

เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิ เป็นเหตุให้รับผิดทางละเมิด

บทนำ

วันนี้ผู้เขียนขอเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับผู้บังคับบัญชา ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติให้ผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องเดินทางไปราชการ และอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัตินั้น ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ซึ่งหากพิจารณาอนุมัติโดยขาดความรอบคอบ อาจต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบทความที่จะนำเสนอนี้ถือเป็นบทความที่น่าสนใจ สำหรับผู้สนใจสามารถศึกษา ได้จากบทความดังที่นำเสนอนี้ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากนักน้อย

หลักการและเหตุผล

ก่อนที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเดินทางไปปฏิบัติราชการนอกสำนักงาน หรือนอกท้องที่ที่ปฏิบัติงานกันตามปกติ ซึ่งบางครั้งอาจเดินทางไปแบบเช้า เย็นกลับ หรือบางครั้งอาจต้องพักค้างแรม ต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาเสียก่อน ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีสิทธิเดินทางไปราชการ และมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ หรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นได้ โดยผู้บังคับบัญชา ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดเอาไว้ด้วยความละเอียดรอบคอบ หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาอนุมัติให้บุคคลที่ไม่มีสิทธิ และให้ได้รับสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ หากหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย อาจต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้

วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคลากรในองค์กรใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาศึกษาข้อมูลดังกล่าว

เนื้อเรื่องบทความ

ผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ของเทศบาลแห่งหนึ่ง ได้รับหนังสือจากเครือข่ายสายธรรม เพื่อเข้าร่วมโครงการสัมมนาปฏิบัติธรรมสำหรับผู้บริหารการศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้บุคลากรเข้าร่วมการสัมมนาปฏิบัติธรรมดังกล่าว ประกอบด้วยครู โรงเรียนเทศบาล จำนวน ๕ คน สัตวแพทย์เทศบาลจำนวน ๑ คน และครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน ๔ แห่ง อีก ๑๑ คน รวมทั้งสิ้น ๑๗ คน โดยให้มีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ รวม ๑๐ วัน จากเทศบาลได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๐,๐๐๐ บาท ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าตรวจสอบและแจ้งว่าการเบิกจ่ายเงินสำหรับผู้เข้าร่วมโครงการบางส่วน จำนวน ๑๑ คน (ครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นเงินประมาณ ๕๐,๐๐๐ บาท นั้น ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จึงให้เรียกเงินจำนวนดังกล่าวคืน เพื่อส่งคืนกองคลังของเทศบาลต่อไป

เทศบาลตำบลจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและส่งเรื่องให้กรมบัญชีกลางพิจารณา ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาว่าเป็นการเบิกจ่ายที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหาย โดยมีเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบจำนวน ๕ คน คือ เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี

/ผู้อำนวยการ...

ผู้อำนวยการกองคลัง ปลัดเทศบาล รองนายกเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี ในส่วนของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้อนุมัติการเบิกจ่ายต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนการกระทำของตน ในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย (ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) เทศบาลตำบลจึงได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน แก่เทศบาลตำบล ในส่วนของนายกเทศมนตรีให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าตนได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๒๖ (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาท) โดยข้อ ๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และให้หมายความรวมถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ... **หรือผู้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้ไปปฏิบัติราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กำหนดให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การที่ตนได้มีคำสั่งให้บุคลากร รวมทั้งครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) จำนวน ๔ แห่ง อีก ๑๑ คน รวมทั้งสิ้น ๑๕ คน โดยให้มีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ จึงถือว่าครูทั้ง ๑๑ คน เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ตามข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น กรณีจึงไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบดังกล่าว อันเป็นเหตุให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่พิจารณาอุทธรณ์ จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของผู้เข้าร่วมโครงการสัมมนา ปฏิบัติธรรม โดยมีครูจำนวน ๑๑ คน ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อันมิใช่โรงเรียนในสังกัดของเทศบาล จึงถือได้ว่าไม่ได้มีหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล อีกทั้งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่เทศบาลมิได้จัดขึ้น แต่เป็นลักษณะการเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจ กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการไปปฏิบัติราชการ ให้เทศบาลแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงถือว่าครูทั้ง ๑๑ คน ไม่ถือเป็นผู้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้ไปปฏิบัติราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด อันจะถือเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่จะมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการโครงการสัมมนาปฏิบัติธรรมให้แก่ครูทั้ง ๑๑ คน ที่ไม่ได้อยู่ในสังกัดของเทศบาล โดยไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่าบุคคลดังกล่าวมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรอบคอบปราศจากความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังรอบคอบเพียงเล็กน้อยร่วมกับเจ้าหน้าที่งบประมาณ ก็อาจป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่เทศบาลตำบลได้ แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นไม่ กรณีจึงถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลตำบล ดังนั้น เทศบาลตำบลจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) การที่เทศบาลตำบลมีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรือผู้อนุมัติต้องรับผิดชอบตามแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุป

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๕๗/๒๕๖๗ ได้วางบรรทัดฐานเอาไว้ว่าผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยการที่นายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้กลุ่มครูที่ไม่ได้อยู่ในโรงเรียนสังกัดของเทศบาล (แต่อยู่ในสังกัด สพฐ.) เดินทางไปราชการในโครงการสัมมนาดังกล่าวโดยไม่ตรวจสอบให้ดีก่อน ทั้งที่บุคคลกลุ่มดังกล่าวไม่ได้มีหน้าที่หรือส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล อีกทั้งไม่ได้เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเอง แต่หากเป็นการเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ กรณีจึงไม่อาจถือว่าเป็นการไปปฏิบัติราชการให้เทศบาล ครูกลุ่มดังกล่าวจึงไม่เป็นผู้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งให้ไปปฏิบัติราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะถือเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามคำนิยามข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖

หมายเหตุ อ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๗/๒๕๖๗

จัดทำโดย ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม
กองการเจ้าหน้าที่
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์
ผู้เรียบเรียง นายจิรัฏฐ์ รوبرัตน์ นิตกรปฏิบัติกร

