

หัวหน้าคลังต้องทำอะไร ? : เมื่อผู้ยืมเงินตราของราชการ ไม่ยอมคืนเงินเหลือจ่าย !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในวันที่ 9 มีนาคม 2560 เป็นวันครบรอบ 16 ปี ของศาลปกครอง ที่ได้ถือกำเนิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในการทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางปกครองภายใต้ร่มพระบารมีของพระองค์ท่านและสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทร - เทพยวรางกูร ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีมาอย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับคดีที่ผู้เขียนนำเสนอในวันนี้ นับเป็นคดีที่น่าสนใจ... ซึ่งศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานคลัง ซึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในเรื่องการใช้จ่ายเงินของหน่วยงาน ที่จะต้องรู้อำนาจหน้าที่ของตนเองและต้องดำเนินการตามที่กฎหมายหรือระเบียบในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่นกรณีหากเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงินตราของราชการมาใช้จ่ายแล้วไม่ยอมส่งใช้เงินยืมที่เหลือจ่าย หัวหน้าหน่วยงานคลังจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง ? และหากมิได้ดำเนินการดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบอย่างไร ?

ข้อพิพาทในคดีนี้ แม้จะเกิดขึ้นกับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะแล้ว แต่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการชำระคืนเงินยืมในทำนองเดียวกันกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น (โดยเฉพาะหัวหน้าหน่วยคลัง) ที่มีระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าวไว้ทำนองเดียวกัน

โดยข้อพิพาทในคดีนี้ มูลเหตุเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอุดม (นามสมมติ) ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้นได้ขอยืมเงินตราของราชการเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอล หลังจากจัดงานเสร็จจนกระทั่งนายอุดมได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ยังไม่มีการส่งใช้เงินตราของราชการที่เหลือจ่ายให้แก่กองคลัง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาเห็นควรให้นายอุดมรับผิดชอบใช้เงินที่เหลือจ่ายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลังซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลการยืมเงินตราของราชการรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายด้วย เนื่องจากมิได้ดำเนินการเร่งรัดการชำระคืนเงินยืมที่ยังค้างอยู่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้ดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดที่นายอุดมพึงจะได้รับก่อนที่นายอุดมจะพ้นจากตำแหน่งไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งโดยโต้แย้งว่าตนได้ทำหนังสือแจ้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการผู้ขอเบิกเงินเพื่อให้เร่งรัดการจ่ายเงินยืมค้างชำระแล้ว แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

การกระทำของหัวหน้าหน่วยงานคลังดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ครบถ้วนตามที่ระเบียบกำหนดไว้แล้วหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้มีข้อกำหนดกรณีผู้ทำสัญญายืมเงินตรงราชการซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่น โดยหลังจากใช้จ่ายเงินตามภารกิจที่ได้รับอนุมัติแล้ว จะต้องนำไปสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้องรวมทั้งเงินเหลือจ่ายส่งให้แก่ผู้ให้ยืมภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับเงิน หากครบกำหนดแล้วผู้ยืมไม่ยอมชดใช้เงินยืมที่เหลือจ่าย ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกิน 30 วัน หากผู้ยืมยังไม่ดำเนินการให้ผู้บริหารท้องถิ่นหักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อชดใช้เงินยืมนั้น ทั้งนี้ตามข้อ 84 (2) (4) และข้อ 86 (3) ของระเบียบดังกล่าว

สำหรับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยคลังนั้น ข้อ 84 (5) ของระเบียบเดียวกัน ได้กำหนดว่า กรณีผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้หัวหน้าหน่วยคลังมีหน้าที่ตรวจสอบทะเบียนเงินยืม หากปรากฏว่ายังค้างชำระเงินยืมอยู่ ให้หัวหน้าหน่วยคลังเร่งรัดให้เสร็จสิ้นในทันทีก่อนที่ผู้ยืมจะพ้นจากตำแหน่ง โดยหากไม่มีการชดใช้เงินยืมดังกล่าวให้ดำเนินการหักเงินตามมาตรา 84 (2)

เมื่อนายอุดมได้ขอยืมเงินตรงราชการจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมิได้ส่งเงินที่เหลือจ่ายแก่กองคลังภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับเงิน ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลังจึงมีหน้าที่ต้องเสนอให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งการให้นายอุดมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกิน 30 วัน ตามข้อ 84 (4) แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือถึงนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อสั่งการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือเสนอนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นควรแจ้งให้สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เร่งรัดให้นายอุดมและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินยืมหลายครั้งซึ่งถือเป็นเพียงการเร่งรัด และครั้งสุดท้ายได้มีหนังสือขอให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งการให้นายอุดมชดใช้เงินภายในเวลาที่กำหนด แต่ก็เป็นเวลาล่วงพ้นกำหนดเวลาในการใช้อำนาจตามข้อ 84 (4) ไปกว่าสามเดือนแล้ว

ประกอบกับเมื่อนายอุดมไม่มีการส่งใช้เงินยืมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่เสนอให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดหักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อชดใช้เงินยืมแต่ก็ได้ดำเนินการอีก กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบต่อการบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 468/2558)

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานคลังกรณีเจ้าหน้าที่ยืมเงินตรงราชการแล้วไม่ส่งใช้เงินยืมเหลือจ่ายภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเงิน (หรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาการยืมเงิน) หัวหน้าหน่วยคลังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายหรือระเบียบหรือที่สัญญาการยืมเงินนั้นกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระยะเวลาการชำระคืนเงินยืมซึ่งถือเป็นสาระสำคัญ การที่หัวหน้าหน่วยคลังไม่ปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ถือเป็นการปฏิบัติราชการไม่ถูกต้องตามระเบียบและเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน