

เป็น ผอ. เพียงหนึ่งปี ... ความคิดนี้ต้องชดใช้เต็มจำนวนหรืออย่างไร ?

นางสาวจิตติพร ป่านไหม
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ มาตรา ๓๘ ประกอบมาตรา ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ (หรือปัจจุบันคือ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑) ได้กำหนดให้การจ่ายเงินต้องกระทำเฉพาะที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกำหนดไว้ หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง และผู้มีอำนาจได้อนุมัติให้จ่ายได้ และการเขียนเช็คเพื่อสั่งจ่ายเงิน ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ว่าจะต้องสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินโดยตรงและให้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” พร้อมทั้งประทับอักษรว่า **AC/PAYEE ONLY** และขีดคร่อมเช็คดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ข้อ ๓๕ ของระเบียบฉบับเดียวกัน (หรือปัจจุบันคือ มาตรา ๔๕) ยังกำหนดให้การเขียนหรือพิมพ์จำนวนเงินในเช็ค ให้เขียนหรือพิมพ์ให้ขีดฆ่าว่า “บาท” หรือขีดเส้นหน้าจำนวนเงิน โดยต้องไม่มีช่องว่างที่จะเขียนหรือพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติมในภายหลังได้

กรณีที่มีการเขียนเช็คเพื่อสั่งจ่ายเงินของทางราชการมิได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการดังกล่าวกำหนดไว้จนทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ หากเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามในเช็คและ/หรือเจ้าหน้าที่ในระดับควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

โดยผู้อำนวยการ โรงพยาบาล (ผู้ฟ้องคดี) เป็นนายแพทย์ระดับ ๔ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ โรงพยาบาล และมีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกับเจ้าหน้าที่อีก ๒ คน คือ นาง ก. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การเงิน และบัญชีที่มีหน้าที่จัดทำบัญชี เบิกเงิน เขียนเช็ค และหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปหรือหัวหน้าฝ่ายพยาบาลอีกหนึ่งคน

ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๕๔๒,๘๕๗.๑๔ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด และมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการ โรงพยาบาลในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท และในฐานะผู้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินในเช็คในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท กรณีนาง ก. แก้ไขจำนวนเงินในเช็คจำนวน ๓ ฉบับ รวมเป็นเงิน ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินโดยปล่อยให้มีการเว้นช่องว่าง จนมีการเติมตัวเลขและตัวอักษรลงในเช็คได้ และไม่ตรวจสอบ Statement ของบัญชีธนาคารที่สั่งจ่ายเช็คไม่ตรงกับต้นขั้วเช็คที่ธนาคารส่งมาให้ทุกเดือน

ภายหลังการตรวจสอบการเงินการบัญชีของโรงพยาบาลพบว่า นาง ก. ได้แก้ไขเช็คจำนวน ๑๔ ฉบับ การทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน และทำการแก้ไขยอดเงินในเช็คที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อพร้อมจำนวน ๓ ฉบับ รวมจำนวนเงินที่นาง ก. พุจริตทั้งสิ้น ๑๗,๘๓๕,๑๓๑.๗๘ บาท

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เพิ่งจบการศึกษามาเพียง ๑ ปีครึ่ง รวมเวลารับราชการ ๑ ปี ๔ เดือน อีกทั้งยังเป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลเพียงคนเดียวที่ต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคน ส่วนการลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คนั้นผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการบริหาร การเงินหรือการบัญชี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทั้งสองดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่สำคัญ ๒ ประเด็น คือ **พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลย่อมมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไปของโรงพยาบาล และหากพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพหรือมีพฤติการณ์ที่น่าไว้วางใจ ก็ชอบที่จะดำเนินการทางบริหารในเรื่องต้นด้วยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ภายใน และเมื่อรับทราบพฤติการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของนาง ก. ว่าทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน แต่ก็ยังมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจลงชื่อในการส่งจ่ายเงินตามเช็คร่วมกับตน ทั้งยังได้ลงชื่อส่งจ่ายเช็คโดยมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ และข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตได้ และหากเรียก Statement จากฝ่ายบริหารงานทั่วไปมาตรวจสอบก็ย่อมเห็นความผิดปกติของยอดเงินที่ถูกถอนออกไป ซึ่งแตกต่างจากยอดเงินคงเหลือที่ได้ส่งลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คในแต่ละครั้งเป็นอย่างมาก การปล่อยให้มีกรณีเช่นนี้ในเช็คจนสามารถเติมตัวเลขและตัวอักษรได้ เป็นเหตุให้นาง ก. นำเช็คที่แก้ไขไปเบิกเงินจากธนาคารและนำเงินส่วนที่เกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย ถือได้ว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนประเด็น **ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด?** นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ทั้ง ๆ ที่เป็นแพทย์บรรจุใหม่เพิ่งสำเร็จการศึกษาเพียงหนึ่งปีครึ่ง และย้ายมาประจำที่โรงพยาบาลเพียง ๔ เดือน อีกทั้งคำสั่งจะไปศึกษาต่อในอีก ๘ เดือนข้างหน้า โดยที่สามารถสรรหาบุคลากรอื่นในหน่วยงานที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความชำนาญงานด้านบริหารมากกว่าผู้ฟ้องคดีให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนได้ ย่อมเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับงานบริหาร ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับการอบรมใด ๆ ไม่ว่าจะในเรื่องการบริหาร การเงินการบัญชี กฎหมายและระเบียบปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร และเป็นแพทย์เพียงคนเดียวที่ต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคน ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่หนักมาก

นอกจากนี้ การกระทำทุจริตเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติหน้าที่และยังคงมีอยู่หลังจากผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อตรวจพบการทุจริตหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปประมาณ ๑ ปี ย่อมเป็นความบกพร่องในระบบการตรวจสอบการเงินของโรงพยาบาลและระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งระบบการเบิกจ่ายเงินและการตรวจสอบเช็คของธนาคารก็มีข้อผิดพลาดบกพร่อง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานและระบบการดำเนินงานส่วนรวมเป็นส่วนมาก เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องดังกล่าวร้อยละ ๕๐ ของยอดเงินจำนวน ๕๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท และเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบร้อยละ ๒๕ ของจำนวนเงินดังกล่าวเป็นเงิน ๖๘,๗๕๐ บาท

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนรวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท ในส่วนที่เกิน ๖๘,๗๕๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๕/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งด้าน**การกระทำ** กรณี “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” โดยต้องพิจารณาถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้กระทำกับภาวะวิสัยและพฤติการณ์ที่ขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมี และ**การพิจารณาจำนวนค่าสินไหมทดแทน** เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย โดยนอกจากจะพิจารณาถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ

หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว ยังต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เป็นเกณฑ์อีกด้วย เช่น ความบกพร่องในระบบการตรวจสอบการเงินของหน่วยงาน ระบบการตรวจสอบภายในของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ระบบการเบิกจ่ายเงินและการตรวจสอบเช็คของธนาคาร และระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่และ ภาระที่ต้องรับผิดชอบในงานประจำ เป็นต้น นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งเคยเป็นผู้ตรวจสอบการเงินของโรงพยาบาลและเป็นผู้รู้พฤติการณ์ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการเป็นกรรมการในประเด็นที่ว่า การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ถือว่าขัดต่อข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ซึ่งสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคดีดังกล่าว
