปลัดเทศบาลว่า ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้วเห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน และนายกเทศมนตรีได้อนุมัติเงินค่าจ้างเหมา จำนวน ๔๕,๐๐๐ บาท

ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเงินคืนหลังจากได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้ คือ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) ข้อ ๓๔ กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย

ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ข้อ ๕.๒ กำหนดว่า การจ้างเหมาบริการ จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว และให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการในเรื่องต่าง ๆ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑

*การกระทำของผู้ฟ้องคดีจะถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?*

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การจะจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการต้องเป็นไปตามข้อความตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และต้องปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ด้วย สำหรับการจ้างเหมาบริการประเภทจัดทำบัญชีย้อนหลัง จึงไม่อาจกระทำได้ตามกฎหมายข้างต้น ทั้งยังซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้วคือ นางสาว อ. ผู้ฟ้องคดี ในฐานะรองปลัดเทศบาลรักษาราชการแทนปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่พัสดุ ย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปตามนโยบายและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการจ่ายเงินว่ามีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องระบุให้เบิกจ่ายได้หรือไม่ เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่กลับเสนอความเห็นชอบต่อนายกเทศมนตรีให้มีการอนุมัติจ้างเหมาและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้าง จึงถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

*ส่วนจะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุแห่งความบกพร่องอันจะนำมาหักส่วนความรับผิดชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?*

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อเหตุแห่งการเสนอความเห็นชอบให้จ้างเหมาบริการจัดทำบัญชีเนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการจัดทำบัญชีการเงิน เพราะเจ้าหน้าที่การเงินที่ปฏิบัติงานอยู่เดิมย้าย และเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไม่มีความรู้ความชำนาญ ทำให้การเงินและการบัญชีไม่เป็นปัจจุบันและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แม้อาจจะมีการบรรจุและแต่งตั้งนางสาว อ. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี แต่งานสะสมบัญชีคงค้างเป็นระยะเวลาอันต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ความระเอียดรอบคอบและประสบการณ์ การจะให้นางสาว อ. ซึ่งเพิ่งเริ่มทำงานมารับผิดชอบงานดังกล่าว ย่อมมีโอกาสจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงถือว่าความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาทุจริตและได้เบิกจ่ายเท่าที่จ่ายจริง ทั้งการสะสมบัญชีคงค้างเสร็จเรียบร้อยทำให้การเงินการบัญชีเป็นปัจจุบันและเป็นประโยชน์ในการเบิกงบประมาณรายจ่ายประจำปี การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๗/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการอนุญาตให้กระทำได้ ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้อำนาจได้ นอกจากนี้ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐ มีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน อาจถือเป็นความบกพร่องของหน่วยงานที่ต้องนำมาหัก ส่วนความรับผิดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มี หน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการของหน่วยงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือนโยบาย จึงต้อง จัดสรรอัตรากำลังและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ ให้เพียงพอ

---