



เอกสารประกอบการอบรม  
หลักสูตร “ความรับผิดทางละเมิดเกี่ยวกับการเงิน การคลัง  
และการพัสดุ ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

โดย

๑. นายอนุชา สุณิสาเสถียรกุล ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองพิษณุโลก
๒. นายอิทธิพร จิระพัฒน์กุล ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น  
ประจำศาลปกครองสูงสุด

วันอังคารที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓  
ณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และถ่ายทอดระบบทางไกล  
ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Web Conference)  
ไปยังสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทั่วประเทศ

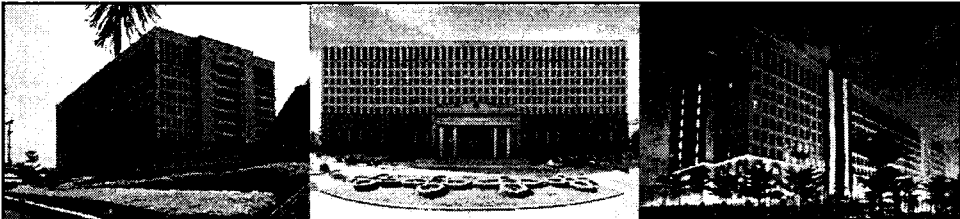
## สารบัญ

### หน้า

- ♦ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดด้านการเงิน การคลัง ของเจ้าหน้าที่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑
- ♦ แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดด้านการพัสดุ ของเจ้าหน้าที่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕๓

สัมมนาหัวข้อ

“แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดด้านการเงิน การคลัง  
ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”



**หลักสูตร “การสัมมนาความรับผิดชอบต่อสังคมเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพัสดุ  
ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”**

โครงการเสริมสร้างหลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง  
ให้แก่ประชาชน หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

**นายอิทธิพร จิระพัฒนากุล**  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด  
**นายอนุชา สุณิสาเสถียร**  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองพิเศษโลก

09/07/63 1  
หลักสูตรความรับผิดชอบต่อสังคมการเงินการคลัง

## หัวข้อการสัมมนา

- แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด  
เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม
- 1. ช่วงเช้า ด้านการเงิน การคลัง ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2. ช่วงบ่าย ด้านการพัสดุของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับ  
ความรับผิดทางละเมิดด้านการเงิน การคลัง ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
  - องค์ประกอบของการกระทำละเมิด
  - เจ้าหน้าที่จะรับผิดทางละเมิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น
  - หน่วยงานของรัฐที่เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ๒ ทางคือ
    - 1) ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒
    - 2) ฟ้องคดีต่อศาล
- ข้อสังเกตเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๑ ข้อ
- คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดด้านการเงิน การคลัง ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

09/07/63

หลักมูลความรู้รับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

3

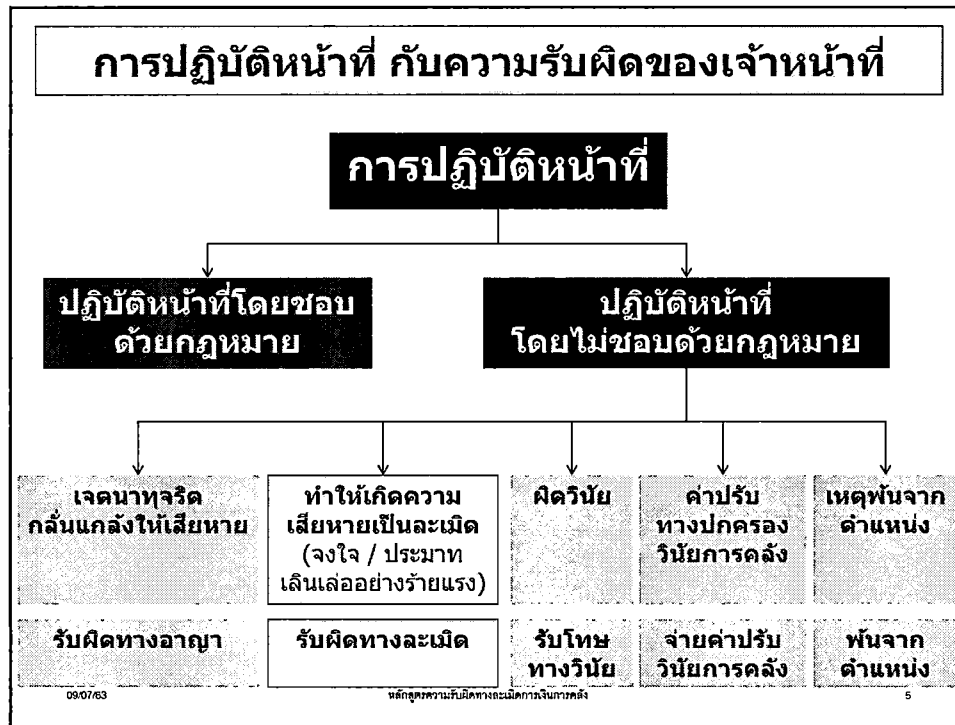


ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

09/07/63

หลักมูลความรู้รับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

4



**กับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ :  
กฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้อง**

- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

09/07/63
หลักสู่ความรับผิดชอบเกิดจากการเงินการคลัง
6

## **“การทำละเมิด”**

### **มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา 421 การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

09/07/63

หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

7

## **พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539**

### **กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อผู้เสียหายที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ**

มาตรา ๔ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่เกิดการละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

### **กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ**

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐตามบทบัญญัติมาตรา ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยสรุป กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะรับผิดชอบในความเสียหายต่อเมื่อได้กระทำด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

09/07/63

หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

8

## “การทำละเมิด”

มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1. ผู้ใดทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
2. กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ
3. ให้เขาเสียหาย : แก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด
4. ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้น

ผู้ทำละเมิดต้องให้ค่าสินไหมทดแทน

09/07/63

หลักคู่ความรับผิดชอบทางละเมิดในการคดี

9

## เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิด

เจ้าหน้าที่  
กระทำละเมิด

↓

1. ทำโดยผิดกฎหมาย

↓

2. จงใจหรือประมาทเลินเล่อ

↓

3. เกิดความเสียหาย

↓

4. ความเสียหาย  
เป็นผลจากการกระทำนั้น

ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องให้  
ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

09/07/63

+

และ กระทำโดยจงใจ หรือ  
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

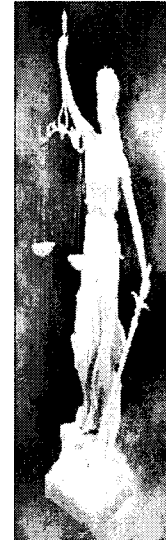
- รับผิดเพียงใด ต้องพิจารณา
- 1. คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ  
และความเป็นธรรมแต่ละกรณี
- 2. หักส่วนความผิดหรือความบกพร่องของ
  - หน่วยงานของรัฐ
  - ระบบการดำเนินงานส่วนรวม
- 3. รับผิดเฉพาะส่วนของตน  
(ไม่ใช่หลักลูกหนี้ร่วม)

หลักคู่ความรับผิดชอบทางละเมิดในการคดี

10

## การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

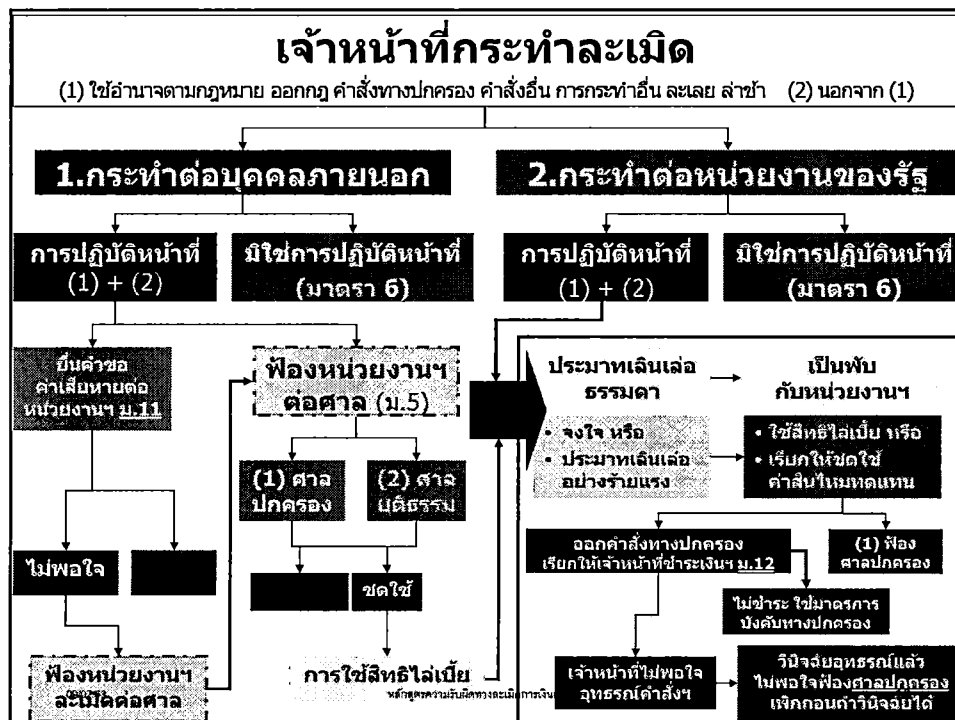
1. ไม่มีอำนาจ
2. นอกเหนืออำนาจ
3. ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
4. ไม่ถูกต้องตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญ
5. ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ
6. ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ
7. ไม่สุจริต
8. เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
9. สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระเกินสมควร
10. ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ



09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการบริหารงาน

11



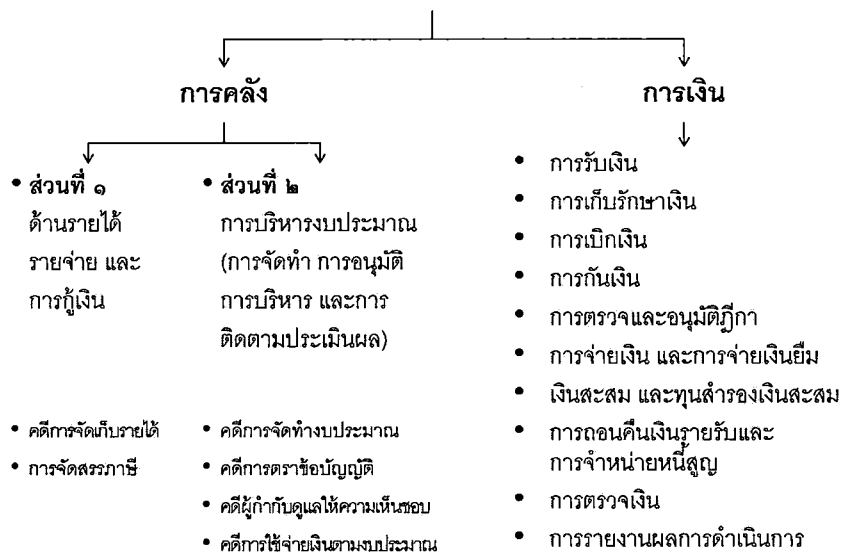
## ข้อสังเกต

09/07/63

หลักการความรู้เบื้องต้นทางคณิตศาสตร์การเงินการคลัง

13

## การคลัง และการเงิน



09/07/63

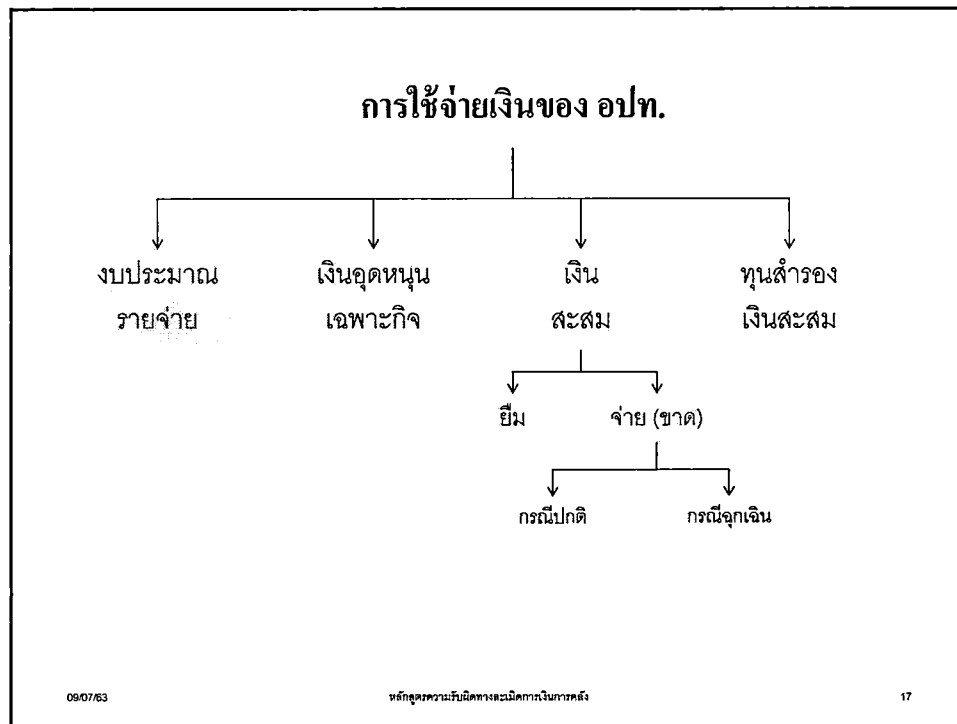
หลักการความรู้เบื้องต้นทางคณิตศาสตร์การเงินการคลัง

14

- สมาชิกท้องถิ่น
- ผู้บริหารท้องถิ่น
  - รอง/ผู้ช่วย ผู้บริหารท้องถิ่น
- ปลัดฯ (เจ้าหน้าที่งบประมาณ)
  - รองปลัดฯ
- หัวหน้า/ผู้อำนวยการกองคลัง (หัวหน้าหน่วยงานคลัง)(ข้อ 33 ผู้ช่วยเหลือในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย)
- เจ้าหน้าที่การเงินซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้ตรวจฎีกา (ข้อ 60)
- กรรมการเก็บรักษาเงิน
- หน่วยงานคลัง
- ผู้เบิก
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย
  - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
  - ผู้ว่าราชการจังหวัด

15





## คดีเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

- อ. 452/2556 การเรียกประชุมสภาฯ วาระ 1 ไม่ชอบ (นัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่า 3 วัน และไม่มีเหตุหรือมีพฤติการณ์อื่นจะได้ว่าเป็นกรณีการประชุมอันรีบด่วนที่จะนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่า 3 วัน) ทำให้การประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นผลให้มติใดๆ ในการประชุมครั้งดังกล่าวรวมทั้งมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การพิจารณาครั้งที่ 2 และการให้ความเห็นชอบญัตติดังกล่าว รวมทั้งการประกาศใช้ข้อบัญญัติที่เป็นผลตามมาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน
- อ. 715/2554, อ. 241/2554 การแปรญัตติชอบ การที่คณะกรรมาการแปรญัตติไม่รับคำแปรญัตติ และประธานสภาฯ ไม่อนุญาตให้อภิปรายในวาระที่ 2 การที่ ผวจ. ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ และนายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ จึงมีผลให้ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้เป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- อ. 754/2556 การยุบสภาท้องถิ่นด้วยเหตุที่สภาฯ ไม่รับหลักการ และแต่งตั้งคณะกรรมการหาข้อยุติ ซึ่งเมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว สภาฯ ไม่เห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติฯ
- อ. 323/2559 ยุบสภาท้องถิ่น การที่เทศบาลมีมติไม่อนุมัติโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานฯ ตามที่นายกเทศมนตรีเสนอรวม 6 ครั้ง โดยให้เหตุผลที่แตกต่างกันในแต่ละครั้ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการหาข้ออ้างมาปฏิเสธการก่อสร้างโครงการฯ เพื่อขัดขวางไม่ให้นายกเทศมนตรีบริหารงานของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ย่อมแสดงให้เห็นว่า มีพฤติการณ์ไม่ใส่ใจที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำของ ผวจ. เพื่อหน่วยงานพิจารณาการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ให้เน้นข้อออกไป ทั้งที่ได้ทราบว่าเป็นเครื่องมือสำคัญและจำเป็นสำหรับการบริหารกิจการของเทศบาลและทำนุบำรุงท้องถิ่น เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล

09/07/63

หลักกฎหมายและมติทางและมติทางในการคดี

19

## อ. ๑๖๕/๒๕๖๓

เทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ตรวจฎีการับผิดชอบใช้เงินกรณีซื้อเสื้อแจกในงานประเพณี (โครงการจัดงานเทศกาลกินผัก และ โครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่า)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตรวจฎีกา
- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซื้อสินค้าใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณี สตง. ตรวจสอบงบการเงิน รายการเบิกจ่ายเงิน
  - โครงการจัดงานเทศกาลกินผัก มีการซื้อเสื้อโปโลสีขาว จำนวน ๗๕๐ ตัว เป็นเงิน จำนวน ๙๘,๗๐๗.๕๐ บาท
  - โครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่า มีการซื้อเสื้อโปโลสีแดง จำนวน ๖๐๐ ตัว เป็นเงิน จำนวน ๙๙,๕๑๐ บาท
  - รวมเงินทั้ง ๒ รายการ จำนวน ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท

09/07/63

หลักกฎหมายและมติทางและมติทางในการคดี

20

- นายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้กองการศึกษาจัดงานเทศกาลกินผักประจำปีโดยมีค่าใช้จ่ายแยกเป็นค่าจัดซื้อเชื้อประทายสัมพันธและเครื่องแต่งกายสำหรับร่วมกิจกรรม (เชื้อโปโล) ๗๕๐ ตัว เป็นเงิน ๙๘,๗๐๘ บาท และจัดงานประเพณีไหว้เต่าประจำปี โดยมีค่าใช้จ่ายแยกเป็นค่าจัดซื้อเชื้อโปโลแซนสันสีแดงสำหรับผู้เข้าร่วมพิธีกรรม ๖๐๐ ตัว เป็นเงิน ๙๙,๕๑๐ บาท
- เมื่อโครงการเสร็จ ได้มีการวางฎีกาเบิกจ่ายเงิน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจฎีกาได้เสนอความเห็นในฎีกาเบิกจ่ายเงินต่อหัวหน้าหน่วยงานคลังว่า ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว ต่อมา นายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินตามฎีกา
- ต่อมา สตง. มีหนังสือแจ้งการตรวจสอบงบการเงินพบฎีกาเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่าย เบิกจ่ายเงินตามโครงการจัดงานเทศกาลกินผัก เป็นค่าเชื้อโปโลสีขาว ๗๕๐ ตัว เป็นเงิน ๙๘,๗๐๘.๕๐ บาท เป็นรายจ่ายที่ไม่สมควรนำมาเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณ ให้เรียกเงิน ๙๘,๗๐๘.๕๐ บาท นำส่งคืนคลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และฎีกาเบิกจ่ายเงินเบิกจ่ายเงินตามโครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่าเป็นค่าเชื้อโปโลสีแดง ๖๐๐ ตัว เป็นเงิน ๙๙,๕๑๐ บาท นำมาเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณไม่ได้ตามหนังสือ ว ๓๘๔ เรื่อง การเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกาย ให้เรียกเงิน ๙๙,๕๑๐ บาท นำส่งคืนคลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

09/07/63

บันทึกข้อความรับมติทางคณะกรรมการการคลัง

21

- หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อสอบสวนเท็จจริง คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซื้อเชื้อดังกล่าวโดยไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหนังสือ ว ๓๘๔ กรณีเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท ซึ่งนายกเทศมนตรีเห็นชอบแล้วและมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบจำนวน ๕ ราย รายผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารประกอบฎีกาตามฎีกาเบิกจ่ายเงิน ได้ตรวจฎีกาว่าถูกต้องในสาระสำคัญในการตรวจฎีกาตามข้อ ๖๐ แต่ไม่ได้ตรวจว่ากรณีเรื่องนี้ เป็นเรื่องค่าวัสดุเครื่องแต่งกายและอยู่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่ มท. กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเบิกจ่ายเงินเป็นค่าเชื้อได้ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนดำเนินการ เป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือ ว ๓๘๔ เมื่อการเบิกจ่ายเงินตามฎีกาดังกล่าวทั้งสองไม่ถูกต้อง และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องแต่อย่างใด พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายตามฎีกาเบิกจ่ายเงิน รวมเป็นเงิน ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหาย ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท คิดเป็นเงิน ๕๙,๔๖๕.๒๕ บาท โดยให้ดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง
- ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่ง

09/07/63

บันทึกข้อความรับมติทางคณะกรรมการการคลัง

22

- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อเสื้อโปโลสีขาวและสีแดงเพื่อจัดงานเทศกาลกินผัก และงานประเพณีไหว้เต่า โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์การจัดงาน ซึ่งการจัดงานต่างๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่สำคัญอันเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดงาน และจัดซื้อโดยจำเป็นและประหยัด สำหรับการซื้อเสื้อโปโลไม่ได้เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดงาน เพราะประชาชนที่เข้าร่วมงานย่อมทราบที่อยู่แล้วว่างานประเพณีดังกล่าวควรสวมใส่เสื้อผ้าอย่างไร และหากผู้ใดไม่ได้สวมเสื้อสีขาวหรือสีแดงก็สามารถเข้าร่วมงานได้ไม่เป็นการกีดกันผู้สวมเสื้อสีอื่นแต่อย่างใด
- การแต่งกายดังกล่าวจึงเป็นเพียงประเพณีนิยมด้านการแต่งกายของประชาชนเท่านั้น และไม่ถือเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดงาน เพราะหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จัดซื้อเสื้อดังกล่าวก็สามารถจัดงานตามโครงการทั้งสองได้
- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ควรไปรับภาระด้านการแต่งกายของประชาชนที่ต้องใช้งบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซื้อเสื้อแจกให้กับประชาชนเป็นเงิน ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท
- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้จ่ายงบประมาณด้วยความพุ่มเพี้ยงและไม่จำเป็น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงไม่เป็นไปตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท และความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๕ ราย สำหรับการกำหนดสัดส่วนให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งเทศบาลเป็นไปโดยเหมาะสมแล้ว จึงให้ยกอุทธรณ์

09/07/63

หลักคู่ความรับผิดทางละเมิดการปกครอง

23

- ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เนื่องจาก
  - การเบิกจ่ายเงินค่าซื้อเสื้อตามโครงการจัดงานเทศกาลกินผัก และโครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่า เป็นการดำเนินการตามงบประมาณที่ตั้งไว้โดยคำนึงถึงฐานการคลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
  - สภาพเทศบาลและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว สำหรับฐานการคลังปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีรายรับ ๑๑๐,๐๙๙,๗๖๓.๔๔ บาท และรายจ่าย ๑๐๓,๖๓๓,๓๘๒.๗๗ บาท งบประมาณค่าเสื้อดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ ๐.๒๐ ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ
  - เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย
- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่คำนึงถึงฐานะการคลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีได้พิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำผิดตามระเบียบหรือกฎหมายใด จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีออกขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเทศบาล
- ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๕๙,๔๖๕.๒๕ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

09/07/63

หลักคู่ความรับผิดทางละเมิดการปกครอง

24

- คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายกเทศมนตรีมีคำสั่งในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหาย ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท คิดเป็นเงิน ๕๙,๔๖๕.๒๕ บาท ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่
- มีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ โดยมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การเบิกจ่ายเงินงบประมาณในการจัดซื้อเสื้อประชาสัมพันธ์และเครื่องแต่งกายสำหรับร่วมกิจกรรม (เสื้อโปโล) งานเทศกาลกินผัก จำนวน ๗๕๐ ตัว เป็นเงิน ๙๘,๗๐๗.๕๐ บาท และเสื้อโปโลแขนสั้นสีแดง สำหรับผู้เข้าร่วมพิธีกรรมงานประเพณีไหว้เต่า จำนวน ๖๐๐ ตัว เป็นเงิน ๙๙,๕๑๐ บาท ต้องขออนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เหตุผลในคำสั่งว่า การจัดซื้อเสื้อดังกล่าวโดยไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหนังสือ ว ๓๔๔ นั้น

09/07/63

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดการปกครอง

25

- พิเคราะห์หนังสือ มท. ดังกล่าวกำหนดว่า เพื่อให้เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา มีหลักเกณฑ์ในการเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายมีความเหมาะสมกับลักษณะงานที่จะต้องใช้ ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น จึงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้
  - 1) เครื่องแต่งกายที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานเป็นการส่วนรวม หรือการป้องกันอันตรายที่เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยาสามารถจัดซื้อได้เองอยู่ก่อนแล้วให้ถือปฏิบัติเช่นเดิม
  - 2) เครื่องแต่งกายต่อไปนี้ให้ใช้สำหรับลูกจ้างที่ปฏิบัติงานกวาดถนน งานล้างท่อ งานประจำรถขนขยะ งานกวาด – ล้าง – ตัด งานประจำรถดูดสิ่งปฏิกูล งานประจำโรงฆ่าสัตว์ งานเครื่องจักรกลหรือเครื่องยนต์ และงานฉีดพ่นสารเคมี ประกอบด้วย ๒.๑ เสื้อแขนยาว หรือแขนสั้น และกางเกงขาสั้น (หรือชุดหมั) ๒.๒ ถุงมือยางหรือหนัง ๒.๓ ผ้าปิดปาก – ปิดจมูก ๒.๔ เสื้อกั๊กสีสะท้อนแสง ๒.๕ รองเท้ายางหุ้มส้น สูงได้เข้า (รองเท้าบูต) ๒.๖ เสื้อกันฝน
  - 3) เครื่องแต่งกายที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการเรียนการสอน และใช้กับวงดุริยางค์ เช่น ชุดนาฏศิลป์ ชุดดุริยางค์ เป็นต้น
  - 4) เครื่องแต่งกายในส่วนของโรงพยาบาล ศูนย์บริการสาธารณสุข ซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานด้านการแพทย์ และการปฐมพยาบาล การป้องกันการติดเชื้อ หรือรังสีต่างๆ เช่น ชุดที่ใช้ในห้องผ่าตัด (เสื้อกาวน์ ถุงมือ ผ้าปิดปาก – ปิดจมูก) เป็นต้น
  - 5) เครื่องแต่งกายที่เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ คือ เครื่องแบบ แบบฟอร์ม ชุดฟาดิก ชุดฝึกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และชุดประจำท้องถิ่น
  - 6) ในกรณีมีความจำเป็นต้องเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายนอกเหนือจากหลักเกณฑ์นี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติตามความจำเป็นและเหมาะสมกับลักษณะของงานที่ใช้
- เห็นว่า มท. ได้กำหนดประเภทของวัสดุเครื่องแต่งกายที่ใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลฯ สามารถเบิกจ่ายได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อ ผวจ. ดังรายการที่กำหนดไว้ในหนังสือดังกล่าว หากเป็นการเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายที่ใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นอกเหนือจากรายการที่กำหนดไว้ในหนังสือดังกล่าว เทศบาลฯ ต้องขออนุมัติต่อ ผวจ. ให้พิจารณาอนุมัติก่อนดำเนินการเบิกจ่ายได้ ๘

- การที่นายกเทศมนตรีอนุมัติงบประมาณหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ประเภทรายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ เบิกจ่ายเป็นค่าจัดซื้อเสื้อประชาสัมพันธ์และเครื่องแต่งกายสำหรับร่วมกิจกรรม (เสื้อโปโล) เพื่อแจกจ่ายให้ประชาชนสวมใส่ในการเข้าร่วมงานเทศกาลกินผัก และเสื้อโปโลแขนสั้นสีแดง สำหรับผู้เข้าร่วมพิธีกรรมงานประเพณีไหว้เต่า จึงไม่ใช่เป็นการเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายที่ใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในหนังสือ ๖ ๓๘๔ และไม่ใช่เป็นการเบิกจ่ายวัสดุเครื่องแต่งกายที่ใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในหนังสือ มท. ดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้พิจารณาอนุมัติก่อนดำเนินการเบิกจ่ายได้
- ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเทศบาลโดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารประกอบฎีกาตามฎีกาเบิกจ่ายเงิน ได้ตรวจฎีกาทั้งสองว่าถูกต้องในสาระสำคัญในการตรวจฎีกาตามข้อ ๖๐ แต่ไม่ได้ตรวจว่ากรณีเรื่องนี้ เป็นเรื่องค่าวัสดุเครื่องแต่งกายและอยู่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่ มท. กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเบิกจ่ายเงินเป็นค่าเสื้อดังกล่าวได้ ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนดำเนินการ เป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือ ๖ ๓๘๔ จึงเป็นการให้เหตุผลในการออกคำสั่งผิดพลาดที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง

09/07/63

หลักฐิตความรับผิดชอบและนิติการบริหารการคลัง

27

- คดีมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การจัดซื้อเสื้อตามโครงการจัดงานเทศกาลกินผัก และโครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่า เป็นการใช้จ่ายงบประมาณด้วยความฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็นตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/๖ ๑๓๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ตรวจฎีกาและอนุมัติฎีกาจะต้องมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบจากการเบิกจ่ายเงินตามฎีกาเบิกจ่ายเงิน โดยที่ไม่ตรวจสอบถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นการใช้จ่ายด้วยความฟุ่มเฟือย ไม่จำเป็น ไม่เป็นไปตามหนังสือ ๖ ๑๓๔๗ นั้น
- เห็นว่า โดยที่ มท. มีหนังสือ ๖ ๑๓๔๗ กำหนดให้ อบท. ถือปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ทั้งในกรณีที่ดีำเนินการเองหรืออุดหนุนหน่วยงานอื่น โดยให้เบิกได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้ และเบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงถึงฐานะการคลังของ อบท. เป็นสำคัญ
- ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตาม มาตรา ๒๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิก ต่อมา มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขึ้น ซึ่งยังคงหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้เช่นเดิม โดยมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ อบท. ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้ อบท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

09/07/63

หลักฐิตความรับผิดชอบและนิติการบริหารการคลัง

28

- มาตรา ๒๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อปท. ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ มาตรา ๒๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย วรรคสอง บัญญัติให้ อปท. ย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น ให้จัดการบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ อปท. ย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ประกอบกับ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๕๓ บัญญัติให้เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐ ซึ่งมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๔) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

09/07/63

หลักคุณธรรมกับมิติทางธรรมาภิบาลในการคลัง

29

- เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า งบประมาณในการจัดซื้อสื่อประชาสัมพันธ์และเครื่องแต่งกายสำหรับร่วมกิจกรรม (เสื้อโปโล) เพื่อแจกจ่ายให้ประชาชนสวมใส่ในการเข้าร่วมงานเทศกาลกินผักเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณตามโครงการจัดงานเทศกาลกินผัก และงบประมาณในการจัดซื้อเสื้อโปโลแขนสั้นสีแดง สำหรับผู้เข้าร่วมพิธีกรรมงานประเพณีไหว้เต่าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณตามโครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่า ซึ่งเป็นงานตามเทศกาลและประเพณีท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สืบสานเทศกาลกินผักและประเพณีไหว้เต่าซึ่งเป็นเทศกาลและประเพณีท้องถิ่นของจังหวัดให้คงอยู่สืบไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในด้านการอนุรักษ์สืบสานประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นนำมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม และเพื่อสร้างโอกาสให้เด็ก เยาวชน ประชาชนได้เข้าถึงแก่นแท้ของประเพณีท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นมูลเหตุในการสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในชุมชน เทศกาลกินผักและประเพณีไหว้เต่าจึงเป็นประเพณีท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาตาม มาตรา ๒๔๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับ มาตรา ๕๐ (๔) มาตรา ๕๓ (๑) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ และมาตรา ๑๖ (๑๑) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยรัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็น อปท. ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

09/07/63

หลักคุณธรรมกับมิติทางธรรมาภิบาลในการคลัง

30

- การที่นายกเทศมนตรีอนุมัติงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานเทศกาลกินผัก ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อเชื้อประทัดประทัดและเครื่องแต่งกายสำหรับร่วมกิจกรรม (เชื้อโปโล) เพื่อแจกจ่ายให้ประชาชนสวมใส่ในการเข้าร่วมงานเทศกาลกินผัก ๗๕๐ ตัว เป็นเงิน ๙๙,๗๐๗.๕๐ บาท และเชื้อโปโลแขนสั้นสีแดง สำหรับผู้เข้าร่วมพิธีกรรมงานประเพณีไหว้เต่า ๖๐๐ ตัว เป็นเงิน ๙๙,๕๑๐ บาท อันเป็นการสร้างเอกลักษณ์ของประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้แก่ท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลไม่ให้มีการใช้งบประมาณไปในทางทุจริต และให้สอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม แต่จะทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นอันจะขัดต่อหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหาได้ไม่ตามมาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
- เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีอ้างว่างบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีรายรับ ๑๑๐.๐๙๙,๗๖๓.๔๕ บาท มีรายจ่าย ๑๐๓,๖๓๓,๓๘๒,๗๗ บาท ซึ่งงบประมาณในการจัดซื้อเชื้อประทัดประทัดคิดเป็นร้อยละ ๐.๒๐ ของรายจ่ายทั้งหมด โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงส่วนนี้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เหตุผลตามที่รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงของ สตง. ตามหนังสือสำนักงานเทศบาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้คำนึงถึงสถานะทางการเงินแล้ว มีรายได้เพียงพอสามารถดำเนินการได้และไม่มีปัญหาในการดำเนินการบริการสาธารณะด้านอื่นๆ

09/07/63

บันทึกความเห็นทางคณะกรรมการกฤษฎีกา

31

- ดังนั้น การจัดซื้อเชื้อประทัดประทัดจึงไม่ขัดต่อหนังสือ ๑๓๔๗ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามบันทึกซื้อขาย ระบุรายละเอียดการซื้อเชื้อโปโลสีขาว พิมพ์สกรีน "โลโก้เทศบาล พ." ที่กระเป๋าด้านหลังพิมพ์สกรีน "กินผัก ๕๐" จำนวน ๗๕๐ ตัว รวมเป็นเงิน ๙๙,๗๐๗.๕๐ บาท และบันทึกซื้อขาย ระบุรายละเอียดการซื้อเชื้อโปโลแขนสั้น (สีแดง) พร้อมสกรีนข้อความ "แห่แก้ว ไหว้เต่า'๕๑/ศาลเจ้าแม่ ม่าจ้อโป Ma-Ju-Po Turtle Festival, Phang-Nga" จำนวน ๖๐๐ ตัว ตัวละ ๑๕๕ บาท เป็นเงิน ๙๙,๕๑๐ บาท ซึ่งไม่ปรากฏภาพกิจกรรม ข้อความและรูปภาพที่มีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ผลงานส่วนบุคคล และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามี การทุจริตในการจัดซื้อดังกล่าว กรณีจึงรับฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการจัดงานเทศกาลกินผัก และโครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่า ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ตรวจฎกาได้เสนอความเห็นในฎกาเบิกจ่ายเงิน ต่อหัวหน้าหน่วยงานคลังว่า ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว ต่อมา นายกเทศมนตรีอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินตามฎกาดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

09/07/63

บันทึกความเห็นทางคณะกรรมการกฤษฎีกา

32

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๑๙๘,๒๑๗.๕๐ บาท คิดเป็นเงิน ๕๙,๔๖๕.๒๕ บาท และออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัดส่วนที่กำหนดในคำสั่ง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น
- การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑๗๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และที่ ๓๘๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๕๙,๔๖๕.๒๕ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการปกครอง

33

## สรุป

- เทศบาลให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีตรวจรักษาให้เบิกจ่ายเงินเป็นค่าเสื่อมจากผู้ร่วมงานประเพณีกินผักและไหว้เต่า เป็นการซื้อเครื่องแต่งกายนอกเหนือจากที่หนังสือ ว.384 กำหนดโดยไม่ได้อบรมติจาก ผวจ. ตามข้อเท็จจริงของ สดง.
- ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีนี้ไม่ทำให้เทศบาลเสียหาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาล คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบให้เพิกถอน
- ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า
  - กรณีนี้ไม่ใช่การเบิกจ่ายค่าเครื่องแต่งกายที่ใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือ ว. 384 และนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในหนังสือ ว. 384 จึงต้องขออนุมัติต่อ ผวจ. ก่อนเบิกจ่ายได้ จึงเป็นการให้เหตุผลในการออกคำสั่งพิพาทที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง
  - การจัดซื้อเสื้อตามโครงการจัดงานเทศกาลกินผัก และโครงการจัดงานประเพณีไหว้เต่า เป็นการใช้จ่ายงบประมาณด้วยความฟุ่มเฟือยและไม่จำเป็นตามหนังสือ ว ๑๓๔๗ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายหรือไม่ นั้น
    - หนังสือ ว ๑๓๔๗ กำหนดให้ อบท. ถือปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ทั้งในกรณีดำเนินการเองหรืออุดหนุนหน่วยงานอื่น โดยให้เบิกได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้ และเบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงถึงฐานะการคลังของ อบท. เป็นสำคัญจึงเป็นการสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. เทศบาลฯ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ
    - เทศบาลกินผักและประเพณีไหว้เต่าเป็นประเพณีท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาโดยรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็น อบท. ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง
    - เมื่องบประมาณในการจัดซื้อเสื้อ เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณตามโครงการจัดงานเทศกาลกินผักไหว้เต่า คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของรายจ่ายทั้งหมด จึงเป็นการคำนึงถึงสถานะทางการคลังแล้ว มีรายได้เพียงพอสามารถดำเนินการได้และไม่มีปัญหาในการดำเนินการบริการสาธารณะด้านอื่นๆ
    - การจัดซื้อเสื้อดังกล่าวจึงไม่ผิดต่อหนังสือ ว ๑๓๔๗ และเมื่อไม่ปรากฏพฤติการณ์ ข้อความและรูปภาพที่มีลักษณะเป็นการประจักษ์เห็นด้วยงานส่วนบุคคลและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการทุจริตในการจัดซื้อดังกล่าว กรณีจึงฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการจัดงานเทศกาลกินผักประเพณีไหว้เต่า
    - ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ผู้ตรวจรักษาได้เสนอความเห็นในการเบิกจ่ายเงินว่า ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว ต่อมา นายกเทศมนตรีอนุมัติให้เบิกจ่ายตามฎีกา จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
    - คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เพิกถอน

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการปกครอง

34

## คดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่าย

- อ. 895/2555 กรณีการก่อหนี้ผูกพันเกิน 1 ปีงบประมาณ  
โดยที่ระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑  
ข้อ ๓๘ วรรคสอง กำหนดว่า การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ  
สำหรับโครงการใดโครงการหนึ่งจะกระทำได้เมื่อมีความจำเป็นที่ไม่อาจแยกงบประมาณตั้งจ่าย  
และดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณได้ ซึ่งเป็นโครงการประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ไม่อาจ  
แยกการจัดซื้อจัดจ้างได้เป็นส่วนๆ และมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการในปีงบประมาณเดียว  
ให้ก่อหนี้ผูกพันได้ไม่เกินปีงบประมาณถัดไป และงบประมาณที่จะก่อหนี้ผูกพันจะต้องไม่เกินร้อยละ  
ห้าสิบของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของงบประมาณปีที่ผ่านมา โดยจะต้องระบุใน  
งบประมาณรายจ่ายในปีปัจจุบันและในปีงบประมาณถัดไปให้ชัดเจน และข้อ ๔ วรรคหนึ่ง  
กำหนดว่าให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา  
ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนี้ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไป  
ตามระเบียบนี้ และวรรคสอง กำหนดว่า ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจเรื่องใดเรื่อง  
หนึ่งตามวรรคแรกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง มท. ที่ ๓๙๓/  
๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติให้ อบท.  
ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวได้ ในกรณีมีเหตุจำเป็นและสมควรยกเว้น

09/07/63

หลักกฎหมายเบื้องต้นทางละเมิดการวินยารคดี

35

- เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่างานโครงการนี้ จ่ายจากงบประมาณหมวดค่าใช้สอยประเภทค่าจ้างเหมา  
บริการ ค่าจ้างเอกชน ดำเนินการและบำรุงรักษาโรงงานบำบัดน้ำเสียฯ จะต้องก่อหนี้ผูกพัน ๔  
ปีงบประมาณ ซึ่งไม่มีระเบียบ มท. กำหนดไว้ว่าให้ทำอย่างไร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอให้ผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่ ๑๘ ให้อำนาจตามข้อ ๔ ของระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว
- เมื่อพิจารณาจากเหตุผลความจำเป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้าง เห็นว่า การบำรุงรักษาเครื่องจักรกล  
อุปกรณ์ไฟฟ้ารวมทั้งทอดักน้ำเสียเป็นเครื่องมือเครื่องใช้สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะอย่าง  
ต่อเนื่องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ประกอบกับเงินที่จะนำมาใช้  
จ่ายในกิจการดังกล่าวมาจากงบประมาณหมวดค่าใช้สอย ประเภทค่าจ้างเหมาบริการ ค่าจ้าง  
เอกชน
- และเนื่องจากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นการขอยกเว้นการใช้ระเบียบซึ่งเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่  
๑๘ ตามคำสั่ง มท. ที่ ๓๙๓/๒๕๔๑ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๘ ก็ได้มีหนังสือจังหวัดภูเก็ลงวันที่  
๕ เมษายน ๒๕๔๔ อนุมัติตามข้อเสนอโดยลดระยะเวลาจากที่ขอจำนวน ๔ ปีงบประมาณลงเหลือ  
๒ ปีงบประมาณ คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๕
- ดังนั้น ญัตติขอรับความเห็นชอบก่อหนี้ผูกพันงบประมาณข้ามปีงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน  
ใช้สอยและวัสดุ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๘ อนุมัติให้เทศบาลนครภูเก็ตก่อหนี้ผูกพันงบประมาณ  
ข้ามปีงบประมาณในหมวดรายจ่ายดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว
- พิพากษายกฟ้อง

09/07/63

หลักกฎหมายเบื้องต้นทางละเมิดการวินยารคดี

36

### อ. 598/2561

ให้ปลัดรับพิจารณาเสนอความเห็นให้บอกเลิกสัญญาซื้อที่ดินสำหรับเป็นที่กำจัดขยะมูลฝอย  
และระงับการจ่ายเงินค่าที่ดิน

- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ๕.๕ ล้านบาท โดยกล่าวหาว่าขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาให้ยกเลิกการจ่ายเงินและการจัดซื้อที่ดินสำหรับเป็นที่กำจัดขยะมูลฝอย จนถูกเจ้าของที่ดินฟ้องต่อศาล ซึ่งต่อมา ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าที่ดินเป็นเงิน ๗.๔ ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ย ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่าจำนวนดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความ รวมเป็นเงิน ๙.๒ ล้านบาท เกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดี จึงให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๖๐ ของความเสียหาย ๕.๕ บาท

09/07/63

หลักฐครความรับผิดชอบทางละเมิดการเงินการคลัง

37

- คดีนี้ กค. มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน
- กรณีจึงต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิดแล้วหรือไม่
- ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๔ เกณฑ์วิสถิติ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเสนอแนะต่อผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นเกี่ยวกับโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำเป็นบ่อทิ้งขยะและฝังกลบ
- ดังนั้น การพิจารณาว่าการที่ผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นให้บอกเลิกสัญญาและระงับการจ่ายเงินไว้ก่อนจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยหรือไม่นั้น หากพิจารณาจากการเสนอความเห็นลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ ของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงส่วนเดียวไม่ แต่ต้องพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงทั้งหมดก่อนมีการทำสัญญาจะซื้อจะขายจนถึงการบอกเลิกสัญญา จึงจะพิจารณาถึงเหตุผลของการกระทำของผู้ฟ้องคดีได้

หลักฐครความรับผิดชอบทางละเมิดการเงินการคลัง

38

• ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติแล้วว่า

- ผู้ฟ้องคดีได้เคยเสนอความเห็นครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า เนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ได้มีการประชุมผู้เกี่ยวข้องและประชาชนประมาณ ๑,๕๐๐ คน ปรากฏว่าชาวบ้านมีแนวโน้มต่อต้านการใช้ที่ดินบริเวณที่จะซื้อ คาดว่าจะมีปัญหา หากเทศบาลยังยืนยันที่จะซื้อที่ดิน และขณะนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือขอมติยืนยันการใช้พื้นที่จาก อบต. รวมทั้งความเห็นชอบของนายอำเภอ ประกอบกับกลุ่มราษฎรได้ยื่นเรื่องคัดค้านต่อ ผวจ. ไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นควรชะลอเรื่องการจัดซื้อที่ดินไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับคำยืนยันจาก อบต. และความเห็นจากนายอำเภอ รวมทั้งควรขอความเห็นจาก ผวจ. อันเป็นการเสนอข้อเท็จจริงประกอบการตัดสินใจว่า ยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องจัดการให้เรียบร้อยเสียก่อนที่จะทำการจัดซื้อที่ดิน โดยเฉพาะการขอใช้พื้นที่นอกเขตเทศบาลจาก อบต. และอาจถูกขัดขวางไม่ให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะจัดซื้อ อันเป็นทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ ส. นายกเทศมนตรีได้เกษียณส่งการเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๑ ว่า ให้จัดซื้อที่ดินไปล่วงหน้า แต่ให้รอการทำสัญญาไว้จนกว่าจังหวัดจะอนุมัติ ซึ่งหมายถึงให้จังหวัดอนุมัติการโอนงบประมาณ

09/07/63

39

- ผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ว่าการจัดซื้อที่ดินควรซื้อในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาประเมิน จึงเสนอนายกเทศมนตรีให้มีการเรียกเจ้าของที่ดินมาต่อรองราคาอีกครั้ง พร้อมทั้งให้ความเห็นว่าการอนุมัติจัดซื้อเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะสั่งการ แต่ก็ควรดำเนินการต่อรองราคาก่อน และควรรอการทำสัญญาซื้อขายไว้ก่อนจนกว่าจะได้มีการสำรวจความเห็นของประชาชนว่าไม่คัดค้านอย่างไรก็ตามเพื่อมิให้เป็นการเสียหายแก่เทศบาล ควรพิจารณาเรื่องต่างๆ ดังนี้

1) หากอนุมัติจัดซื้อแปลงที่ ๑ ในราคาใดก็ตามควรรอการทำสัญญาซื้อขายไว้ก่อนจนกว่า

๑.๑ มีการสำรวจความคิดเห็นของราษฎรแล้ว ไม่คัดค้าน

๑.๒ กรมควบคุมมลพิษเห็นชอบในพื้นที่

2) ที่ดินแปลงที่ ๒ มีปัญหาเจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่าเป็นพื้นที่ในเขตป่าไม้ถาวร ถ้าจะซื้อ ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเอง จึงเป็นเงื่อนไขที่เทศบาลไม่ต้องจัดซื้อ ดังนั้น จำต้องให้ อบต. ยินยอมกรณีที่ดินที่เทศบาลจะไม่ซื้อที่ดินแปลงนี้ (แปลงที่ ๒)

- อันเป็นการหักท้วงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หากมีการจัดซื้อที่ดินโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ อบต. เสนอว่าควรจัดซื้อที่ดิน ๒ แปลง แต่ใช้ทีละแปลง

09/07/63

บันทึกความเห็นรับฟังทางละเมิดการไต่สวนคดี

40

— ผู้ฟ้องคดีได้มีการเสนอความเห็นครั้งที่สาม ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๑ ว่าควรเรียกเจ้าของที่ดินมาต่อรองราคา เนื่องจากราคาประเมินไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ขายเสนอขายราคาไร่ละ ๓๙๐,๐๐๐ บาท แพงกว่าราคาประเมิน และก่อนการจัดทำสัญญาจัดซื้อควร

๑. รอผลสำรวจความเห็นของประชาชนในตำบลก่อนว่าไม่คัดค้าน

๒. รอการอนุมัติโอนเงินงบประมาณจากจังหวัดก่อน

๓. ได้รับความเห็นชอบจาก อบต. ให้ซื้อที่ดินแปลงเดียวโดยไม่ผูกพันที่จะต้องซื้อแปลงที่ ๒ ที่มีปัญหา อันเป็นการเสนอความเห็นประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทำนองเดียวกับครั้งที่สอง

- การเสนอความเห็นครั้งที่สี่ ผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ ที่เสนอนายกเทศมนตรีคนใหม่ว่า เรื่องที่ดินน้ำแพร่มีปัญหา
  ๑. ติดเงื่อนไขตามบันทึกข้อตกลงกับ อบต. อยู่
  ๒. ซื้อมาแล้ว น่าจะไม่สามารถใช้เป็นที่ตั้งขยะได้ตามความประสงค์ เพราะประชาชนต่อต้านและคัดค้าน
  ๓. ขณะนี้เทศบาลยังไม่ได้จ่ายเงิน จึงเห็นควรยกเลิกการจ่ายเงินโดยแจ้งยกเลิกการจัดซื้อต่อเจ้าของที่ดินต่อไป
- อันเป็นการเสนอประเด็นปัญหาที่อาจไม่สามารถใช้ที่ดินที่จัดซื้อได้ตามสัญญาจะซื้อจะขาย ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ เนื่องจากยังไม่ได้รับการยืนยันจาก อบต. กรณีการจัดซื้อที่ดินไม่เป็นไปตามข้อตกลง และประชาชนในพื้นที่คัดค้าน จึงเสนอให้ยกเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

- พิจารณาความเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔ ครั้ง ที่มีการเสนอทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นว่าการซื้อที่ดินเพื่อทิ้งขยะนอกเขตเทศบาลในเขต อบต. มีปัญหาหลายประการดังนี้
  - ๑. มีประชาชนในพื้นที่ต่อต้านและคัดค้านไปยัง ผวจ.
  - ๒. ยังมีปัญหาอุปสรรคจากการที่เคยตกลงกับ อบต. ว่าจะจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดทำเป็นที่ทิ้งขยะในเขต อบต. โดยต้องจัดซื้อ ๒ แปลง และต้องสนับสนุนงบประมาณ และจัดหาพัสดุให้ อบต. ตามที่ตกลงกัน
  - ๓. ต่อมาพบว่าที่ดินที่จะจัดซื้อ ๑ ใน ๒ แปลงมีปัญหาตั้งอยู่ในเขตป่า จึงไม่อาจสามารถจัดซื้อได้ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องเจรจากับ อบต. เสียก่อนตามที่เสนอเงื่อนไขการขอทิ้งขยะในพื้นที่ อบต. แต่ยังไม่มีการพูดคุยกัน
  - ๔. งบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อจำเป็นต้องขออนุมัติ ผวจ. เสียก่อน ตามระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงควรชะลอการซื้อที่ดินไว้ก่อน
  - ๕. ผู้ขายเสนอราคาสูงกว่าราคาประเมินซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
  - ๖. เมื่อผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจะซื้อขายไปก่อนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๕. จึงควรยกเลิกสัญญาซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
- ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกเลิกสัญญาเป็นเหตุให้ ส. ฟ้องร้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น

09/07/63

หลักกฎหมายเกี่ยวกับทางละเมิดการบริการ

43

- เห็นว่า ความเห็นของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำไปโดยสุจริตทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย มิได้กระทำการเสนอความเห็นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อและเสนอความเห็นให้ผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดต่อกฎหมายแต่อย่างใดไม่
- แต่กลับปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นให้ผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในข้อ ๑, ข้อ ๒, ข้อ ๓ และข้อ ๕ อันเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องแก้ไขให้แล้วเสร็จก่อนตัดสินใจทำสัญญาซื้อขาย ส่วนข้อ ๔ ปัญหาการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณจาก ผวจ. นั้น เมื่อพิจารณาหระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น มีเหตุที่ต้องขออนุมัติจาก ผวจ. ก่อน รวม ๒ กรณี
  - ดังปรากฏตาม ข้อ ๔๐ ซึ่งกำหนดว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายดังต่อไปนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจาก ผวจ.... (๓) การโอนเงินในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะปริมาณหรือคุณภาพของครุภัณฑ์ หรือที่ดินและสิ่งก่อสร้างเปลี่ยนแปลง และข้อ ๔๓ วรรคสอง กำหนดว่า การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงค่าที่แจ้งประกอบงบประมาณรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจ่ายจากเงินรายได้ของเทศบาลนอกจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ หรือเงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสมที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ หรือคุณภาพของครุภัณฑ์ หรือที่ดินและสิ่งก่อสร้างเปลี่ยนแปลง หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างจากที่แห่งหนึ่งไปก่อสร้างในที่อีกแห่งหนึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจาก ผวจ.

09/07/63

หลักกฎหมายเกี่ยวกับทางละเมิดการบริการ

44

- ผู้ฟ้องคดีจึงเสนอให้รื้อการอนุมัติจาก ผวจ. ก่อนทำสัญญาซื้อขายที่ดิน แต่ผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดซื้อที่ดินโดยทำสัญญาจะซื้อจะขายลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ กับ ส. ไปก่อน
- โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุมัติให้โอนเงินงบประมาณจาก ผวจ. ก่อนซื้อที่ดินหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เป็นไปตามคำสั่งแห่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้ชี้แจงตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด
- กรณีจึงฟังได้ว่า ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำสัญญาจะซื้อจะขายไปก่อน ผวจ. ยังไม่ได้อนุมัติให้โอนงบประมาณในการจัดซื้อที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันอาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเป็นอีกส่วนหนึ่ง ไม่ว่าภายหลัง ผวจ. จะอนุมัติให้โอนงบประมาณได้หรือไม่ก็ตาม
- ประกอบกับการจัดซื้อที่ดินพิพาทในคดีนี้มีการตกลงซื้อขายกับ ส. เจ้าของที่ดิน ในราคาไร่ละ ๓๙๐,๐๐๐ บาท สูงกว่าราคาประเมินที่ดินที่สำนักงานที่ดินแจ้งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ามีราคาประเมินเพียงไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษเคยเชิญผู้เสนอราคามาต่อรองราคา แต่ผู้ขายไม่มาต่อรองเองโดยตรงแต่มอบให้ผู้อื่นมาแทน จึงเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบว่าด้วยการพัสดุฯ

09/07/63

หลักฐนความรับผิดชอบในการพัสดุ

45

- แม้ต่อมา บ. ได้สั่งให้เรียกเจ้าของที่ดินโดยตรงมาต่อรองราคา แต่ผู้ขายก็ไม่ยอมลดราคา
- อีกทั้งมีความเห็นของหัวหน้าฝ่ายพัสดุ และความเห็นของผู้อำนวยการกองคลัง ให้จัดซื้อที่ดิน ในราคาเพียงไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท
- จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการในการพิจารณาคำขอของที่ดินที่จัดซื้อและขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อเป็นการขัดต่อระเบียบ มท. ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕
  - ข้อ ๕๐ ซึ่งกำหนดว่า การซื้อโดยวิธีพิเศษให้ผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้... (๖) ในกรณีพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง ให้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้
- ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาพที่ดินที่จะซื้อ มีสภาพเป็นบ่อลึกอันเกิดจากการขุดเปิดหน้าดินไปขาย มีความลึกโดยประมาณไม่น้อยกว่า ๑๕ เมตร ซึ่งโดยสภาพไม่มีศักยภาพของที่ดินเทียบเท่าราคาประเมินที่ดินในบริเวณดังกล่าวได้
- จึงเห็นว่าการเสนอความเห็นของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย
- แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะเสนอความเห็นให้ยกเลิกสัญญาเนื่องจากไม่สามารถใช้ที่ดินที่จัดซื้อเพื่อทิ้งขยะได้อย่างแน่แท้เพราะเหตุถูกประชาชนคัดค้าน ก็เป็นเพียงความเห็นที่ผู้ฟ้องคดีเสนอเพื่อประโยชน์ของทางราชการในด้านงบประมาณและการบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดซื้อ รวมทั้งไม่ต้องผูกมัดกับเงื่อนไขที่มีกับ อบต.

46

- ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริง ตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้ชี้แจงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ซื้อมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จนถึงปัจจุบัน และสภาพที่ดินเป็นบ่อน้ำขนาดใหญ่และลึกไม่สามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้
- อย่างไรก็ตาม เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่เกิดเหตุกระทำการจัดซื้อที่ดินโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการงบประมาณของเทศบาลและระเบียบการพัสดุ โดยไม่รับฟังข้อเสนอดังกล่าวความเห็นของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด
- แต่เพียงเชื่อตามความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่เสนอให้เลิกสัญญาเพราะไม่อาจเข้าใช้พื้นที่ที่จะซื้อได้อย่างแน่แท้
- การเสนอความเห็นครั้งหลังสุดนั้นเห็นว่า เหตุที่ผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกเลิกสัญญาน่าเชื่อว่าจะมาจากการได้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการจัดซื้อที่ดินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ จึงตัดสินใจบอกเลิกสัญญาซื้อขายที่ดิน
- จึงเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาซื้อขายที่ดินของผู้บริหารผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นกับ ส. เป็นการตัดสินใจในฐานะผู้บริหารที่ซึ่งประโยชน์ได้เสียอย่างรอบด้านแล้วว่าจะยกเลิกสัญญาหรือไม่ เพราะเหตุใด อันเป็นอำนาจตัดสินใจโดยแท้ของผู้บริหารซึ่งไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ในทุกขั้นตอนดังได้วินิจฉัยมาโดยลำดับ หากใช้เพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นเป็นปัจจัยสำคัญไม่

09/07/63

หลักกฎหมายระดับทางคณะกรรมการปกครอง

47

- เพราะการเสนอความเห็นของผู้ฟ้องคดีในครั้งหลังสุด ซึ่งกระทำไปด้วยความสุจริตใจเป็นที่ตั้ง ย่อมไม่อาจโน้มน้าวให้ผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บอกเลิกสัญญาได้
- เมื่อพิจารณาเป็นลำดับถึงการเสนอความเห็นของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ครั้งที่หนึ่ง ถึงครั้งที่สาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นชอบหรือปฏิบัติตาม และการเสนอความเห็นครั้งที่สี่ เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบและปฏิบัติตาม มาพิจารณาตามลำดับของเรื่องอย่างสมเหตุสมผล แล้ว
- เห็นว่า การเสนอความเห็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ครั้ง มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทำโดยผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหายตามนัยมาตรา ๔๒๐ ปพพ. แต่อย่างใด
- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้
- คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน
- พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๕,๕๖๐,๔๐๐.๔๓ บาท และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันออกคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นต้นไป

09/07/63

หลักกฎหมายระดับทางคณะกรรมการปกครอง

48



## คดีเกี่ยวกับจัดทำโครงการศึกษาดูงาน

09/07/63

หลักสู่ศรัทธาอันมั่นคงทางละเมิดทางเงินการคลัง

49

### อ. ๓๔๕/๒๕๖๑

ให้รับผิดชอบคดีตั้งงบประมาณรายจ่ายราชการค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและศึกษาดูงานไม่เป็นไปตาม ว.3446

- ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ จ. ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน กรณีตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รายการค่าใช้จ่ายในการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๐๘.๒/๖ ๓๔๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ เป็นเหตุให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่างบประมาณที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ เป็นเงิน ๑,๑๓๔,๐๖๑.๔๐ บาท โดยให้ จ. รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๕ คิดเป็นเงิน ๒๘๓,๕๑๕.๓๕ บาท
- จ. อุทธรณ์คำสั่ง ระหว่างนั้น จ. ถึงแก่ความตาย ต่อมา ผวจ. วินิจฉัยยกอุทธรณ์
- ผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทโดยธรรมของ จ. เห็นว่าคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านการเงินและการคลังโดยสามารถจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่น หนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นเพียงการวางแนวปฏิบัติให้กับ อปท. เพื่อตั้งงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ในขณะนั้น โดยไม่ได้มีบทกำหนดโทษให้ชุดใช้คำสั่งเสียหายในกรณีนี้ อปท. ตั้งงบประมาณเกินวงเงินที่สามารถตั้งงบประมาณได้ หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณดังกล่าวของ จ. เป็นเพียงขั้นตอนของการบริหารภายในเพื่อเสนอให้เจ้าหน้าที่งบประมาณพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นตามระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยความเห็นชอบของสภา อบจ. และด้วยความเห็นชอบของ ผวจ. ได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว จึงเป็นการจัดทำงบประมาณที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด การเบิกจ่ายเงินงบประมาณในรายการดังกล่าวเป็นการเบิกจ่ายที่มีระเบียบกฎหมายรองรับให้เบิกจ่ายได้ การที่รัฐบาลไม่ได้สนับสนุนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเหตุให้มีการตั้งงบประมาณที่คลาดเคลื่อน และการใช้จ่ายตามโครงการที่มีการเบิกจ่ายจึงเพียงจำนวน ๖,๐๔๔,๘๐๐ บาท ซึ่งไม่สูงกว่างบประมาณที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ โดยงบประมาณส่วนที่เหลืออีกจำนวน ๑,๑๕๕,๒๐๐ บาท ได้มีการปรับโอนไปใช้ในกิจกรรมของสำนักปลัดฯ แล้ว กรณีจึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด
- ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

09/07/63

หลักสู่ศรัทธาอันมั่นคงทางละเมิดทางเงินการคลัง

50

- ศาลปกครองชั้นเห็นว่า การกระทำของ จ. เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ ปพพ. มิใช่กระทำโดยการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิด พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง
- ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์
- คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ จ. รับผิดคดีให้คำสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
- มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า การกระทำของ จ. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รายการค่าใช้จ่ายในการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่
- ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของ อปท. กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๐๘.๒/ว ๓๔๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ อปท. ที่มีฐานรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องนำมาจัดทำงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ ของปีงบประมาณที่ผ่านมามีเกิน ๓๐๐ ล้านบาทขึ้นไป สามารถตั้งงบประมาณได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ของรายได้ ดังนั้น ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ สำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องนำรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไปของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาคิดคำนวณตามอัตราดังกล่าว

09/07/63

หลักกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้ในการวินิจฉัย

51

- เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๓๐๒,๕๗๑,๘๗๙.๙๐ บาท จากหลักเกณฑ์ตามหนังสือ ว ๓๔๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒ ของรายได้ คิดเป็นเงินจำนวน ๖,๐๕๑,๔๓๗.๖๐ บาท
- การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยนำประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๓๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาคำนวณเพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายส่วนดังกล่าวเป็นเงิน ๗,๒๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการตั้งงบประมาณที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิตั้งได้จำนวน ๑,๑๔๘,๕๖๒.๔๐ บาท
- การที่ จ. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกันตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ รายการค่าใช้จ่ายในการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยมิได้ใช้ฐานรายได้และเงินอุดหนุนทั่วไปของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาคิดคำนวณตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกำหนด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นใช้ในการวินิจฉัย

52

- เมื่อรายการเบิกจ่ายโครงการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามหนังสือ ว ๓๔๔๖ มีจำนวนทั้งสิ้น ๓ โครงการ ได้แก่ โครงการอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรและศึกษาดูงานนอกสถานที่ ณ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเงิน ๗๑๖,๑๒๐ บาท โครงการอบรมและศึกษาดูงานต่างประเทศเพื่อพัฒนาศักยภาพสมาชิกสภา ผู้บริหาร อบจ. ข้าราชการประจำและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ณ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรีย และอิตาลี เป็นเงิน ๖,๐๔๔,๘๐๐ บาท และโครงการฝึกอบรมสัมมนา และศึกษาดูงานนอกสถานที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากร ณ จังหวัดชลบุรี เป็นเงิน ๔๒๔,๕๗๙ บาท โดยได้มีการเบิกจ่ายเงินจากทั้ง ๓ โครงการดังกล่าว รวมเป็นเงิน ๗,๑๘๕,๔๙๙ บาท เป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าวงเงินงบประมาณที่สามารถตั้งงบประมาณได้เป็นเงิน ๑,๑๓๔,๐๖๑.๔๐ บาท การกระทำของ จ. และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่อาจนำงบประมาณในส่วนที่ตั้งโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่ มท. กำหนดเป็นเงิน ๑,๑๓๔,๐๖๑.๔๐ บาท ไปใช้จ่ายในรายจ่ายประเภทอื่นได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี

09/07/63

หลักฐนควมรับผิดทงละเมิดการวินการคลัง

53

- คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของ จ. เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันจะทำให้ จ. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีและเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่
- จากระเบียบและกฎหมายเห็นได้ว่า ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายที่พิพาทย่อมไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในขั้นตอนที่ จ. มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของปลัดฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และ ผวจ. ตามที่ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และระเบียบ มท. ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด เมื่อในการประชุมพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ของแต่ละหน่วยงาน จ. ได้แจ้งให้นายก อบจ. และปลัดฯ ศึกษารายละเอียดของหนังสือ ว.3446 รวมทั้งหนังสือชักชวนแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยแล้ว แต่นายก อบจ. ยังคงสั่งการให้ตั้งงบประมาณในอัตราร้อยละ ๒ ของประมาณการรายรับตามที่กองคลังได้ประมาณการไว้ อีกทั้งการจัดทำงบประมาณของ จ. เป็นการจัดทำภายใต้การสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลของปลัดฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ
- ต่อมาได้รับอนุมัติจากนายก อบจ. ให้ตั้งวงเงินดังกล่าวเป็นงบประมาณประจำปี ทั้งยังได้รับความเห็นชอบจากสภา อบจ. และ ผวจ. โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ตามหนังสือ ว.3446 จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาว่างงบประมาณ
- กรณีถือว่าการกระทำของ จ. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ รายการค่าใช้จ่ายในการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ โดยไม่ได้คำนวณจากฐานรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไปของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นเพียงการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ ปพพ. มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จ. จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีก็มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น คำสั่งที่เรียกให้ จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ จ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

09/07/63

หลักฐนควมรับผิดทงละเมิดการวินการคลัง

54

## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1479/2558

(นาย ศ. กับพวกรวม 2 คน กับ นายก อบต.)

- ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกฯ) มีคำสั่งเรียกใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด โดยมีมูลเหตุจากการที่ อบต. ดำเนินการโครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำและบุคลากร (ทัศนศึกษาดูงาน) งบประมาณ 400,000 บาท ที่เวียงจันทน์ โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ขณะเป็นหัวหน้าสำนักงานปลัดฯ เป็นผู้ให้ความเห็นชอบโครงการ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้อนุมัติโครงการ
- ต่อมา สตง. แจ้งว่า การจ่ายเงินตามฎีกาเบิกค่าใช้จ่ายโครงการฯ โดยไม่มีการฝึกอบรม เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ มท. ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้เงินร้อยละ 30 คิดเป็นเงิน 120,000 บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 รับผิดชอบใช้เงินร้อยละ 70 คิดเป็นเงิน 280,000 บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการบริหารงาน

55

- เห็นว่า ขณะเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นหัวหน้าสำนักงานปลัดฯ เห็นชอบแทนปลัด อบต. ให้ดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพผู้นำและบุคลากรตำบลลาดยาว (ทัศนศึกษาดูงาน) ประจำปี 2550 ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้อนุมัติโครงการ
- ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ทำสัญญาจ้างเงินผ่านปลัด อบต. และผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้อนุมัติให้ยืมเงิน
- เมื่อพิจารณารายละเอียดของโครงการในหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ สถานที่ศึกษาดูงาน ระยะเวลา ดำเนินการ และงบประมาณที่ใช้จ่ายในโครงการ ประกอบหนังสือของ อบต. ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2550 เรื่อง รายงานขอความเห็นชอบค่าอาหาร อาหารว่างและเครื่องดื่ม ค่าที่พัก ในช่วงระหว่างวันที่ 28 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2550 แล้ว เป็นการเบิกค่าใช้จ่ายในการทัศนศึกษาดูงาน ณ สปป.ลาว เท่านั้น จึงไม่เป็นไปตามข้อ 4 ของระเบียบฯ ที่กำหนดว่าการดูงานต้องกำหนดไว้ในหลักสูตรหรือโครงการก่อน ระหว่าง หรือหลังการฝึกอบรม การดูงานจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องกำหนดไว้ในหลักสูตรหรือโครงการ จึงจะอยู่ในความหมายของการฝึกอบรมตามข้อ 4

ระเบียบ มท. ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"การฝึกอบรม" หมายความว่า การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัด ที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคลหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีการรับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ

"การดูงาน" หมายความว่า การเพิ่มพูนความรู้หรือประสบการณ์ด้วยการสังเกตการณ์ซึ่งได้กำหนดไว้ในโครงการหรือหลักสูตรให้มีการดูงานก่อน ระหว่างหรือหลังการฝึกอบรมและหมายความ รวมถึงโครงการหรือหลักสูตรที่กำหนดเฉพาะการดูงานภายในประเทศที่ อบต. หรือหน่วยงานอื่นของรัฐจัดขึ้น

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการบริหารงาน

56

- ส่วนที่อ้างว่า ผู้เข้ารับการฝึกอบรมรับฟังการบรรยายและคำชี้แจง อาจถือได้ว่าเป็นการอบรมก่อนการดำเนินงานตามความหมายของการดูงาน นั้น เห็นว่า การอบรมตามข้อ 4 หมายความว่า การให้ความรู้โดยการบรรยายและการตอบปัญหาจากวิทยากรเพียงฝ่ายเดียว แต่กรณีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างเป็นการรับฟังคำชี้แจงในการไปทัศนศึกษาดูงาน จึงรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการบรรยายให้ความรู้
- ที่อ้างว่า ในการศึกษาดูงานที่ สปป.ลาว มีวัตถุประสงค์ทั้งเพื่อเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมก่อนหรือระหว่างการทำงานแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการบรรยายในส่วนของการดูงานเพื่อให้ได้เข้าใจถึงสภาพแวดล้อม ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมของสถานที่ที่ไปดูงาน มิได้เป็นการให้ความรู้โดยการบรรยายที่เป็นการพัฒนาบุคคลหรือเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานแต่อย่างใด
- เมื่อโครงการระบุเป็นการทัศนศึกษาดูงานที่นครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งกิจกรรมในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นการดูงาน จึงรับฟังไม่ได้ว่าโครงการฯ มีการอบรมและเป็นโครงการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 หัวหน้าสำนักงานปลัดฯ รักษาการแทนปลัด และรักษาการแทนหัวหน้าส่วนการคลัง ให้ความเห็นชอบโครงการโดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องก่อนที่จะเสนอโครงการไปยังผู้ฟ้องคดีที่ 2 ทั้งยังเกี่ยวข้องในส่วนของการยืมเงิน การจัดซื้อจัดจ้างและเข้าร่วมโครงการจนเสร็จสิ้นโครงการ
- ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต้องควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบต.ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง
- แต่ได้ดำเนินการโครงการฯ ที่นครหลวงเวียงจันทน์ โดยไม่มีการฝึกอบรม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 4 ทำให้ทางราชการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อ อบต. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบต.

09/07/63

หลักฐิตะความรู้รับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

57

- สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชดใช้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น เมื่อโครงการฯ ใช้งบประมาณ 400,000 บาท แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดโครงการนี้แล้ว มีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นถึงการสร้างประสิทธิภาพและการเพิ่มศักยภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้ในข้อ 6 วรรคหนึ่ง ของระเบียบ มท. ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมฯ
- เพียงแต่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นในขั้นตอนของการดำเนินโครงการที่ไม่ถูกต้องตามข้อ 4 แต่ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับความรู้ยู่บ้าง
- การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าความเสียหายที่แท้จริงเป็นเงิน 200,000 บาท และเมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ 30% เป็นเงิน 60,000 บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 รับผิดชอบใช้ 70% เป็นเงิน 140,000 บาท จึงเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว
- ดังนั้น คำสั่งในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า 60,000 บาท และในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้เกินกว่า 140,000 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเกินกว่า 60,000 บาท และในส่วนที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเกินกว่า 140,000 บาท โดยให้การเพิกถอนมีผลนับแต่วันออกคำสั่งดังกล่าว

09/07/63

หลักฐิตะความรู้รับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

58

- อ.๑๕๗๕/๒๕๕๙ เทศบาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ (ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่พัสดุ และรองนายกฯ) รับผิดกรณีเบิกจ่ายเงินตามโครงการฝึกอบรมสัมมนาทัศนศึกษาดูงานเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อมฯ งบประมาณ ๖๑๐,๐๐๐ บาท แต่ใช้จริงจำนวน ๓๕๑,๒๘๐ บาท (เบิกเกินไป ๒๕๘,๗๕๙ บาท) พฤติกรรมส่อทุจริต ได้แก่
  - ว่าจ้างรถตู้ ๒ คันๆ ละ ๕,๐๐๐ บาท ๖ วัน แต่ใช้คันเดียว
  - วันเดินทาง ๖ วัน (๑๑ – ๑๖ พค ๕๑) เบิก ๖ วัน แต่เดินทางจริงเย็นวันศุกร์ กลับ ๗.๐๐ น. เข้าวันสุดท้าย รวม ๕ วัน

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการเงินการคลัง

59

## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 377/2561

- ผู้ฟ้องคดีมีวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา อบจ. เหลือเพียง ๕ เดือน กองกิจการสภาฯ มีงบประมาณคงเหลือ ๓๗๙,๙๐๐ บาท
- การเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ณ สหราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ตามโครงการ การพัฒนาองค์ความรู้ กฎหมาย การเมือง การปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้งบประมาณในการลงทะเบียนคนละ ๑๓๐,๐๐๐ บาท การเดินทางไปศึกษาดูงานของผู้ฟ้องคดีและ ส. จำนวน ๒ คน จะต้องใช้งบประมาณเป็นเงิน ๒๖๐,๐๐๐ บาท คงเหลืองบประมาณเพียง ๑๑๙,๙๐๐ บาท
- ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ประธานสภาฯ) ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการเพื่อศึกษาดูงาน ณ สหราชอาณาจักร ตามบันทึกแนบท้ายหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว
- พิพากษายกฟ้อง

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการเงินการคลัง

60

### อ. 880/2561 ทต.จัดร่วมนโยบายในงานประเพณีสงกรานต์

- ทต.จัดโครงการงานประเพณีสงกรานต์ 2555 จำนวน ๗๓๑,๐๐๐ บาท มีการจ้างเหมาร่วมนโยบายพร้อมศิลปินนักร้องมาร่วมงาน ๑๐๐,๐๐๐ บาท
- ต่อมา สดง.ทักท้วงว่า เป็นกิจกรรมที่ไม่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นผลให้ไม่ประหยัดงบประมาณและประชาชนไม่ได้ประโยชน์ มีข้อเสนอแนะให้ผู้รับผิดชอบนำเงินที่เบิกจ่ายไม่ถูกต้องส่งคืนคลังเทศบาล
- ทต. มีการสอบสวนและมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ
  - หัวหน้าสำนักปลัดฯ ผู้เสนอโครงการฯ รับผิดชอบ 20% เป็นเงิน 20,000 บาท
  - ปลัดฯ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น รับผิดชอบ 25% เป็นเงิน 25,000 บาท
  - ผู้ฟ้องคดี ผู้ตรวจฎีกาและลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงินในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลัง รับผิดชอบ 30% เป็นเงิน 30,000 บาท
  - นายกฯ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง รับผิดชอบ 25% เป็นเงิน 25,000 บาท

09/07/63

หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

61

- ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การที่ ทต.จัดโครงการงานประเพณีสงกรานต์ 2555 เป็นการบำรุงรักษาและสืบสานประเพณีสงกรานต์ให้คงอยู่สืบไป การจัดงานดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ทต. บ้านเขียนตามมาตรา ๕๐ (๔) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖
- ซึ่งการเสนอและการดำเนินการตามโครงการงานประเพณีสงกรานต์ 2555 ย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ผู้เสนอโครงการ ผู้อนุมัติและตรวจสอบโครงการที่จะตรวจพิจารณาว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินงบประมาณของเทศบาลเกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าวหรือไม่ ตามข้อ ๖๗ ของระเบียบ มท. ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๔.๔/ว ๓๗๒๒ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ชักข้อความเข้าใจเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง ผอ. กองคลัง มีหน้าที่ตรวจสอบฎีกาการเบิกจ่ายเงินจ้างเหมาร่วมนโยบายพร้อมศิลปินนักร้องว่า มีลายมือชื่อของผู้เบิกเงินถูกต้องตามตัวอย่าง มีหนังสือพยาน หรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงิน กับถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน มีเงินงบประมาณเพียงพอ รายการถูกต้องตรงกับหมวดและประเภทในงบประมาณ และมีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องตามข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าวหรือไม่เท่านั้น

09/07/63

หลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

62

- แม้ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า ได้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แล้ว ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว
- ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินตามฎีกาดังกล่าวเป็นการเบิกจ่ายงบประมาณเกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่
- ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินจ้างเหมาจ้างย่อนยุคฯ โดยมีได้ทักท้วงว่า ในการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กัปของเทศบาลจะมีได้เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่ มท. กำหนดไว้ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้กระทำละเมิดต่อ ทต. บ้านเขียน ตามมาตรา ๔๒๐ ปพพ.

09/07/63

หลักกฎหมายที่วินิจฉัยละเมิดทางวินัยการคลัง

63

- ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การเบิกค่าจ้างเหมาจ้างย่อนยุคในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการเบิกค่าใช้จ่ายที่เกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเสนอความเห็นทักท้วงให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติทราบหรือไม่
- เห็นว่า ระเบียบ มท. ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินฯ ข้อ ๖๐ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงิน ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ตรวจฎีกาการตรวจฎีกาตามวรรคหนึ่ง เมื่อถูกต้องในสาระสำคัญต่อไปแล้ว ให้เสนอผู้มีอำนาจเพื่ออนุมัติฎีกา (๑) มีลายมือชื่อของผู้เบิกเงินถูกต้องตามตัวอย่าง (๒) มีหนี้ผูกพัน หรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงิน กับถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน (๓) มีเงินงบประมาณเพียงพอ รายการถูกต้องตรงกับหมวดและประเภทในงบประมาณ (๔) มีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้อง ข้อ ๖๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กัปได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ให้เป็นไปด้วยความคล่องตัวและเป็นการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ทั้งในกรณีดำเนินการเองหรืออุดหนุนหน่วยงานอื่น โดยให้เบิกได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้และเบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงถึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑
- นอกจากนี้ มท. ได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การดำเนินการจัดงานต่างๆ ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือมีกฎหมายให้อำนาจ กิจกรรมจะต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนที่ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หากไม่ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าวจะทำให้โครงการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามหนังสือ ที่ ๐๘๐๘.๔/ว ๓๗๒๒ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕

09/07/63

หลักกฎหมายที่วินิจฉัยละเมิดทางวินัยการคลัง

64

- ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ฝ่ายบริหารของ ทต. บ้านเขียนได้กำหนดโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ๒๕๕๕ โดยได้ตั้งงบประมาณไว้ในแผนงานการศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ งานศาสนา และวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นงบประมาณหมวดค่าใช้สอย ประเภทรายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการ (ค่าใช้จ่ายในวันสงกรานต์) ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวนเงิน ๓๐๗,๐๐๐ บาท
- ศ. หัวหน้าสำนักปลัดฯ ผู้เสนอโครงการได้ทำเรื่องยืมเงิน ๑๗๐,๐๐๐ บาท
- ผู้ฟ้องคดีและปลัดเทศบาลได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ได้ตรวจสอบแล้ว เห็นควรอนุมัติให้ยืมเงินตามใบยืมฉบับนี้ได้ ๑๗๐,๐๐๐ บาท และตามฎีกาเบิกเงินนอกงบประมาณรายจ่าย
- ศ. เป็นผู้ตั้งเรื่องขอเบิก โดยมี ส. นักวิชาการเงินฯ เป็นผู้ตรวจสอบงบประมาณว่า งบประมาณคงเหลือ ๒,๓๖๓,๕๐๐ บาท หักเบิกจ่ายครั้งนี้แล้วคงเหลือ ๒,๑๙๓,๕๐๐ บาท
- ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อเป็นผู้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาว่าครบถ้วนถูกต้องแล้ว และเสนอความเห็นต่อปลัดเทศบาลว่า เห็นควรให้เบิกจ่ายได้ ๑๗๐,๐๐๐ บาท
- หลังจากนั้น ปลัดเทศบาลได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า เห็นควรอนุมัติให้เบิกจ่ายได้ และผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่ออนุมัติให้เบิกจ่ายได้ ๑๗๐,๐๐๐ บาท
- จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า ตามข้อ ๖๐ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีในฐานะ ผอ. กองคลัง มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ทำความเห็น เสนอแนะ และดำเนินการปฏิบัติงานบริหารงานการคลัง โดยตรวจสอบการจัดการงานต่างๆ เกี่ยวกับการคลัง รวมทั้งตรวจสอบรับรองความถูกต้องเกี่ยวกับการเบิกจ่าย และควบคุมการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเบิกจ่าย เป็นต้น

09/07/63

หลักฐครความรับผิดชอบมีภาพในการคลัง

65

- ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตรวจสอบฎีกาการเบิกจ่ายเงินจ้างเหมาว่าวย้อนยุค พร้อมคิดปิ่นนักร้องว่า มีลายมือชื่อของผู้เบิกเงินถูกต้องตามตัวอย่าง มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงิน ถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน มีเงินงบประมาณเพียงพอ รายการถูกต้องตรงกับหมวดและประเภทในงบประมาณ และมีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้อง
- หากตรวจสอบแล้วเป็นกรณีที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า การเบิกจ่ายเงินตามฎีกามีลักษณะเป็นการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่เกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อนที่จะลงนามในฎีกาเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่ออนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าว

09/07/63

หลักฐครความรับผิดชอบมีภาพในการคลัง

66

- แต่ในกรณีการเบิกจ่ายเงินฯ ครั้งนี้ เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณตามโครงการและกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว
- โดยการจัดกิจกรรมร่วมนโยคถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น
- เมื่อเจ้าหน้าที่การเงินตรวจสอบงบประมาณคงเหลือปรากฏว่า งบประมาณคงเหลือ ๒,๓๖๓,๕๐๐ บาท หักเบิกจ่ายครั้งนี้แล้วคงเหลือ ๒,๑๙๓,๕๐๐ บาท
- เมื่อการจัดกิจกรรมในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ทต. เป็นการส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรม
- ประกอบกับกิจกรรมร่วมนโยคเป็นมหรสพที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ของไทยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ และ
- เมื่อพิจารณาถึงฐานะทางการเงินของ ทต. บ้านเขียนหลังจากเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมดังกล่าวไปแล้ว งบประมาณช่วงครึ่งปีหลังยังคงเหลือ ๒,๑๙๓,๕๐๐ บาท การเบิกค่าจ้างเหมา ร่วมนโยคดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณที่ตั้งไว้เท่าที่จำเป็นและประหยัดโดยคำนึงถึงฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

09/07/63

หลักฐิตะความรับผิดชอบในการบริหารการคลัง

67

- อีกทั้ง สตง. และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดฯ ก็มีได้อ้างอิงถึงราคากลางหรือราคาอ้างอิงที่จะสามารถเทียบเคียงให้เห็นได้ว่าราคาจ้างเหมา ร่วมนโยคในโครงการนี้เป็นราคาที่สูงเกินกว่าราคากลางอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างไร
- การที่ผู้ฟ้องคดีตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจ้างเหมา ร่วมนโยคฯ ในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ และลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าว ๑๐๐,๐๐๐ บาท ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลัง จึงมิได้ทำให้ ทต. ได้รับความเสียหาย
- คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยรองนายกเทศมนตรีฯ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน
- ประกอบกับมิได้เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ตามนัยกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงค่าเสียหายเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่สั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยใน

ผล

09/07/63

หลักฐิตะความรับผิดชอบในการบริหารการคลัง

68

## การจ่ายเงินยืม

(ยืมเงิน แล้วไม่ส่งใช้เงินยืม)

- **อ.468/2558** นาย ว. รองนายก อบจ. ยืมเงิน **1.9** ล้านบาท แล้วส่งหลักฐานหักล้างเงินยืม **1.4** ล้านบาท ขาดอยู่อีก **5** แสนบาท ต่อมา รองนายกฯ พ้นจากตำแหน่ง อบจ. จึงมีคำสั่งให้ ผอ.กองคลัง รับผิดชอบจ่ายเงินจำนวนดังกล่าว (5 แสนบาท)
- ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลังมีหน้าที่เสนอให้นายก อบจ. สั่งการให้ นาย ว. ส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกิน ๓๐ วัน ตามข้อ ๔๔ (๔) นับแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายก อบจ. เพื่อสั่งการให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมภายในเวลาอย่างช้าไม่เกิน 30 วันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑

09/07/63

หลักฐำนความรับผิดชอบทางละเมิดการปกครอง

69

- แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือกองคลัง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เสนอนายก อบจ. ว่า เห็นควรแจ้งสำนักปลัดฯ ให้ผู้ที่ค้างชำระเงินยืม ซึ่งรวมถึงนาย ว. รับส่งใช้เงินยืมโดยด่วน ซึ่งนายก อบจ. ได้อนุมัติตามข้อเสนอสั่งของผู้ฟ้องคดีก็ตาม หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือกองคลัง ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ขอให้นายก อบจ. แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงนาย ว. ส่งใช้เงินยืมตามระเบียบโดยด่วน ซึ่งต่อมา นายก อบจ. ได้มีหนังสือกองคลัง ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ส่งสำเนาหนังสือของผู้ฟ้องคดีฉบับดังกล่าว ถึงหัวหน้าสำนักปลัดฯ เพื่อดำเนินการต่อไป
- แต่ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีมีหนังสือกองคลัง ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขอให้นายก อบจ. แจ้งสำนักปลัดฯ ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงนาย ว. ดำเนินการส่งใช้เงินยืมค้างชำระโดยด่วน ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และนายก อบจ. เห็นชอบกับข้อเสนอสั่งของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นการดำเนินการเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาในการเร่งรัดให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมไปตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ แล้ว และผู้ฟ้องคดีก็หาได้มีหนังสือขอให้นายก อบจ. สั่งการให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกิน 30 วันแต่อย่างใด

09/07/63

หลักฐำนความรับผิดชอบทางละเมิดการปกครอง

70

- ดังนั้น เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาอย่างช้าที่นาย ก. อบจ. ควรมีคำสั่งให้นาย ว. ส่งใช้เงินยืม คือ ภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ แล้ว ย่อมถือได้ว่านาย ว. ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อ ๘๖ วรรคหนึ่ง (๓)ฯ
- ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องเสนอนาย ก. อบจ. เพื่อขออนุมัติให้หักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินอื่นใด ที่นาย ว. จะพึงได้รับจาก อบจ. ชดใช้เงินยืมนั้น ตามข้อ ๘๔ (๒)
- การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือออกคลัง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ และลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงนาย ก. อบจ. ซึ่งเป็นเพียงแต่หนังสือเร่งรัดสำเนาปลัดฯ ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงนาย ว. ส่งใช้เงินยืมตามระเบียบ โดยมีได้มีการเสนอให้ อบจ. หักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใด ที่นาย ว. จะพึงได้รับจาก อบจ. ชดใช้เงินยืม นั้น
- จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบฯ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบผู้ถูกฟ้องคดี
- ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของ กค. โดยกรมบัญชีกลาง ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายที่คิดคำนวณจากจำนวนเงินที่อาจหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดของนาย ว. ก่อนพ้นตำแหน่ง คิดเป็นเงิน ๑๑๘,๘๐๐ บาท จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น
- พิพากษายกฟ้อง

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการคลัง

71

## ระเบียบ มท. ว่าด้วยการรับเงินฯ พ.ศ. 2547

ข้อ 86 เงินที่ยืมไป ให้ผู้ยืมส่งใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่าย (ถ้ามี) ภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(3) การยืมเงินเพื่อปฏิบัติราชการนอกจากตาม (1) หรือ (2) ให้ส่งต่อ อบท. ผู้ให้ยืมภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับเงิน

ข้อ 84 การจ่ายเงินยืมจะจ่ายได้แต่เฉพาะที่ผู้ยืมได้ทำสัญญาการยืมเงินตามแบบที่ สธ. กำหนด และผู้บริหารท้องถิ่นได้อนุมัติให้จ่ายเงินยืมตามสัญญาการยืมแล้วเท่านั้น โดยจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(2) ผู้ยืมได้ทำสัญญาการยืมเงินและรับรองว่าจะปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ได้กำหนดไว้สำหรับเรื่องนั้น และจะนำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้องรวมทั้งเงินที่เหลือจ่าย ส่งคืนตามที่กำหนดในข้อ 86 ถ้าไม่ส่งตามกำหนดก็จะชดใช้เงินหรือยินยอมให้ อบท. หักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดอันจะพึงได้รับจาก อบท. ชดใช้เงินยืมนั้น

(4) กรณีครบกำหนดการส่งใช้เงินยืมแล้วผู้ยืมยังไม่ชดใช้เงินยืม ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกิน 30 วัน ถ้าผู้ยืมขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมชดใช้เงินยืมให้นำความใน (2) มาใช้บังคับแล้วรายงานให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ

(5) ในกรณีที่ผู้ยืมจะต้องพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากการปฏิบัติงานให้แก่ อบท. ไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังมีหน้าที่ตรวจสอบทะเบียนเงินยืมของบุคคลดังกล่าวหากปรากฏว่ายังค้างชำระเงินยืมอยู่ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังเร่งรัดให้เสร็จสิ้นในทันที ก่อนที่ผู้ยืมจะต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปหรือพ้นจากการปฏิบัติงานให้แก่ อบท. ไป ในกรณีที่ผู้ยืมถึงแก่กรรมหรือไม่ยินยอมชดใช้เงินยืมให้นำความใน (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดชอบในการคลัง

72

## การกันเงิน (ข้อ 57 วรรคหนึ่ง) และเบิกจ่ายเกินงบประมาณ

- อ.855/2561 กรณีการเบิกจ่ายข้ามปีโดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน ๑,๐๔๐ บาท นั้น เมื่อพิจารณาจากมูลเหตุของการเบิกจ่ายข้ามปี โดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามปฏิทินวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๔,๐๐๐ บาท และปฏิทินวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ จำนวน ๑,๒๐๐ บาท โดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น การเบิกจ่ายเงินทั้งสองรายการดังกล่าว แม้จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายค้ำเบิกข้ามปีของ อบท. ก็ตาม แต่โครงการดังกล่าวล้วนเป็นค่าใช้จ่ายที่มีอยู่จริง และจำเป็นแก่การดำเนินงานของเทศบาล การเบิกจ่ายข้ามปีของโครงการดังกล่าวแม้จะไม่ถูกต้องตามระเบียบ ซึ่งหากจะพึงว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ก็คงเป็นความเสียหายทางด้านวินัยการเงินและการคลังเท่านั้น กรณีจึงไม่อาจะรับฟังได้ว่าเทศบาลได้รับความเสียหาย ทางทรัพย์สิน เพราะเทศบาลมีภาระที่ต้องจ่าย จึงไม่เป็นการทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณี การเบิกจ่ายข้ามปีโดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงิน ๕,๒๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๐๔๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

09/07/63

หลักกฎหมายรับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

73

- ส่วนกรณีเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๑๘,๘๒๕.๙๕ บาท นั้น คดีนี้แม้จะฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นเจ้าของหนี้งบประมาณ โดยมีหน้าที่ตามระเบียบ มท. ว่าด้วยการรับเงินฯ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากรายงานผลการสอบสวนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แล้วเห็นว่า ในรายงานฉบับดังกล่าวมิได้ระบุว่า การปล่อยปละละเลยให้เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และหัวหน้าส่วนการคลัง เบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายประการใด ทั้งยังปรากฏตามรายงานผลการสอบสวนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วยว่า การเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการเบิกจ่ายในหมวดงบกลาง เงินประกันสังคม และเงินสำรองจ่าย ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการเบิกจ่ายในหมวดเงินเดือน กรณีจึงเห็นได้ว่ารายการที่ได้เบิกจ่ายไปเป็นรายจ่ายที่มีอยู่จริงและจำเป็นแก่การดำเนินงานของเทศบาล
- ดังนั้น แม้การเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถานะภาพทางการเงินและระบบการเงินการบัญชีของเทศบาล แต่ก็เป็นความเสียหายทางด้านวินัยการเงินและการคลัง มิใช่เป็นความเสียหายทางทรัพย์สิน อันจะเป็นการกระทำละเมิด ตามนัยของมาตรา ๔๒๐ ปพพ. กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่า การเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการทำละเมิด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนในกรณีดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว

09/07/63

หลักกฎหมายรับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

74

## คดีเกี่ยวกับเงินสะสม

- อ. 256/2557 (การเสนอญัตติไม่ชอบด้วยข้อ 38) ในวันประชุมสภาฯ นายกฯ เสนอญัตติเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนฯ ๒,๙๑๒,๐๐๐ บาท ประธานสภาฯ มีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุญัตติเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ เป็นเรื่องด่วน ทั้งที่ญัตติมิได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างใด และสภาฯ ได้มีมติอนุมัติให้จ่ายเงินสะสม กรณีจึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๘
- การที่นายกฯ เสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสม และการที่ประธานสภาฯ มีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ ในเรื่องด่วน จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๓๘ มติของสภาฯ ในการประชุมสมัยวิสามัญ ในระเบียบวาระที่ ๓ ที่อนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนฯ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- พิพากษาให้เพิกถอนมติในการประชุมของสภาฯ ในระเบียบวาระที่ ๓ ที่อนุมัติให้จ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนฯ ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่มติดังกล่าว

09/07/63

หลักกฎหมายรับคิดทางองค์การวินยการหลัง

75

## อ.1013/2560 จ่ายเงินสะสมเป็นค่าปรับปรุงสำนักงาน

- ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่
- เมื่อขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของหัวหน้ากองช่าง หัวหน้ากองคลัง ปลัดฯ และรองนายกฯ โดยได้เสนอญัตติพิจารณาจ่ายขาดเงินสะสมให้สภาฯ พิจารณามติ
- สภาฯ มีมติเห็นชอบให้ใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการตามที่เสนอได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เบิกจ่ายเงินสะสมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์จำนวน ๖ รายการ รวม ๖ ฎีกา เป็นเงิน ๑,๖๕๓,๓๔๕ บาท ได้แก่
  - (๑) ค่าจ้างเหมาโครงการปรับปรุงห้องประชุมสภาเทศบาล ๔๔,๐๐๐ บาท
  - (๒) ค่าจัดซื้อระบบขยายเสียงสำหรับการประชุมและสัมมนาพร้อมติดตั้งในห้องประชุมสภาเทศบาล เป็นเงิน ๒๒๗,๓๐๐ บาท
  - (๓) ค่าจัดซื้อตู้และผ้า幔พร้อมติดตั้งในสำนักงาน ทต. ศูนย์ อปพร. และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นเงิน ๑๒๓,๘๐๐ บาท
  - (๔) ค่าจัดซื้อพร้อมติดตั้งเครื่องปรับอากาศและพัดลมดูดอากาศประจำสำนักงาน ทต. ศูนย์ อปพร. และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นเงิน ๕๔๕,๒๐๐ บาท
  - (๕) ค่าจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน (โต๊ะประชุม ตู้เหล็ก ชุดรับแขกฯ) ประจำสำนักงาน ทต. เป็นเงิน ๔๙๘,๐๔๕ บาท และ
  - (๖) ค่าก่อสร้างศาลพระภูมิพร้อมฐานตั้งศาล เป็นเงิน ๒๑๕,๐๐๐ บาท

09/07/63

หลักกฎหมายรับคิดทางองค์การวินยการหลัง

76

- เห็นว่า เงินสะสมเป็นเงินที่เหลือจ่ายจากเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินรายรับอื่นที่ อบท. ได้รับไว้ภายในวันสิ้นปีงบประมาณหลังจากที่ได้หักทุนสำรองเงินสะสมไว้แล้ว รวมทั้งเงินสะสมในปีก่อนๆ ด้วย ซึ่งเงินสะสมถือเป็นเงินงบประมาณที่ อบท. ต้องมีไว้เพื่อเสริมความมั่นคงในฐานะทางการคลังและสร้างสภาพคล่องทางการเงินไว้สำหรับการใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยการใช้จ่ายเงินสะสมของ อบท. จะต้องคำนึงถึงฐานะการคลังและเสถียรภาพในระยะยาวด้วย
- ระเบียบ มท. ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง (๑) ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินสะสมของ อบท. ให้สามารถกระทำได้ ต่อเมื่อ
  - ได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น
  - โดยให้กระทำได้เฉพาะกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามแผนพัฒนาของ อบท. หรือตามที่กฎหมายกำหนด และ
  - ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับ (๑) ด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือ (๒) กิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ของ อบท. หรือ (๓) กิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน

09/07/63

77

- เมื่อพิจารณาการเบิกจ่ายเงินสะสมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ ทั้ง ๖ รายการ แล้ว เห็นว่า
  - แม้จะเป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๕๐ – พ.ศ. ๒๕๕๒)
  - แต่โครงการดังกล่าวเป็นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ไว้สำหรับใช้ประโยชน์ประจำสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเฉพาะ จึงมิใช่กิจการที่เกี่ยวกับ ด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ของ อบท. หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน
  - การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ทั้ง ๖ รายการ รวมเป็นเงิน ๑,๖๕๓,๓๔๕ บาท จึงเป็นการใช้จ่ายเงินสะสมที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งถือเป็นการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายผิดประเภทอันเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

09/07/63

หลักฐธความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง

78

- อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ นั้น ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่
- เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์ทั้ง ๖ รายการ โดยขออนุมัติให้จ่ายเงินสะสมจากสภาฯ ก็เนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลหลังใหม่แล้วเสร็จ จึงต้องมีการย้ายไปปฏิบัติราชการ ณ สำนักงานเทศบาลหลังใหม่ แต่ยังคงขาดครุภัณฑ์ที่จะมาบริการประชาชนและผู้มาติดต่อราชการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปแล้ว จึงไม่สามารถนำเงินงบประมาณประจำปีมาดำเนินการได้
- จึงเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์จำนวน ๕ รายการ ได้แก่
  - (๑) ค่าจ้างเหมาโครงการปรับปรุงห้องประชุมสภาฯ ๔๔,๐๐๐ บาท
  - (๒) ค่าจัดซื้อระบบขยายเสียงสำหรับการประชุมและสัมมนาพร้อมติดตั้ง ๒๒๗,๓๐๐ บาท
  - (๓) ค่าจัดซื้อมูลและผ้าปูที่นอนพร้อมติดตั้ง ๑๒๓,๘๐๐ บาท
  - (๔) ค่าจัดซื้อพร้อมติดตั้งเครื่องปรับอากาศและพัดลมดูดอากาศ ๕๔๕,๒๐๐ บาท และ
  - (๕) ค่าจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน ได้แก่ โต๊ะประชุม ตู้เหล็ก ชุดรับแขก ๔๙๘,๐๔๕ บาท
- ถือเป็นรายจ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในหมวดค่าครุภัณฑ์ ตามมาตรา ๖๗ (๖) พ.ร.บ. เทศบาลฯ

09/07/63

หลักฐนความรับผิดชอบในการเงินการคลัง

79

- เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า
  - อาคารสำนักงานเทศบาลหลังใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ก่อสร้างเสร็จแล้ว แต่ยังไม่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ประจำสำนักงานหลังใหม่ ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้นานโดยไม่มีการจัดซื้อครุภัณฑ์ทั้ง ๕ รายการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว ย่อมจะทำให้อาคารสำนักงานฯ ที่สร้างใหม่มีสภาพทรุดโทรม หรือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เสื่อมสภาพได้ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ
  - ประกอบกับครุภัณฑ์ทั้ง ๕ รายการ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้นถือเป็นครุภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติราชการที่สำนักงานเทศบาลหลังใหม่
- ดังนั้น
  - การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ทั้ง ๕ รายการ จึงถือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน
  - เมื่อไม่ปรากฏว่าราคาครุภัณฑ์ที่จัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าความเป็นจริง และ
  - ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้เข้าใช้ประโยชน์จากครุภัณฑ์นั้นแล้ว
- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้รับความเสียหายจากการใช้จ่ายเงินสะสมเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ทั้ง ๕ รายการ
- ส่วนกรณีการเบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าก่อสร้างศาลพระภูมิพร้อมฐานตั้งศาล เป็นเงิน ๒๑๕,๐๐๐ บาท นั้น
- เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องย้ายไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานเทศบาลหลังใหม่ที่เพิ่งก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่การก่อสร้างศาลพระภูมิเป็นโครงการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการจัดจ้างโดยใช้จ่ายเงินสะสมภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐

09/07/63

หลักฐนความรับผิดชอบในการเงินการคลัง

80

- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าก่อสร้างศาลพระภูมิ พร้อมฐานตั้งศาล ๒๑๕,๐๐๐ บาท จึงเป็นการใช้จ่ายเงินสะสมที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน
- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้รับความเสียหายจากการใช้จ่ายเงินสะสมเป็นค่าก่อสร้างศาลพระภูมิพร้อมฐานตั้งศาลเป็นเงิน ๒๑๕,๐๐๐ บาท
- เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบบริหารราชการการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย และมีอำนาจสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งรวมทั้งการสั่งอนุมัติเบิกจ่ายฎีกาที่ตรวจถูกต้องแล้ว ตามที่เจ้าหน้าที่นำเสนอ
- แต่กลับเสนอพฤติการณ์จ่ายขาดเงินสะสมต่อสภาฯ ตามที่ได้รับการเสนอโครงการจากหัวหน้ากองช่าง หัวหน้ากองคลัง ปลัดฯ และรองนายกฯ และผู้ฟ้องคดี ได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินสะสมเพื่อจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ทั้ง ๖ รายการ
- โดยมีได้ตรวจสอบว่าการดำเนินโครงการอยู่ในเงื่อนไขที่สามารถใช้จ่ายเงินสะสมได้ตามกฎหมายและระเบียบหรือไม่ เป็นเหตุให้สภาฯ อนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมโดยไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง (๑)

09/07/63

หลักฐิตความรับผิดชอบทางละเมิดการวินยการคดี

81

- พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒๑๕,๐๐๐ บาท อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ ปพพ.
- ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
- เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าก่อสร้างศาลพระภูมิฯ โดยได้รับอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมจากสภาฯ ซึ่งการอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมเป็นอำนาจของสภาฯ ที่จะพิจารณาอนุมัติภายใต้เงื่อนไขตามข้อ ๘๙
- ความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนหนึ่งจึงเกิดจากการที่สภาฯ ได้พิจารณาอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างศาลพระภูมิฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- สภาฯ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนการกระทำของตนด้วย
- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งตามความเห็นของ กค. ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย ๑,๖๕๓,๓๔๕ บาท เป็นเงิน ๓๓๐,๖๖๙ บาท จึงเป็นการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

09/07/63

หลักฐิตความรับผิดชอบทางละเมิดการวินยการคดี

82

- ซึ่งเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณี ที่ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้เสนอญัตติให้สภาฯ พิจารณานอญัตติให้ใช้จ่ายเงินสะสมโครงการก่อสร้างศาลพระภูมิฯ โดยไม่ตรวจสอบว่าสามารถดำเนินโครงการโดยใช้จ่ายเงินสะสมได้ตามระเบียบและ กฎหมายหรือไม่ ทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอญัตติให้เบิกจ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้าง ศาลพระภูมิฯ และสภาฯ เป็นผู้พิจารณานอญัตติให้ใช้จ่ายเงินสะสมได้
- จึงเห็นควรกำหนดให้สภาฯ รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย ๒๑๕,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๔๓,๐๐๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๕ ของความเสียหาย ๒๑๕,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๓๒,๒๕๐ บาท
- ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๓๒,๒๕๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะในส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่า ๓๒,๒๕๐ บาท จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน
- พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเกินกว่าจำนวน ๓๒,๒๕๐ บาท และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่า ๓๒,๒๕๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

09/07/63

หลักฐนความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง

83

- อ.185/2557 จ่ายขาดเงินสะสมโดยไม่ได้ขออนุมัติ
- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำบันทึกส่วนการคลัง รายงานยอดเงินสะสมคงเหลือ 1,211,476.93 บาท เพื่อขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมมาดำเนินโครงการจำนวน 3 โครงการ ในครั้งที่ 2 จำนวน 1,200,000 บาท โดยอ้างมติของสภา อบจ. เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 ทั้งที่มีได้ดำเนินการขออนุมัติต่อสภา อบจ. ตามข้อ 85 ของระเบียบ มท. ว่าด้วยการรับเงินฯ 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยระเบียบ
- ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด
- เมื่อพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ 60 ของความเสียหายดังกล่าว คิดเป็นเงิน 230,739 บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวนเงิน 230,739 บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย ยกฟ้อง

09/07/63

หลักฐนความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง

84

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 30/2557 (นายกฯ อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมโดยไม่ผ่านสภา)
- การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกฯ) อนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อจัดซื้อรถบรรทุกระบบผลิตน้ำบริโภคเคลื่อนที่จำนวน 2 คัน รวมเป็นเงิน 19,180,000 บาท โดยไม่ได้รับอนุมัติจากสภา อบจ. จึงน่าจะไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นคำสั่งที่น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- เมื่อปรากฏว่าขณะยื่นฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีการทำสัญญาซื้อขายกับผู้มีส่วนได้เสีย และผู้มีส่วนได้เสียได้ส่งมอบรถบรรทุกดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2556 และอยู่ระหว่างการตรวจรับของคณะกรรมการตรวจรับรถ
- เมื่อคณะกรรมการตรวจรับได้ตรวจรับรถบรรทุกดังกล่าวเสร็จ หากให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้มีการจ่ายขาดเงินสะสม มีผลบังคับระหว่างการพิจารณาคดีก็จะเป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อไป
- แม้ต่อมาภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้มีการจ่ายขาดเงินสะสม ก็เป็นการยากที่จะติดตามเอาคืนและเยียวยาในภายหลัง

09/07/63

หลักฐรศวนกับมิตทางธมมิตการณการบคณ

85

- อีกทั้งการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้อ้างเป็นการชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดีก็ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ เนื่องจากขณะนั้นสถานการณ์ภัยแล้งในจังหวัดได้ผ่านพ้นไปแล้ว
- ประกอบกับการประปาส่วนภูมิภาคมีหนังสือรายงานการบริหารจัดการระบบน้ำประปาในพื้นที่รับผิดชอบว่ามีปริมาณน้ำเพียงพอแก่การอุปโภคบริโภค
- กรณีจึงมีเหตุสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมที่พิพาทดังกล่าว
- สำหรับกรณีที่ หจก. อุทธรณ์ว่า หากไม่ได้รับเงิน ค่าจัดซื้อรถบรรทุกระบบผลิตน้ำบริโภคเคลื่อนที่จาก อบจ. จำนวน 19,180,000 บาท จะทำให้ขาดสภาพคล่องในการดำเนินธุรกิจ นั้น เห็นว่า หจก. เป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายกับ อบจ. และ หจก. อ้างว่าได้ส่งมอบรถบรรทุกซึ่งเป็นวัตถุแห่งสัญญาให้กับ อบจ. คู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ แต่ อบจ. คู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ ไม่ชำระเงินตามสัญญาซื้อขายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ หจก. กล่าวอ้างว่า อบจ. คู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อเป็นผู้ประพฤติดื้อหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามสัญญาซื้อขาย หจก. ชอบที่จะเรียกร้องในมูลเหตุประพฤติดื้อหรือปฏิบัติผิดสัญญาเพื่อให้ออบจ. ซึ่งเป็นคู่สัญญาประพฤติดื้อหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาต่อไป อีกทั้งเงินที่ต้องชำระแก่ หจก. ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นเงินเฉพาะเงินจ่ายขาดเงินสะสมเพียงอย่างเดียว อาจเป็นเงินในส่วนอื่นก็ได้
- การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองก่อนศาลพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชะลอการเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อรถบรรทุกระบบผลิตน้ำบริโภคเคลื่อนที่จำนวน 2 คัน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 19,180,000 บาท ไว้จนกว่าศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

09/07/63

หลักฐรศวนกับมิตทางธมมิตการณการบคณ

86

## คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช ที่ 142/2562

- เมื่อพิจารณาหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๓๑๖๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ...
- ... แต่ในข้อย่อ ๓.๒ กลับวางแนวทางปฏิบัติว่าการใช้จ่ายเงินสะสมสมทบในโครงการเพื่อการลงทุน เช่น ค่าก่อสร้างอาคาร จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการตั้งงบประมาณหรือโอนเงินงบประมาณรายจ่ายมาตั้งจ่ายแล้ว แต่ไม่เพียงพอ และต้องเป็นเรื่องเร่งด่วนในการบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนหรือการบริการชุมชน และสังคมของประชาชนในพื้นที่ เงื่อนไข ในส่วนนี้ จึงเป็นการวางแนวทางปฏิบัติที่นอกเหนือหรือเกินขอบเขตไปจากที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๘๙ (๑) กำหนดไว้ กรณีจึงไม่อาจนำแนวทางปฏิบัติตามข้อ ๓.๒ มาใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๓๑๖๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นเพียงหนังสือซักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติการใช้จ่ายเงินสะสม แต่ไม่อยู่ในสถานะของกฎ ที่จะนำมาใช้บังคับในการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ...

09/07/63

หลักคู่ความกับมติทางคณะกรรมการการคลัง

87

## ข้อสังเกต

09/07/63

หลักคู่ความกับมติทางคณะกรรมการการคลัง

88

## จ่ายจากเงินสะสม กรณีฉุกเฉินตามข้อ 91

- อ.๙๖๙/๒๕๖๑ อบจ. เกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินภัยหนาว นายกฯ จ่ายขาดเงินสะสม ๖ ล้านบาท ซื้อผ้าห่มกันหนาวแจกจ่ายประชาชน ตามข้อ ๙๑ จึงขอด้วยกฎหมาย

09/07/63

หลักฐครความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง

89

## ทุนสำรองเงินสะสม

ข้อ ๘๗ ทุกวันสิ้นปีงบประมาณ เมื่อ อบท. ได้ปิดบัญชีรายรับรายจ่ายแล้ว ให้กันยอดเงินสะสมประจำไว้ร้อยละ ๑๕ ของทุกปี เพื่อเป็นทุนสำรองเงินสะสม

อบท. อาจใช้จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมได้ กรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่ยอดเงินสะสมคงเหลือไม่ถึงร้อยละ ๑๕ ของเงินสะสม ณ วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีงบประมาณนั้น ให้ขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และขออนุมัติ ผู้ว่าราชการจังหวัด

(๒) กรณีที่ปีใด อบท. มียอดเงินทุนสำรองเงินสะสมเกินร้อยละ ๑๕ ของ งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น หากมีความจำเป็น อบท. อาจนำเงินทุนสำรองเงินสะสมเฉพาะในส่วนที่เกินไปใช้จ่ายได้ภายใต้เงื่อนไขข้อ ๘๙ (๑) โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

09/07/63

หลักฐครความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง

90

## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๕/๒๕๖๑

(จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมไม่ชอบ แต่ไม่เสียหาย ไม่เป็นละเมิด)

- ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายก อบต.) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางการเงินกรณีการใช้จ่ายเงินสำรองเงินสะสมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อบต.) ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง โดยเห็นว่า แม้สภา อบต. จะอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินทุนสำรองแล้วก็ตาม แต่การเบิกจ่ายดังกล่าวต้องได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผวจ.) ก่อนตามระเบียบ
- ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนการคลังมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่งบประมาณให้ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าการเบิกจ่ายเงินทุนสำรองดังกล่าวไม่ถูกต้อง แต่ยังคงดำเนินการเบิกจ่ายโดยมิได้ทำหนังสือโต้แย้งคัดค้านการจ่ายดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงินจำนวน ๗๙,๒๖๖.๒๖ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผวจ.) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์
- ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงินจำนวน ๗๙,๒๖๖.๒๖ บาท และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์
- เห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำโดยจงใจเบิกจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของสภา อบต. และโดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผวจ.) ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔๗ วรรคสาม อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า กรณีไม่เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบ

09/07/63

หลักกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นมีการวินิจฉัย

91

- สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีจึงใจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เมื่อคู่กรณีไม่ได้อุทธรณ์ คดีในส่วนนี้จึงเป็นที่ยุติ
- คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพียงประเด็นเดียวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด
- จากการตรวจสอบของ สตง. พบว่าในการจ่ายขาดเงินทุนสำรองเงินสะสมเพื่อจัดซื้อพัสดุ จำนวน ๔ รายการ ไม่ปรากฏว่ามีการจัดซื้อและส่งมอบพัสดุจริงรวม ๔ รายการ โดยได้จัดทำหลักฐานเท็จเพื่อประกอบฎีกาเบิกจ่ายเงินออกจากคลัง อบต. การลงชื่อรับรองเป็นหลักฐานว่าได้กระทำการดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการรับรองเท็จ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย สตง. จึงให้ดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีทางอาญา และดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้แย้ง จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียอมรับข้อเท็จจริงดังกล่าว กรณีการเบิกจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมจำนวน ๔ รายการ เป็นเงิน ๔๖๒,๔๐๐ บาท จึงเป็นจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี
- ส่วนรายการจัดซื้อพัสดุนี้อีกจำนวน ๒๓ รายการ นั้น มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยชอบด้วยระเบียบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับมอบงานที่จัดจ้างและพัสดุที่จัดซื้อไว้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงไม่มีการเกิดความเสี่ยงในส่วนนี้ จึงถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเฉพาะในส่วนการจ่ายขาดเงินทุนสำรองเงินสะสมเพื่อจัดซื้อพัสดุจำนวน ๔ รายการ เป็นเงินจำนวน ๔๖๒,๔๐๐ บาท

09/07/63

หลักกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นมีการวินิจฉัย

92

- ฉะนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งจำนวนสัดส่วนที่ต้องรับผิดชอบตามความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐
- ดังนั้น จำนวนความเสียหายในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจึงเป็นเงินจำนวนร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงิน ๔๖๒,๔๐๐ บาท ซึ่งคำนวณได้เป็นเงิน ๙๒,๔๘๐ บาท คำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินเกินกว่าจำนวน ๙๒,๔๘๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในส่วนยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในจำนวนเงินที่เกินกว่า ๙๒,๔๘๐ บาท จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน
- พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินเกินกว่า ๙๒,๔๘๐ บาท แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในจำนวนเงินที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินเกินกว่า ๙๒,๔๘๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว
- โดยมีข้อสังเกตว่าหากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เรียกคืนเงินที่เสียหายจากผู้กระทำทุจริตได้เพียงใด ให้หักออกจากจำนวนความเสียหายตามส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบในการปกครอง

93

## การขอทำความตกลงกรณีไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบได้

(กรณีปฏิบัติตามระเบียบได้แต่ไม่อยากปฏิบัติ)

ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ในกรณีที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ให้ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ

ปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจมอบอำนาจตามวรรคสองให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 344/2556 เมื่อเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบ มท. ดังกล่าวได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติ มิใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวตามข้อ 4 วรรคสอง ของระเบียบฯ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบในการปกครอง

94

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 344/2556 เมื่อเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบ มท. ดังกล่าวได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติมิให้กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวตามข้อ 4 วรรคสอง ของระเบียบฯ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบต่อสังคมและการคลัง

96

อ.๓๐๙/๒๕๖๐

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดชอบกรณี อบจ. จัดซื้ออาคารชุด ๑๐ ชั้น โครงการเคหะชุมชนสมุทรปราการเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง

แต่ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งปลัด อบจ. และ อ. รองนายก อบจ. ในฐานะผู้บังคับบัญชาและสลับกันเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายก อบจ. ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ มิได้สั่งการให้ดำเนินการจัดให้เจ้าหน้าที่เข้าพักอาศัยในอาคารดังกล่าว ทำให้มีการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นเหตุให้ อบจ. ได้รับความเสียหาย

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบต่อสังคมและการคลัง

96

- คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิด กรณี อบจ. จัดซื้ออาคารชุด ๑๐ ชั้น โครงการเคหะชุมชนสมุทรปราการเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งปลัด อบจ. และ อ. รองนายก อบจ. ในฐานะผู้บังคับบัญชาและสลับกันเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายก อบจ. ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ มิได้สั่งการให้ดำเนินการจัดให้เจ้าหน้าที่เข้าพักอาศัยในอาคารดังกล่าว ทำให้มีการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นเหตุให้ อบจ. ได้รับความเสียหายเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
- ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดทางวินัยการคลัง

97

- เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิด มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง
- เมื่อกระทรวงการคลังหรือผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ในฐานะผู้รักษาการในตำแหน่งนายก อบจ. ส. มิได้สั่งการให้ดำเนินการจัดให้เจ้าหน้าที่เข้าพักในอาคารชุดดังกล่าว จนกระทั่งในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงได้สั่งให้ข้าราชการในสังกัดได้เข้าพักอาศัยในอาคารชุดดังกล่าว เป็นเหตุให้มีการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖
- พฤติการณ์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ อบจ. ได้รับความเสียหาย ซึ่งความเห็นดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงอันนำไปสู่การวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดทางละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในส่วนที่เป็นค่าเช่าบ้านของข้าราชการระหว่างเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดทางวินัยการคลัง

98

- โดยไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งหรือ กค. หรือ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นความรับผิดดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบ และให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงิน
- แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้เคยให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า การจัดซื้ออาคารชุด ๑๐ ชั้นดังกล่าวเป็นนโยบายของนาย ส. นายก อบจ. ที่จะนำอาคารชุดไปแลกเปลี่ยนกับการขอใช้ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของ ศาลจังหวัด ส. และบ้านพักของศาลจังหวัด เพื่อนำที่ดินแปลงนี้มาจัดทำท่าเทียบเรือ สถานที่จอดรถ และตลาดขายส่งสินค้าบริเวณถนนศรีสมุทร เพื่อ แก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดและจัดระเบียบชุมชนให้น่าอยู่อาศัยตามที่จังหวัด มอบหมายนโยบายให้ อบจ. ก็ตาม
- ถ้อยคำดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุที่ อบจ. ไม่นำ อาคารชุด ๑๐ ชั้น มาให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างเข้าพักอาศัยตาม วัตถุประสงค์ของการจัดซื้อเท่านั้น

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

99

- โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้ให้ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายก อบจ. สลับกับ อ. รองนายกฯ ในระหว่างวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่ไม่ได้จัดให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างได้เข้าพักอาศัยในอาคารชุด ทำให้ อบจ. ได้รับความเสียหาย
- เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด
- อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งว่า คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ชี้มูลความรับผิดทางละเมิดกับผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้ ให้ผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ก็ไม่ได้มีการพิจารณา
- กรณีจึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชย ค่าเสียหายมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นตามรูปแบบและขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบ สร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

09/07/63

หลักสุตรความรับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

100

- ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดการวินาศคดี

101

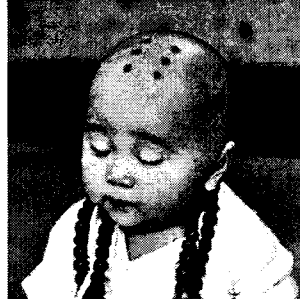
### ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด

1. ความหมายของการกระทำละเมิด และละเมิดเกิดเมื่อใด
2. การทำละเมิด "ในการปฏิบัติหน้าที่" และ "ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่"
3. การสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด
4. ข้อพิจารณา "ประมาณเลินเล่อ" กับ "ประมาณเลินเล่ออย่างร้ายแรง"
5. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง
6. การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน
  - 1) คำสั่งทางปกครอง
  - 2) การฟ้องคดีต่อศาล
7. การฟ้องคดี เงื่อนไขการฟ้องคดี และการดำเนินคดีในศาลปกครอง
8. ให้รับผิดชอบชดใช้เงิน/การเรียกเงินที่ได้รับไปคืน "ละเมิด" กับ "การเพิกถอนถอนคำสั่งทางปกครอง"
9. กรณีการดำเนินการตามข้อทักท้วงของ สตง.

09/07/63

หลักสู่ความรับผิดชอบทางละเมิดการวินาศคดี

102



# Q & A

09/07/63

บันทึกข้อความรับผิดทางละเมิดการเงินการคลัง

103

สัมมนาหัวข้อ

“แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัย  
ของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด  
ด้านการพัสดุ ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

แนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี  
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับ  
ความรับผิดทางละเมิดด้านการพัสดุ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



วันที่ 14 กรกฎาคม 2563



ประเด็นที่น่าสนใจ

1. ความรับผิดกรณีประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคา  
กำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของราคาค่าจ้าง  
ทั้งหมด แต่ในการกำหนดราคากลางปรากฏว่าได้มีการกำหนดค่า Factor F แบบ  
ไม่จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า ทำให้มีราคากลางสูงกว่าการกำหนดค่า Factor F แบบ  
จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 891/2562)
2. ความรับผิดจากการแก้ไขลดอัตราค่าปรับที่กำหนดในสัญญา  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 463/2562)
3. ความรับผิดจากการกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 126/2562)
4. การกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้เสนอราคารายต่ำสุดจากการยกเลิกประกาศ  
สอบราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 245/2562)

มีต่อ

5. ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน

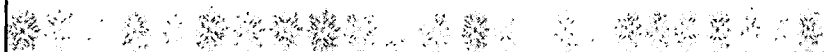
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.479 /2561)

6. ความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการไม่เรียกผู้ได้รับอนุมัติให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาเข้าทำสัญญา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 610/2562)

7. การกำหนดโทษปรับทางปกครอง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 1/2561)



1. ความรับผิดชอบกรณีประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคากำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 ของราคาค่าจ้างทั้งหมด แต่ในการกำหนดราคากลางปรากฏว่าได้มีการกำหนดค่า Factor F แบบไม่จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า ทำให้มีราคากลางสูงกว่าการกำหนดค่า Factor F แบบจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
คดีหมายเลขแดงที่ อ.891/2562

คำวินิจฉัย

1. เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามแบบ จก.2 และแบบ จก.3 โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามโครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยเมืองหาดใหญ่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โครงการก่อสร้างคันกั้นน้ำฝั่งขวาคลองอุตะเกา (ส่วนที่เหลือ) ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เสนอของบประมาณไว้ ข้อ 10 กำหนดว่า ไม่มีการเบิกจ่ายล่วงหน้า และตามสรุปบัญชีแสดงปริมาณและราคา กำหนดค่า Factor  $F = 1.2404$



2. การที่นาย อ.ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดทำประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคา โดยกำหนดเงื่อนไขให้จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า และนำราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดไว้แบบไม่มีการเบิกจ่ายล่วงหน้า เป็นค่า Factor  $F = 1.2404$  มาใช้กำหนดในเอกสารประกวดราคาเป็นแบบจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าโดยมิได้ตรวจสอบก่อนว่าค่า Factor  $F = 1.2404$  ที่ได้รับจากคณะกรรมการกำหนดราคากลาง เป็นการคำนวณราคากลางแบบไม่จ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า เมื่อผู้ฟ้องคดี (นาย ป.) ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) และดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่) ในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลตามมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 และมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบายต่างๆ ตามมาตรา 48 เทศบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



3. การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นสูงและผู้ลงนามในสัญญา มีหน้าที่กำกับดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด แต่ในขั้นตอนการพิจารณาก่อนลงนามในประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้าง โครงการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม และเอกสารประกวดราคา ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ มีการตรวจสอบเอกสารขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลนครหาดใหญ่) ได้จัดทำไว้ก่อนตามแบบ จก.2 และแบบ จก.3 ประกอบกับ ประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคาที่เขาหน้าที่ได้เสนอเรื่องให้ พิจารณา หรือมีการสั่งการให้เจ้าหน้าที่พัสดุตรวจสอบราคากลางของโครงการ ดังกล่าวให้ถูกต้องก่อนพิจารณาลงนามในประกาศประกวดราคาและเอกสาร ประกวดราคาพิพาท แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังและ ความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบประกาศประกวดราคา เอกสารประกวด ราคา และเอกสารประกอบโครงการต่างๆ



4. โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้มีประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคาเลขที่ 11/2545 กำหนดให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าได้ ทำให้มีการทำสัญญาเลขที่ 25/2545 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2545 จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ทำการก่อสร้าง โครงการก่อสร้างคันกันน้ำคลองอุต๊ะเขาฝั่งขวา (ส่วนที่เหลือ) ในราคาค่าก่อสร้าง จำนวน 183,377,000 บาท ซึ่งข้อ 5 ของสัญญาดังกล่าวระบุให้มีการจ่ายเงินค่าจ้าง ล่วงหน้า ราคาค่าก่อสร้างตามสัญญาจ้างจึงสูงกว่าราคากลางที่แท้จริงเมื่อคำนวณ โดยใช้ค่า Factor  $F = 1.2137$  แบบให้มีการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าตามที่สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 15 (จังหวัดสงขลา) คำนวณได้ คือ 181,503,947.20 บาท คิดเป็นเงิน 1,873,052.80 บาท ( $183,377,000 - 181,503,947.20$ ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจัดจ้างตามโครงการก่อสร้างคันกันน้ำคลอง อุต๊ะเขาฝั่งขวา (ส่วนที่เหลือ) ในราคาที่สูงกว่าราคากลางที่แท้จริงเท่ากับจำนวนเงิน ดังกล่าว คือ 1,873,052.80 บาท



5. พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีอำนาจออกคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2085/2554 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2554 แจ้งตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ สช 52108/10013 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



6. การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นสูงไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบประกาศประกวดราคาและเอกสารประกวดราคาดังกล่าวกับเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แบบฉก.2 และแบบ ฉก.3 โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามโครงการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยเมืองหาดใหญ่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โครงการก่อสร้างคันกันน้ำคลองอู่ตะเภาฝั่งขวา (ส่วนที่เหลือ) ว่ามีข้อกำหนดที่ถูกต้องตรงกันหรือไม่ และการกำหนดราคากลางเป็นแบบใด ก่อนที่จะดำเนินการอนุมัติให้มีการประกาศประกวดราคา และผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างเลขที่ 25/2545 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2545 เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริต และการกระทำละเมิดครั้งนี้มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายราย แม้ความเสียหายส่วนหนึ่งจะเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีด้วย แต่เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแห่งกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีสมควรรับผิดชอบในอัตราร้อยละ 10 ของความเสียหายจำนวน 1,873,052.80 บาท คิดเป็นเงิน 187,305.28 บาท



7. ดังนั้น คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2085/2554 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2554 อ้างตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สข 52108/10013 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 187,305.28 บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา) ตามหนังสือ ที่ สข 0037.4/8952 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2555 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง

## 2. ความรับผิดชอบจากการแก้ไขลดอัตรา ค่าปรับที่กำหนดในสัญญา



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
คดีหมายเลขแดงที่ อ.463/2562

คำวินิจฉัย

1. ในการก่อสร้างเขื่อนริมคลองบางสมบูรณ์ระหว่างเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. ตามสัญญาจ้างเลขที่ 5/2544 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2544 ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ตามสัญญาได้ โดยส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด 270 วัน คิดเป็นค่าปรับจำนวน 1,530,090 บาท ซึ่งเมื่อนำเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายจำนวน 906,720 บาท มาหักหัก เป็นค่าปรับแล้ว ปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. ยังต้องชำระค่าปรับแก่เทศบาล อีกจำนวน 623,370 บาท ผู้ฟ้องคดี (นาย อ.) ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำหลังสวน) ในขณะนั้น จึงมีหนังสือสำนักงาน เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน ที่ ขพ 52605/420 ลงวันที่ 11 กันยายน 2545 แจ้ง ให้ผู้รับจ้างนำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระให้กับเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน



2. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. ได้มีหนังสือลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 อุตธรณ์ ขอให้ลดหรือลดค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ 5/2544 และขอรับเงินค่าจ้างตาม สัญญา โดยขอลดอัตราค่าปรับตามสัญญาจ้าง ข้อ 15 จากอัตราร้อยละ 0.25 ให้ เหลืออัตราร้อยละ 0.01 ของราคางานจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และขอลด จำนวนวันที่ต้องถูกปรับจาก 270 วัน ให้เหลือเพียง 150 วัน ตามข้อ 132 ของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว รวมทั้งขอให้พิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบการ อาชีพงานก่อสร้างตามหนังสือสำนักงบประมาณ ที่ นร 0407/00065 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ 9 มกราคม 2546 หรือไปยัง นายอำเภอหลังสวนพร้อมความเห็นว่าการลดอัตราค่าปรับจากร้อยละ 0.25 เหลือ อัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง และลดจำนวนวันปรับลง 21 วัน เหลือจำนวน วันที่ต้องปรับ 249 วัน ส่วนการขอให้พิจารณาช่วยเหลือผู้ประกอบการ อาชีพงาน ก่อสร้างไม่เป็นประเด็นที่ทางเทศบาลจะให้ความช่วยเหลือ



3. อำเภอลำสนธิได้ส่งข้อหาหรือดังกล่าวไปให้จังหวัดชุมพรพิจารณา จังหวัดชุมพรได้มีความเห็นตามหนังสือจังหวัดชุมพร ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 ว่าเป็นอำนาจของเทศบาลที่จะลดหรือลดค่าปรับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 132 ทั้งนี้เทศบาลต้องไม่เสียหายหรือเสียผลประโยชน์โดยจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ผู้รับจ้างด้วย ซึ่งนายอำเภอลำสนธิได้แจ้งสำเนาความเห็นดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และนาย พ. ปลัดเทศบาลตำบลปากน้ำลำสนธิได้มีบันทึกข้อความ ไม่ลงวันที่ เดือน มีนาคม 2546 เสนอต่อผู้ฟ้องคดีว่า จังหวัดชุมพรตอบข้อหาหรือไม่ชัดเจน และไม่สามารถให้เป็นแนวปฏิบัติได้ เห็นควรหาหรือต่ออัยการจังหวัดลำสนธิต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งการท้าทายบันทึกดังกล่าวว่า “หาหรืออัยการต่อไป” ลงวันที่ 7 มีนาคม 2546



4. ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานเทศบาลตำบลปากน้ำลำสนธิ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2546 ถึงห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. แจ้งว่า เทศบาลตำบลปากน้ำลำสนธิได้พิจารณาแล้วเห็นว่างานก่อสร้างตามสัญญาจ้างดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อจราจร จึงให้ลดค่าปรับเป็นอัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง โดยคิดค่าปรับจำนวน 270 วัน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลปากน้ำลำสนธิ ที่ 32/2546 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2546 เรื่อง ลดค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ 5/2544 โดยลดค่าปรับจากอัตราร้อยละ 0.25 เป็นอัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้างจำนวนวันปรับ 270 วัน



5. ต่อมา เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวนโดยผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าจ้าง และ  
ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. ผู้รับจ้าง ได้ทำบันทึกรายละเอียดแนบท้ายสัญญาจ้าง ครั้งที่ 3  
ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2546 กำหนดให้ยกเลิกข้อความในข้อ 15 ของสัญญาจ้างเดิม  
ที่กำหนดค่าปรับวันละ 5.667 บาท (อัตราร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้าง) และให้ใช้  
ข้อความต่อไปนี้แทน “หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่  
กำหนดไว้ในสัญญาจ้างและผู้ว่าจ้างมิได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระ  
ค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเงินวันละ 2,266.80 บาท และจะต้องชำระ  
ค่าใช้จ่ายในการควบคุมงานในเมื่อผู้ว่าจ้างต้องจ้างผู้ควบคุมงานอีกต่อหนึ่ง เป็น  
จำนวนเงินวันละ.....บาท นับถัดจากวันที่กำหนดแล้วเสร็จตามสัญญาหรือวันที่  
ผู้ว่าจ้างได้ขยายให้จนถึงวันที่ทำงานแล้วเสร็จ นอกจากนี้ผู้รับจ้างยอมให้ผู้ว่าจ้าง  
เรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้าเฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวน  
ค่าปรับและค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้อีกด้วย”



6. ต่อมา ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. ได้มีหนังสือลงวันที่ 7 กันยายน 2547 ขอรับเงิน  
ค่าปรับส่วนเกินคืนจำนวน 286,209.98 บาท พร้อมดอกเบี้ย ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริม  
การปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2547 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2  
(ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร) ว่า กรมบัญชีกลางได้อนุมัติให้จังหวัดชุมพร (ที่ทำการ  
ปกครองจังหวัด) ถอนเงินคืนให้แก่ผู้รับจ้างแล้ว แต่เนื่องจากกรมการปกครองได้  
โอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ภาระผูกพันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง  
ให้กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงอนุมัติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็น  
ผู้มีอำนาจหน้าที่ถอนคืนเงินค่าปรับจากงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครอง  
ท้องถิ่น แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ตั้ง  
งบประมาณรายจ่ายอื่น เพื่อจ่ายคืนเงินค่าปรับตามสัญญาจ้าง จึงให้เทศบาลตำบล  
ปากน้ำหลังสวนพิจารณาจ่ายคืนเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวจากเงินรายได้ของ  
ท้องถิ่นต่อไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เบิกจ่ายเงินค่าปรับจำนวน 286,209.98 บาท  
คืนให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. แล้ว



7. ต่อมา ได้มีการสอบข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดชอบตามระเบียบการแก้สัญญาเปลี่ยนแปลงอัตราค่าปรับจากอัตราร้อยละ 0.25 เหลือเพียงอัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง และกรมบัญชีกลางพิจารณารายงานการสอบสวนพิจารณาแล้ว เห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 129 (2) และเป็นการแก้ไขอัตราค่าปรับหลังจากคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานตามสัญญาไว้ในราชการแล้ว จึงไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าเสียหายจำนวน 918,054 บาท คิดเป็นเงินจำนวน 550,832.40 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวนที่ 55/2552 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง



8. โดยที่การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ลงนามแล้วไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีเข้าข้อยกเว้น กรณีเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ ส่วนวิธีการหรือขั้นตอนการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาขึ้นอยู่กับแหล่งเงินงบประมาณดำเนินการว่าเป็นเงินรายได้ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเอง หรือมาจากเงินอุดหนุนรัฐบาลทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ 129 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535



9. การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน ที่ 32/2546 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2546 เรื่อง ลดค่าปรับตามสัญญาจ้างเลขที่ 5/2544 โดยลดค่าปรับจาก อัตราร้อยละ 0.25 เป็นอัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง และทำบันทึกรายละเอียด แนวนับสัญญาจ้าง ครั้งที่ 3 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2546 แก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตรา ค่าปรับตามสัญญาจ้างข้อ 15 จากเดิมกำหนดไว้ในอัตราร้อยละ 0.25 ของราคางาน จ้าง ลดลงเหลืออัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง เป็นการแก้ไขเปลี่ยนสัญญา จ้างที่ได้ลงนามไว้แล้ว ซึ่งโดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่เข้า ข้อยกเว้นว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่เทศบาล ตำบลปากน้ำหลังสวนหรือต้องไม่ทำให้เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวนเสียหาย



10. เมื่อการก่อสร้างตามสัญญาจ้างที่พิพาทเป็นการก่อสร้างที่ได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากกรมการปกครอง วงเงินงบประมาณ 2,520,200 บาท การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา ผู้ฟ้องคดีต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอจังหวัดชุมพรเพื่อขอทำความตกลงกับ กระทรวงมหาดไทยเสียก่อนตามนัยข้อ 129 (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการดังกล่าว คงปรากฏเพียงการหารือไปยังอำเภอหลังสวนเท่านั้น การดำเนิน แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าไม่มีอำนาจที่จะกระทำ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวนได้รับความเสียหายโดยแทนที่จะได้รับค่าปรับจาก ผู้รับจ้างเพื่อชดเชยความล่าช้าในการก่อสร้างกลับต้องเป็นฝ่ายจ่ายเงินค่าปรับคืนแก่ ผู้รับจ้างเป็นเงินจำนวน 286,209.98 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบแห่งการกระทำ ละเมิดดังกล่าวขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่เทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539



11. เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าปรับในสัญญาไว้เดิมในอัตราร้อยละ 0.25 ของราคางานจ้าง เมื่อพิจารณาถ้อยคำของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างเขื่อนริมคลองบางสมบูรณ์แล้ว เห็นได้ว่า ความเสียหายเกิดจากการเข้าใจผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กำหนดอัตราค่าปรับ คือ นายนภดล ปลัดเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน ในขณะนั้น นางเพ็ญศรี เจ้าหน้าที่พัสดุ และนางสาวพรศรี นายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำหลังสวน ในขณะนั้น ซึ่งลงนามในสัญญาจ้างเลขที่ 5/2544 ที่เข้าใจว่าโครงการก่อสร้างเขื่อนริมคลองบางสมบูรณ์เป็นโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีผลกระทบต่อ การจราจรทางน้ำ เพราะระหว่างการก่อสร้างเขื่อน ผู้กำหนดอัตราค่าปรับอาจคาดหมาย ได้ว่าจะกระทบต่อการสัญจรไปมาของเรือประมงและมีเรือประมงบางส่วนใช้พื้นที่ดังกล่าว เป็นที่จอดเรือ และจากข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้กำหนดอัตราค่าปรับจะกำหนด ค่าปรับ ก็ได้มีการศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 127 อย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว เมื่อพื้นที่บริเวณ ดังกล่าว มีการสัญจรของเรือประมง จึงอาจทำให้การตีความเกิดความผิดพลาดได้



12. เมื่ออัตราค่าปรับที่ถูกต้องตามสัญญาจ้าง คือ อัตราร้อยละ 0.10 ของราคางานจ้าง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และเมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีควรรับผิดชอบ ส่วนอัตราร้อยละ 30 ของค่าเสียหายจำนวน 918,054 บาท คิดเป็นเงินจำนวน 275,416.20 บาท

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษาลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลปากน้ำหลังสวน ที่ 55/2552 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน 275,416.20 บาท

### 3. ความรับผิดชอบจากการกำหนดราคากลาง สูงกว่าความเป็นจริง



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. 126/2562

#### คำวินิจฉัย

1. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (นายอำเภอปากพนัง) ได้มีคำสั่งอำเภอปากพนัง ที่ 223/2543 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีการดำเนินการโครงการปรับปรุงถนนสายบ้านคุ่มเกล้า โครงการปรับปรุงถนนสายนายรินทร์ และโครงการปรับปรุงถนนสายนายวิรัตน์ มีพฤติกรรมไม่โปร่งใสส่อไปในทางทุจริตในการจัดซื้อหินคลุกที่สูงกว่าความเป็นจริง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบลปากพนังฝั่งตะวันตก)



2. ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ลงวันที่ 22 กันยายน 2543 ว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ผูกฟองคืดที่ 1 เป็นเงิน 146,488 บาท โดยมีผู้ต้องรับผิดชอบ คือ ผู้ผูกฟองคืดที่ 1 (นายอนุศักดิ์) และประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหารของผู้ผูกฟองคืดที่ 1 จำนวน 7 คน ส่วนผู้ผูกฟองคืดที่ 2 (สืบทารวจตรีหญิง มณฑาทิพย์) ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินโครงการด้วยความรอบคอบตามอำนาจหน้าที่แล้ว จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น จากนั้น ผู้ผูกฟองคืดที่ 3 ได้มีหนังสืออำเภอบางแพลงวันที่ 25 กันยายน 2543 ส่งสำนักงานการสอบสวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังพิจารณา



3. ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2551 แจ้งว่า

(1) การใช้จ่ายเงินงบประมาณจ่ายขาดเงินสะสมและเงินโครงการภายใต้มาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ของผู้ผูกฟองคืดที่ 1 ส่อไปในทางทุจริต ไม่โปร่งใส ราคาวัสดุ ระยะทางขนส่ง และค่า Factor F มีความแตกต่างกัน ทำให้ทั้งสามโครงการมีราคาสูงกว่าราคาที่กำหนดเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน 146,488 บาท เนื่องจากผู้ผูกฟองคืดที่ 1 ประเมินราคาหินคลุก ค่าขนส่งวัสดุ และใช้ค่า Factor F แตกต่างจากที่สำนักงานโยธาธิการจังหวัดนครราชสีมาพิจารณาว่าราคาหินคลุกไม่รวมค่าบดอัดควรมีราคาสุทธิบาทละ 271 บาท ค่า Factor F คือ 1.3774 ราคาหินคลุกที่เหมาะสม จึงควรเป็นสุทธิบาทละ 373.25 บาท ( $271 \times 1.3774$ ) และยังเป็นราคาที่แตกต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลคลองกระปือ และองค์การบริหารส่วนตำบลปากพั่นฝั่งตะวันออก ซึ่งหินคลุกราคาเฉลี่ยสุทธิบาทละประมาณ 320 บาท



(2) ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมิได้ใช้ความระมัดระวังในการคำนวณราคา เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน 146,488 บาท พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้รับผิคร้อยละ 70 ของค่าเสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน 102,541.60 บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบว่าการดำเนินการจัดจ้างของเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาได้กำหนดราคากลางถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบของทางราชการก่อนเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนาม เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 กำหนดราคากลางไม่ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบของทางราชการผู้ฟ้องคดีที่ 2 ก็ไม่ได้ทักท้วง เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้รับผิคร้อยละ 20 ของค่าเสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน 29,297.60 บาท สำหรับนายทวีป ในฐานะประธานกรรมการบริหาร ก่อนนำเรื่องเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องตรวจสอบรายละเอียดในการคำนวณปริมาณราคาและควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมาย แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบประมาณการค่าใช้จ่าย พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับผิคร้อยละ 10 คิดเป็นเงิน 14,648.80 บาท



4. ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปากพองวังตะวันตก) ได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลปากพองวังตะวันตก ที่ 235/2551 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนายทวีป รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลางดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า

(1) การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ย่อมมิใช่เป็นการกระทำโดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือย้อมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานเป็นอย่างมาก และโดยที่การประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการดังกล่าว ถือเป็นขั้นตอนสำคัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดจ้างต่อไป จึงต้องมีความใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ทางราชการต้องจ่ายเงินในการดำเนินโครงการในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง



(2) กรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น เห็นว่า

(2.1) เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีหน้าที่โดยตรงและได้รับมอบหมายให้ทำการประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ จึงย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจและมีความละเอียดรอบคอบในการประมาณการค่าใช้จ่าย หากมีข้อขัดข้องหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับการประมาณราคาหินคลุก ค่าขนส่งวัสดุ ตลอดจนการใช้ค่า Factor F ก็สามารถสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนดำเนินโครงการได้ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ก็หาได้กระทำการเช่นนั้นไม่ อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่โดยเบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่บุคคลเช่นผู้ฟ้องคดีที่ 1 พึงต้องกระทำ เป็นเหตุทำให้ค่าก่อสร้างทั้งสามโครงการ คือ โครงการปรับปรุงถนนสายบ้านคุ้มเกล้า โครงการปรับปรุงถนนสายนายรินทร์ และโครงการปรับปรุงถนนสายนายวิรัตน์ มีราคาสูงกว่าความเป็นจริงเป็นเงินจำนวน 146,488 บาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



(2.2) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้น ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทำการประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ โดยมีได้มีการตรวจสอบรายละเอียดของการดำเนินการดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ว่ามีการประมาณราคาหินคลุก ค่าขนส่งวัสดุ ตลอดจนการใช้ค่า Factor F โดยถูกต้อง และเหมาะสมแล้วหรือไม่ ประกอบกับกรณีการประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการดังกล่าว ก็มีได้มีระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้ยึดถือราคาตามที่สำนักงานโยธาธิการจังหวัดนครราชสีมากำหนดเท่านั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว ส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รวมอยู่ด้วย เห็นควรหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกกึ่งหนึ่งของความเสียหายทั้งหมด ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คงเหลือความเสียหายเป็นเงินจำนวน 73,244 บาท และเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้แล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบร้อยละ 70 เป็นการใช้อดุลพินิจที่เหมาะสมแล้ว แต่ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐตามที่วินิจฉัยข้างต้นจึงจะเป็นธรรมแก่กรณีนี้ โดยผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 51,270 บาท



(2.3) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลปากพนัง  
ฝั่งตะวันตก ที่ 235/2551 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ในส่วนที่ให้  
ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเงิน  
เกินกว่าจำนวน 51,270 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของ  
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในส่วนนี้ฟังขึ้นบางส่วน



(3) กรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วน  
ตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น เห็นว่า

(3.1) ผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่  
ผู้ได้บังคับบัญชาได้กำหนดราคากลางถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบของทาง  
ราชการก่อนเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนาม โดยไม่อาจอ้างว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1  
ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชามีหน้าที่ประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการซึ่งจะต้อง  
รับผิดชอบในการดำเนินการ และเป็นลักษณะงานวิชาชีพเฉพาะทางหรืองานด้าน  
เทคนิค เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 หลุดพ้นจากความรับผิดชอบดังกล่าวได้



(3.2) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ 1 ครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2542 มีมติเห็นชอบ และอนุมัติให้ย่ำยาดเงินสะสมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 เพื่อดำเนินการตามโครงการทั้งสามโครงการนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณได้รายงานยอดเงินสะสมคงเหลือประจำปีให้คณะกรรมการบริหารเพื่อประกอบในการประชุมพิจารณาจัดทำโครงการ จากนั้น คณะกรรมการบริหารได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไปสำรวจและประมาณการค่าใช้จ่ายแล้วจัดทำรายละเอียดโครงการเพื่อขออนุมัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้จัดทำรายละเอียดโครงการ แต่ไม่ได้เสนอประมาณการค่าใช้จ่ายมาด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับฟังข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้จัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายประกอบการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้แจ้งยืนยันให้คณะกรรมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบว่าได้ประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการตามราคากลางของทางราชการแล้ว



(3.3) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รับอนุญาตให้ลาคลอดบุตรระหว่างวันที่ 31 มีนาคม 2542 ถึงวันที่ 28 มิถุนายน 2542 และเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 กลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติปรากฏว่า ได้มีการลงนามในสัญญาจ้างเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 3 และวันที่ 4 มิถุนายน 2542 จากนั้น เมื่อผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานตามสัญญาจ้าง และคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างได้ตรวจรับงานจ้างแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามสภาพของเรื่องและข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 อาจจะสามารถทักท้วงหรือสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการประมาณการค่าใช้จ่ายประกอบการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้แจ้งยืนยันให้คณะกรรมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการตามราคากลางของทางราชการแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะทักท้วงหรือสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีที่ 1 หรือไม่ จึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการเบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่บุคคลเช่นผู้ฟ้องคดีที่ 2 จำต้องกระทำ อันจะเป็นการกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด



(3.4) กรณีนี้จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลปากพองฝั่งตะวันตก ที่ 235/2551 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 29,297.60 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในส่วนนี้ฟังไม่ขึ้น



(4) การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอำเภอปากพอง ที่ 94/2545 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2545 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 73,244 บาทและคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลปากพองฝั่งตะวันตก ที่ 235/2551 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 102,541.60 บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 29,297.60 บาท นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วน

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลปากพองฝั่งตะวันตก ที่ 235/2551 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน 51,270 บาท โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

\*\*\* คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีคำสั่งอำเภอบางแพน ที่ 223/2543 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้ฟ้องคดีที่ 1 กับพวก จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งย่อมส่งผลให้การดำเนินกระบวนการภายหลังโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย การออกคำสั่งอำเภอบางแพน ที่ 94/2545 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2545 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 73,244 บาท ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง และต่อมาหลังจากได้รับผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยเป็นเงินจำนวน 29,297.60 บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลปากพนังฝั่งตะวันตก ที่ 235/2551 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 102,541.60 บาท และให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 29,297.60 บาท จึงเป็นเหตุให้คำสั่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

#### 4. การกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้เสนอ รายการค่าเสียหายจากการยกเลิกประกาศสอบ ราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. 245/2562

1. ข้อพิพาทตามคำฟ้อง

1.1 ผู้ฟ้องคดี (นาย ข.) ประกอบพาณิชย์กิจในนาม ร้านผาทอง ได้เข้าร่วมเสนอราคาตามประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 4/2556 เรื่อง สอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 และเอกสารสอบราคาซื้อ เลขที่ 4/2556 ตามประกาศฉบับดังกล่าว กำหนดยื่นซองสอบราคา ระหว่างวันที่ 2 กรกฎาคม 2556 ถึงวันที่ 15 กรกฎาคม 2556 และกำหนดเปิดซองสอบราคาในวันที่ 16 กรกฎาคม 2556 ราคากลางเป็นเงิน 600,000 บาท ปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาทั้งหมด จำนวน 4 ราย รวมผู้ฟ้องคดี



1.2 คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและพิจารณาผลการสอบราคาได้ทำการเปิดซองสอบราคาตามกำหนดและได้ตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่มีเอกสารหลักฐานคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามประกาศสอบราคาไว้ จำนวน 4 ราย คือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. เสนอราคาต่ำสุด เป็นเงิน 565,000 บาท ผู้ฟ้องคดีในนามร้านผาทอง เสนอราคาต่ำเป็นอันดับที่สอง เป็นเงิน 598,000 บาท ส่วนร้าน บ. และห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. เสนอราคาเท่ากับราคากลาง ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจสอบเอกสารการเสนอราคาของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ว่ามีเอกสารหลักฐานครบถ้วนหรือไม่ พบว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ไม่มีใบอนุญาตให้ทำเครื่องวิทยุคมนาคมตามรุ่นที่ผลิตจาก กสทช. (คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ)



1.3 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีตำบลนาอาน) ได้ออกประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 6/2556 เรื่อง ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ให้ยกเลิกประกาศสอบราคาตามประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 4/2556 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 โดยมีได้พิจารณาผู้ฟ้องคดีที่เสนอราคาต่ำเป็นอันดับที่สอง โดยให้เหตุผลว่า ผู้เสนอราคาทั้ง 4 ราย ขาดคุณสมบัติเป็นผู้เสนอราคาตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2556 อุทธรณ์ประกาศยกเลิกการสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบลนาอาน) ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้ววินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2556



1.4 ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวและได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ศาลมีพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(1) เพิกถอนคำสั่งตามประกาศยกเลิกสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ฉบับลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ที่ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556

(2) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการสอบราคาให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553

(3) เพิกถอนคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

(4) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน 220,000 บาท

(5) ระงับการประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา



## 2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

2.1 เมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาฯ มีความเห็นตามบันทึกข้อความ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2556 ที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาที่ได้ยื่นเอกสารหลักฐานถูกต้องตามเงื่อนไขในประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาฯ เห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. เสนอราคาต่ำสุด แต่ยื่นเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องครบถ้วน ทำให้ผิดเงื่อนไขตามประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ชอบที่ต้องเสนอให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เสนอราคาต่ำเป็นอันดับที่สองและยื่นเอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วนเป็นผู้ชนะการสอบราคาตามนัยข้อ 35 (3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553



2.2 การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาฯ พิจารณานำหนังสือแต่งตั้งการเป็นตัวแทนจำหน่ายของผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง และมีความเห็นตามบันทึกข้อความ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถจำหน่ายได้เฉพาะในจังหวัดชัยภูมิเท่านั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งตามประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 6/2556 เรื่อง ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ให้ยกเลิกประกาศสอบราคาตามประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 4/2556 เรื่อง สอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 โดยที่ไม่ได้ระบุเหตุผลใดเลยในการยกเลิก ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อศาลได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้ว ย่อมมีผลทำให้การวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามหนังสือจังหวัดเลย ที่ ลย 0023.4/17377 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2556 ที่อาศัยข้อเท็จจริงเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน



2.3 เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 6/2556 เรื่อง ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ให้ยกเลิกประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 4/2556 เรื่อง สอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ควรที่จะประกาศให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเสนอราคาต่ำเป็นอันดับที่สอง เป็นผู้ชนะการสอบราคาและเรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หาได้ดำเนินการแต่อย่างใดไม่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากต้องเสียโอกาสในการเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



2.4 เมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่าหากผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมคาดหมายได้แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีจะมีกำไรจากการขาย ซึ่งเป็นปกติทั่วไป ในทางธุรกิจ ดังนั้น ค่าขาดกำไรจากการขายจึงถือเป็นความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอในส่วน of ค่าขาดกำไรที่จะเกิดขึ้น หากผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งค่าเสียหายจากการขาดกำไรดังกล่าวมีลักษณะเป็นค่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียโอกาสในการเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งถือเป็นการขาดประโยชน์อย่างหนึ่ง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงยังมิได้ส่งมอบครุภัณฑ์ และลงมือติดตั้งระบบตามสัญญา ดังนั้น ค่าเสียหายจากการขาดกำไรที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องในอัตราร้อยละ 30 ถึง 40 จึงเป็นค่าเสียหายที่สูงเกินไปกว่าความเสียหายที่แท้จริง เมื่อวงเงินที่ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาครั้งนี้เป็นจำนวน 598,000 บาท จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนค่าเสียโอกาสหรือค่าขาดประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 5 ของวงเงินที่ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คิดเป็นเงิน 29,900 บาท



2.5 พินิจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามประกาศเทศบาลตำบลนาอน ฉบับที่ 6/2556 เรื่อง ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือจังหวัดเลย ที่ ลย 0023.4/17377 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2556 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้เกิดผลกระทบกับประกาศสอบราคารั้งใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 29,900 บาท ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษากับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดี แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นให้ยก

2.6 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

### 3. คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

3.1 เมื่อประกาศเทศบาลตำบลนาอน ฉบับที่ 6/2556 เรื่อง ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ที่ให้ยกเลิกประกาศสอบราคาตามประกาศเทศบาลตำบลนาอน ฉบับที่ 4/2556 เรื่อง สอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย) วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (นาย ข.) อ้างตามหนังสือลงวันที่ 2 ธันวาคม 2556 โดยอาศัยข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน



3.2 เมื่อการยกเลิกการประกาศสอบราคาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงอาจเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบลนาอาน) ต้องรับผิดชอบปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งในคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้อย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาที่ถูกต้องซึ่งเสนอราคาต่ำสุด เนื่องจากผู้เสนอราคารายที่เสนอราคาต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า เป็นผู้เสนอราคาที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้นจึงเป็นที่คาดหมายได้แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับเลือกให้เข้าเป็นคู่สัญญา การขาดไปซึ่งกำไรที่จะพึงได้ จึงเป็นค่าเสียหายที่มีความแน่นอนว่าจะเกิดขึ้น



3.3 กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรีตำบลนาอาน) โต้แย้งว่า กำไรที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นเรื่องไม่แน่นอนและเป็นการคาดการณ์ไปเอง และไม่ใช่ว่าความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี การกำหนดค่าขาดกำไรให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกต้อง นั้น ไม่อาจรับฟังได้ เมื่อพิจารณาจากวงเงินที่ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาครั้งนี้เป็นจำนวน 598,000 บาทแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณากำหนดค่าขาดกำไรให้ร้อยละ 5 คิดเป็นเงิน 29,900 บาท จึงเป็นค่าเสียหายที่เหมาะสมแล้ว



3.4 เมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าประกาศเทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 6/2556 เรื่อง ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นก็ชอบที่จะพิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่ต้นได้ เพราะการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะดำเนินการสอบราคากรณีดังกล่าวครั้งใหม่หรือไม่อย่างไร จะมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศดังกล่าวก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อศาลแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกประกาศสอบราคาครั้งใหม่แล้ว และต้องยังไม่ปรากฏว่ามี ผู้เสนอราคารายอื่นเป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้สอบราคาได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้มีผลเป็นการเพิกถอนประกาศดังกล่าว โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลมี คำพิพากษาเป็นต้นไป จึงไม่ถูกต้อง

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนประกาศ เทศบาลตำบลนาอาน ฉบับที่ 6/2556 เรื่อง ยกเลิกประกาศสอบราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้า และวิทยุ ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2556 โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ ก็ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

5. ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ  
การจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง  
เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย  
และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหม  
ทดแทน



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ.479/2561

คำวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเด็นวินิจฉัยรวมสามประเด็น ดังนี้  
ประเด็นที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีนครลำปาง) ได้ออกคำสั่ง  
ให้ผู้ฟ้องคดี (นาย ว.) ปลัดเทศบาลนครลำปาง ชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน  
ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่



(1) ในการดำเนินการหาผู้ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง คณะกรรมการสอบ

ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเห็นว่า คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในการ  
จัดซื้อที่ดิน ครั้งที่ 4 ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยใช้ความระมัดระวังตามวิสัย  
และพฤติการณ์ที่พอสมควร ไม่ถือว่ามีเจตนาทุจริตหรือจงใจหรือประมาท  
เลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้เทศบาลนครลำปางได้รับความเสียหาย จึงไม่  
มีผู้ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบในการใช้  
สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปี  
นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งใน  
ที่นี้คือ วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3  
(กระทรวงการคลัง) เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง  
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



(2) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลนครลำปาง ที่ 1531/2554 เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ กรณีการจัดซื้อที่ดินทิ้งขยะ ครั้งที่ 4 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน 428,228.21 บาท จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำสัญญาจะซื้อขายที่ดิน เลขที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2544 และได้เบิกจ่ายเงินค่าที่ดินให้นายสุภกิจ ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของที่ดิน โดยแบ่งจ่ายออกเป็น 6 ครั้ง ตามฎีกาเบิกเงิน ลงวันที่ 12 มกราคม 2544 ลงวันที่ 16 มกราคม 2544 ลงวันที่ 18 มกราคม 2544 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2544 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2544 และ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2544 ตามลำดับ



(3) กรณีจึงเห็นได้ว่า วันที่มีการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้นได้แก่ วันที่มีการทำสัญญาซื้อขายที่ดิน แม้ว่าพยานหลักฐานในสำนวนคดีไม่ปรากฏว่าได้มีการทำสัญญาซื้อขายที่ดินเมื่อใด แต่ย่อมอนุมานได้ว่าเป็นวันที่มีการเบิกจ่ายเงินค่าที่ดินครั้งแรกตามฎีกาเบิกเงินนอกงบประมาณรายจ่ายเลขที่ คลังรับ 1973 ลงวันที่ 12 มกราคม 2544 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเทศบาลนครลำปาง ที่ 1531/2554 เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ กรณีการจัดซื้อที่ดินทิ้งขยะ ครั้งที่ 4 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน 428,228.21 บาท จึงเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



(4) เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มอบอำนาจให้นายวัฒน์ รุ่งทฤษฏ์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญา และได้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญาตามหนังสือสำนักงานเทศบาลนครลำปางลงวันที่ 18 มีนาคม 2551 และรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีตำรวจภูธรจังหวัดลำปาง ไม่ลงวันที่ เดือนเมษายน 2551 กับคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษทั้งสี่ครั้ง ผู้สนับสนุนการกระทำผิดของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษดังกล่าว และผู้อำนวยการกองคลัง อันมีผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สิน และฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 และมาตรา 157 ประกอบกับมาตรา 83 กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีเจตนาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับโทษในความผิดที่มีการกล่าวหา



(5) เมื่อความผิดอาญาที่กล่าวหาอายุความยี่สิบปีและสิบห้าปี ตามลำดับ ตามมาตรา 95 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นกรณีที่อายุความทางอาญายาวกว่าอายุความทางแพ่ง การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งจึงใช้อายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับ ตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับ มาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า วันที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น คือ วันที่ 12 มกราคม 2544 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งเทศบาลนครลำปาง ที่ 1531/2554 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่กลั่นกรองให้ความเห็นตามลำดับ รายงาน และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งได้เสนอความเห็น ควรอนุมัติจัดซื้อที่ดินดังกล่าวตามที่คณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเสนอขอใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน 428,228.21 บาท จึงเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด



ประเด็นที่ 2 การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่กลั่นกรอง ให้ความเห็นตามลำดับสายงานและควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ ผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งได้เสนอความเห็นควรอนุมัติจัดซื้อที่ดินทิ้งขยะของ เทศบาลนครลำปาง ครั้งที่ 4 ตามที่คณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดย วิธีพิเศษเสนอ เป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลนครลำปาง หรือไม่



(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (ใช้บังคับในขณะที่ข้อพิพาทในคดีนี้)

ข้อ 21 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ก่อนดำเนินการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอต่อผู้สั่งซื้อตามรายการดังต่อไปนี้ (1) เหตุผล และความจำเป็นที่ต้องซื้อ (2) รายละเอียดของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการซื้อ รวมทั้งเนื้อที่และท้องที่ที่ต้องการ (3) ราคาประเมินของทางราชการในท้องที่นั้น (4) ราคาซื้อขายของที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อครั้งหลังสุด ประมาณ 3 ราย (5) วงเงินที่จะซื้อ โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตาม โครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าว ให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อในครั้งนั้น (6) วิธีที่จะซื้อและเหตุผลที่ต้องซื้อ โดยวิธีนั้น (7) ข้อเสนออื่นๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่จำเป็น ในการซื้อ การออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา



ข้อ 21 วรรคสอง กำหนดว่า การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างให้ติดต่อกับเจ้าของโดยตรง

ข้อ 50 กำหนดว่า การซื้อโดยวิธีพิเศษ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้ ...

(6) ในกรณีพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง ให้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควร ให้ต่อรองราคารงเท่าที่จะทำได้



(2) จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเห็นว่า ได้มีการใช้ถ้อยคำว่า การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างให้ติดต่อกับเจ้าของโดยตรง หรือ ในกรณีพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง ให้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้ในการจัดซื้อที่ดินคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต้องดำเนินการติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรงทั้งในขั้นตอนการเชิญให้เจ้าของที่ดินมาเสนอราคา รวมถึงขั้นตอนการเจรจาต่อรองราคาและขั้นตอนการทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการจัดซื้อที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจึงไม่อาจติดต่อผ่านตัวแทนหรือนายหน้าของเจ้าของที่ดินได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ราคาที่ดินถูกบิดเบือนหรือผิดไปจากราคาที่แท้จริงที่เจ้าของที่ดินประสงค์จะขายให้แก่หน่วยงานของรัฐ



(3) เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานในสำนวนคดีแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินบริเวณที่จะจัดซื้อเพิ่มเติม ให้เสนอราคาขายที่ดินพร้อมนำเอกสารหลักฐานต่างๆ มายื่นต่อ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษในวันที่ 4 มกราคม 2544 ปรากฏว่า เจ้าของที่ดิน ได้ลงนามรับทราบการแจ้งให้มาเสนอราคาทุกราย จึงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ครั้งที่ 4 ได้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคาแล้ว แต่เมื่อ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงเจ้าของที่ดินให้มาเสนอราคาแล้ว คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ครั้งที่ 4 ได้ติดต่อผ่านนายสุภกิจ ผู้รับมอบอำนาจของเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการเจรจาต่อรองราคาและขั้นตอน การทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการจัดซื้อที่ดิน กรณีจึงถือได้ว่าคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ครั้งที่ 4 ไม่ได้ปฏิบัติตาม ข้อ 21 วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535



(4) นอกจากนี้ ราคาเสนอขายที่ดินครั้งที่ 4 ที่นายสุภกิจ ผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของที่ดินเสนอต่อเทศบาลนครลำปางมีราคาไร่ละ 92,000 บาท เป็นราคาที่ สูงกว่าราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำปางซึ่งมีราคาประเมินไร่ละ 50,000 บาท คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ครั้งที่ 4 จึงมีหน้าที่ต้องต่อรองราคาดลงเท่าที่จะทำได้ แต่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ครั้งที่ 4 กลับนำราคาซื้อขายที่ดินเพื่อก่อสร้างศูนย์กำจัดขยะในครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2540 ถึงครั้งที่ 3 ปี พ.ศ. 2542 มาเป็นฐานข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกราคา แล้วต่อรองเหลือ ไร่ละ 91,848 บาท พฤติการณ์ดังกล่าวจึงถือว่า คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ครั้งที่ 4 ไม่ปฏิบัติตามข้อ 50 (6) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต้องต่อรองราคาดลงเท่าที่จะทำได้ หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยัง สูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควร



(5) แม้ว่าขั้นตอนการจัดซื้อที่ดินจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งทำหน้าที่พิจารณากันกรองและให้ความเห็นตามลำดับสายงานก็ต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาความเหมาะสมของราคาที่ดินที่จะจัดซื้อเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ และเมื่อพบความผิดปกติก็สามารถเสนอให้มีการทบทวนราคาที่ดินจัดซื้อได้ แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้กระทำการดังกล่าวไม่ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องซื้อที่ดินในราคาที่สูงเกินสมควร จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ประเด็นที่ 3 ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลนครลำปาง เป็นจำนวนเงินเท่าใด

(1) ในการคำนวณความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องซื้อที่ดินในราคาที่สูงเกินสมควรนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้นำข้อมูลเกี่ยวกับราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำปางที่แจ้งว่า หากเป็นที่ดินติดถนน ทาง ขอย ลำเหมือง ระยะ 40 เมตร มีราคาไร่ละ 60,000 บาท ถ้าไม่ติดทางสาธารณะมีราคาไร่ละ 35,000 บาท ราคาประเมินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ สาขาลำปาง ที่แจ้งว่า ที่ดินติดถนน ทาง ขอย ลำเหมือง ระยะ 40 เมตร มีราคาไร่ละ 60,000 บาท ถ้าไม่ติดทางสาธารณะมีราคาไร่ละ 35,000 บาท และราคาเฉลี่ยในพื้นที่ไร่ละ 60,000 บาท และราคาประเมินของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาลำปาง ที่แจ้งว่ามีราคาไร่ละ 20,000 บาท รวมทั้งราคาซื้อขายที่ดินบริเวณใกล้เคียงครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2540 มาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณความเสียหาย โดยนำมาพิจารณาประกอบกับทำเลของที่ดินที่ซื้อซึ่งส่วนใหญ่ไม่ติดทางสาธารณะ



(2) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 นำเอาราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัดลำปาง ในอัตราไร่ละ 60,000 บาท มาเป็นเกณฑ์ในการคิดค่าเสียหายที่เทศบาลนครลำปาง ได้รับความจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี โดยให้ผู้อำนวยการกองคลัง และผู้ฟ้องคดี รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 10 ของความเสียหาย จำนวน 8,564,564.16 บาท คิดเป็นเงิน 856,456.42 บาท และให้แต่ละคนรับผิดชอบเท่าๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ 428,228.21 บาท จึงเป็นการคำนวณค่าเสียหายที่สอดคล้องกับ หนังสือที่ กค. 0406.2/ว. 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการกำหนด สัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ระเบียบ กรณีที่ลักษณะความเสียหายเป็นการจัดซื้อ/จัดจ้าง ไม่ถูกต้อง สัดส่วน ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ) หากเป็นผู้บังคับบัญชา ชั้นต้น - กลาง ผู้ผ่านงาน กรณีผ่านเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ มีสัดส่วนร้อยละ 10 ซึ่งถือเป็นการคำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ตามมาตรา 10 ประกอบกับ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



(3) ดังนั้น คำสั่งเทศบาลนครลำปาง ที่ 1531/2554 เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่า สินไหมทดแทนให้กับทางราชการ กรณีการจัดซื้อที่ดินทิ้งขยะ ครั้งที่ 4 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน 428,228.21 บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลนครลำปาง ที่ 1531/2554 เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทางราชการ กรณี การจัดซื้อที่ดินทิ้งขยะ ครั้งที่ 4 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน 428,228.21 บาท และเพิกถอนผลการ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

## 6. ความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการ ไม่เรียกผู้ได้รับอนุมัติให้เป็นผู้ชนะการเสนอ ราคาเข้าทำสัญญา



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 610/2562

### 1. ข้อพิพาทตามคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ส. จำกัด) ฟ้องว่า

1.1 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคาจัดซื้อหนังสืออ่านนอกเวลา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ได้อนุมัติให้ซื้อหนังสืออ่านนอกเวลา จำนวน 123 รายการ จากผู้ฟ้องคดี ในวงเงิน 49,350,000 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ 1 เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ที่ 2) จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามประกาศประกวดราคาซื้อหนังสืออ่านนอกเวลา ลงวันที่ 10 กันยายน 2553 ด้วยการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาซื้อและรับมอบหนังสืออ่านนอกเวลา จำนวน 123 รายการ รวมทั้งชำระเงิน จำนวน 49,350,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศประกวดราคา



1.2 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ปล่อยปละละเลยให้ระยะเวลาว่างเฉยมานานนับตั้งแต่วันที่ประกาศให้ผู้ฟ้องคดีชนะการประกวดราคา เป็นเวลากว่า 2 ปี โดยไม่ยอมเรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา ย่อมเป็นการผิดสัญญา และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากค่าหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้แก่ผู้ผลิตเป็นเงิน 49,350,000 บาท ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับจากการทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง หากผู้ฟ้องคดีนั้นนำไปต่อยอดทางธุรกิจเป็นเวลา 2 ปี สามารถทำกำไรได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 5,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงคิดค่าเสียหายในส่วนนี้ปีละ 5,000,000 บาท รวม 2 ปี เป็นเงิน 10,000,000 บาท ค่าเก็บรักษาหนังสือและค่าขนย้ายของบริษัทพัฒนาวิชาการ (2535) จำกัด จำนวน 134,000 บาท ค่าเสียหายของบริษัทสำนักพิมพ์วังอักษร จำกัด จำนวน 755,168.71 บาท รวมค่าเสียหายทั้งหมดเป็นเงินทั้งสิ้น 60,239,168.71 บาท



### 1.3 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

(1) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาตามแบบที่กำหนด และรับมอบหนังสืออ่านนอกเวลา จำนวน 123 รายการ ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง ประกวดราคาซื้อหนังสืออ่านนอกเวลา ลงวันที่ 10 กันยายน 2553 และชำระราคาค่าหนังสืออ่านนอกเวลา จำนวน 49,350,000 บาท พร้อมชดเชยค่าเสียหายเป็นเงิน 10,889,168.71 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 60,239,168.71 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี

(2) หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ทูลเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาพระสภาพแห่งที่ไม่เปิดช่องให้กระทำได้อะไรหรือการชำระหนี้กลายเป็นพันธวิสัยด้วยเหตุใดๆ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเงิน 60,239,168.71 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ



### 1.3 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(3) หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาและรับมอบพัสดุ จำนวน 123 รายการได้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนหลักประกันของ ซึ่งได้แก่ แคมเชียร์เช็ก ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับไว้เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2553 จำนวนเงิน 2,500,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ 21 กันยายน 2553 คิดเป็นดอกเบี้ย จำนวน 410,418 บาท และนับจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

(4) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดหาเงินงบประมาณมาทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีตามจำนวนสินค้าที่ผู้ฟ้องคดีได้สั่งผลิต เป็นเงิน 49,350,000 บาท

## 2. คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น

2.1 การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ปล่อยปละละเลยให้ระยะเวลาของการดำเนินการประกวดราคาซื้อหนังสือเรียนเสริมรายวิชาประกอบการเรียนและหนังสืออ่านนอกเวลา จำนวน 123 รายการ ที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคาล่วงเลยออกไปอย่างไม่มีกำหนด โดยไม่สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งการละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี



2.2 พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 267,075.34 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนหลักประกันของ ซึ่งได้แก่ แคมป์เชียร์เชค ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน 2,500,000 บาท แก่ผู้ฟ้องคดี โดย ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่คืนหลักประกันของข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันผิดนัด เป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะคืนหลักประกันของข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

\*\*\* ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

### 3. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

3.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด วรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย



3.2 เมื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายจากการที่ต้องชำระค่าหนังสือให้แก่ผู้ผลิตเป็นเงิน 49,350,000 บาท ค่าเก็บรักษาหนังสือ และค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีไปตกลงทำไว้กับผู้ผลิต เป็นเงิน 889,168.71 บาท แล้ว เห็นว่า การเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระราคาหนังสือตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาไว้กับผู้ผลิต จำนวน 4 ราย รวมถึงค่าเก็บรักษาหนังสือ และค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอาจถูกเรียกให้ชดเชยจากผู้ผลิต นั้น เป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอาจเรียกได้ในกรณีที่มีการผิดสัญญาซื้อหนังสืออ่านนอกเวลาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1



3.3 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีประกาศประกวดราคาซื้อหนังสืออ่านนอกเวลา ลงวันที่ 10 กันยายน 2553 วงเงินทั้งสิ้น 50,000,000 บาท โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขการประกวดราคาซื้อไว้ในข้อ 4 ว่า การดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์ในครั้งนี้จะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อ สำนักงานประมาณอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงงบประมาณเหลือจ่ายประจำปี 2553 เรียบร้อยแล้ว และข้อ 7 ของเอกสารประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ E 10/2553 ซื้อหนังสืออ่านนอกเวลา จำนวน 123 รายการ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 10 กันยายน 2553 กำหนดว่า ผู้ชนะการประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องทำสัญญาซื้อตามแบบสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนด ภายใน 7 วัน นับถัดจากวันที่ได้รับแจ้ง กรณีจึงเห็นได้ว่า สัญญาจัดซื้อหนังสืออ่านนอกเวลาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีขึ้นได้ต่อเมื่อสำนักงานประมาณอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงงบประมาณเหลือจ่ายประจำปี 2553 และได้มีการทำสัญญาเป็นหนังสือตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนดแล้ว



3.4 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตอบรับข้อเสนอของผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ชนะการประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือแจ้งกำหนดวันเข้าทำสัญญาตามเงื่อนไขข้อ 7 ของเอกสารประกวดราคา สัญญาซื้อขายหนังสืออ่านนอกเวลาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงยังไม่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่มีสิทธิและหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาซื้อขายโดยส่งมอบหนังสือและชำระราคาตอบแทนกัน



3.5 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ของประกาศประกวดราคา และข้อ 7 ของเอกสารประกวดราคา เป็นเงื่อนไขบังคับก่อนซึ่งจะมีผลถึงความสมบูรณ์ของสัญญาซื้อขายหนังสืออ่านนอกเวลา แต่ไม่ได้หมายความว่าความสมบูรณ์ของสัญญาประกวดราคาระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเกิดขึ้นแล้วนับแต่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการประกวดราคา และสัญญาประกวดราคาหรือสัญญาหลักประกันของที่เกิดขึ้นก่อนสัญญาซื้อขายหนังสืออ่านนอกเวลา ซึ่งหากจะมีการผิดสัญญาหลักประกันของตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมได้รับการเยียวยาให้กลับสู่ฐานะเดิมก่อนการเข้าเสนอราคากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ก็ไม่อาจบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาซื้อขายหนังสืออ่านนอกเวลากับผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุว่ามีสัญญาประกวดราคาเกิดขึ้นแล้วแต่อย่างใด



3.6 หากจะพิจารณาว่าการเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระราคาหนังสือตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงไว้กับผู้ผลิตทั้ง 4 ราย รวมทั้งค่าเสียหายจากการเก็บรักษาหนังสือ และค่าเสียหายที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้ผลิตตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เป็นกรณีที่เรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดการสิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไปเพื่อเตรียมความพร้อมในการส่งมอบหนังสือตามสัญญา อันจะถือเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า

(1) ตามข้อ 4.2 ของเอกสารประกวดราคาซื้อด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เลขที่ E 10/2553 ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 10 กันยายน 2553 กำหนดว่า ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอกำหนดเวลาดำเนินการตามสัญญาที่จะซื้อให้แล้วเสร็จไม่เกิน 90 วัน นับถัดจากวันลงนามในสัญญาซื้อขาย หรือวันที่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้เริ่มทำงาน



(2) จากข้อกำหนดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาเข้าทำสัญญา ผู้ฟ้องคดียังมีเวลาสำหรับการดำเนินการตามสัญญาได้อีก 90 วัน ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าว เป็นระยะเวลาพอสมควรที่ผู้ฟ้องคดีจะสามารถจัดหาหรือเตรียมจ้างพิมพ์หนังสืออ่านนอกเวลาจากผู้ผลิตเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทันกำหนดเวลา การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 16 กันยายน 2553 สั่งซื้อหนังสือจากบริษัท ไพลิน บุ๊คเน็ต จำกัด จำนวน 20 รายการ เป็นเงิน 5,372,564 บาท จากห้างหุ้นส่วนสามัญ สำนักพิมพ์วังอักษร จำนวน 9 รายการ เป็นเงิน 2,796,773 บาท จากบริษัท สกายบุ๊กส์ จำกัด จำนวน 7 รายการ เป็นเงิน 1,480,348 บาท และหนังสือลงวันที่ 20 กันยายน 2553 สั่งซื้อหนังสือจากบริษัท พัฒนาวิชาการ (2535) จำกัด จำนวน 87 รายการ เป็นเงิน 40,350,315 บาท พร้อมกับได้วางมัดจำให้แก่สำนักพิมพ์ไว้ร้อยละ 20 ของราคาหนังสือที่สั่งซื้อ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาที่จะมีขึ้นในวันที่ 27 กันยายน 2553 และยังไม่แน่อนว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ชนะการประกวดราคาหรือไม่ จึงเป็นการยอมรับความเสี่ยงในความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเอง



(3) เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราคาที่ผู้ฟ้องคดีตกลงสั่งซื้อหนังสือจากผู้ผลิตทั้งสี่ราย รวมกันเป็นเงินทั้งสิ้น 50,000,000 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีได้เสนอราคาขายหนังสือ จำนวน 123 รายการ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในวงเงิน 49,350,000 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคารวมที่ผู้ฟ้องคดีได้สั่งซื้อหนังสือจากสำนักพิมพ์ผู้ผลิตทั้งสี่ราย เป็นเงิน 650,000 บาท ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ชนะการประกวดราคาในครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับผิดชอบในผลแห่งการที่ได้ดำเนินการสั่งซื้อหนังสืออ่านนอกเวลาตามประกาศประกวดราคา จำนวน 123 รายการ ไว้ล่วงหน้า พฤติการณ์ดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นปกติวิสัยที่ผู้ประกอบการโดยทั่วไปพึงจะกระทำการในการดำเนินธุรกิจหรือกิจการค้าที่มุ่งแสวงหาผลกำไรจากการประกอบกิจการ



(4) ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีอันเกิดขึ้นจากการที่ต้องชำระค่าหนังสือให้แก่ผู้ผลิต เป็นเงิน 49,350,000 บาท รวมทั้งค่าเก็บรักษาหนังสือและค่าขนย้ายของบริษัท พัฒนาวิชาการ (2535) จำกัด จำนวน 134,000 บาท และค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ให้แก่ห้างหุ้นส่วนสามัญ สำนักพิมพ์วังอักษร จำนวน 755,168.71 บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องมาในอุทธรณ์ จึงไม่ใช่ค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ได้เตรียมการสำหรับการเข้าเสนอราคากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และไม่ใช่ความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้ได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับฟังได้



(5) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ได้รับความเสียหายจากการสูญเสียโอกาสทางธุรกิจที่ควรจะได้รับจากการทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หากผู้ฟ้องคดีนำกำไรไปต่อยอดทางธุรกิจปีละไม่ต่ำกว่าปีละ 5,000,000 บาท เป็นเวลา 2 ปี เป็นเงิน 10,000,000 บาท นั้น เห็นว่า ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นเพียงการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดีเองว่าหากผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีจะได้รับผลกำไรแต่ยังไม่ได้รับจริง ค่าเสียโอกาสดังกล่าวจึงเป็นค่าเสียหายในอนาคตที่ยังไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นจริง และไม่ได้เป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อันเนื่องมาจากการไม่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการประกวดราคาเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้



(6) เมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับการประกวดราคาที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคา หรือดำเนินการยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้ จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีย่อมเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่า ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกได้จากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว ได้แก่ ค่าเตรียมการ ค่าอำนวยความสะดวก และค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารต่าง ๆ เพื่อเข้าสู่กระบวนการประกวดราคา จึงกำหนดค่าเสียหายจากค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว



(7) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าซื้อเอกสารประกวดราคา เป็นเงิน 3,000 บาท และชำระค่าบริการจัดทำประมูล (e – Auction) เป็นเงิน 30,000 บาท จึงกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน 33,000 บาท รวมทั้งค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือค้ำประกันดังกล่าวในอัตราร้อยละ 2 ถึง 2.5 จากยอดเงินที่ขอให้ออกหนังสือค้ำประกันนั้น จึงกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 2.5 ของจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นหลักประกันในการยื่นซองเสนอราคาดังกล่าว เป็นเงิน 62,500 บาท นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้รับความเสียหายจากการขาดประโยชน์อันควรได้รับจากเงินหลักประกันของ จำนวน 2,500,000 บาท จึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากค่าขาดประโยชน์จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยไม่คืนหลักประกันของดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ 75 ต่อปี ของจำนวนเงินหลักประกันของจำนวน 2,500,000 บาท นับแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2554 จนถึงวันฟ้อง เป็นเงิน 171,575.34 บาท รวมเป็นเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทั้งสิ้น 267,075.34 บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งการกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ว่าไม่ถูกต้องเหมาะสมอย่างไร



(8) การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนดังกล่าว เป็นการกำหนดค่าเสียหายโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดประกอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชดใช้เงินจำนวน 267,075.34 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาโดยยกข้อต่อสู้ว่าคำเสนอของผู้ฟ้องคดีสิ้นความผูกพัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงพ้นจากข้อผูกพันในสัญญาหลักประกันของตามประกาศประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องคืนหลักประกันของ ซึ่งได้แก่ แคชเชียร์เช็ค ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน 2,500,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย



(9) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เข้าทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีโดยรับมอบหนังสืออ่านนอกเวลา จำนวน 123 รายการ และชำระราคาค่าหนังสือแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจะเป็นผลมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาซื้อหนังสืออ่านนอกเวลา แต่การตกลงเข้าทำสัญญากับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนหรือไม่เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองในการบริหารงบประมาณ อันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาดำเนินการ ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผูกพันตนเข้าทำสัญญาซื้อหนังสืออ่านนอกเวลากับผู้ฟ้องคดีได้



(10) พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 267,075.34 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนหลักประกันของ ซึ่งได้แก่ แคชเชียร์เช็ค ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน 2,500,000 บาท แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่คืนหลักประกันของข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันผิดนัดเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะคืนหลักประกันของข้างต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

## 7. การกำหนดโทษปรับทางปกครอง



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
คดีหมายเลขแดงที่ อง. 1/2561

### 1. ข้อเท็จจริง

1.1 เทศบาลเมืองแม่สอดได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด อัสวกิจก่อสร้าง ตามสัญญาจ้างเลขที่ 83/2548 ลงวันที่ 29 กันยายน 2548 ให้ทำการปรับปรุงภูมิทัศน์ ศูนย์แสดงสินค้าและศูนย์ประชุมเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองแม่สอด ผู้ฟ้องคดี (นายส้ม) ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการตรวจการจ้างงานจ้างปรับปรุงภูมิทัศน์ดังกล่าว ตามคำสั่งเทศบาลเมืองแม่สอด ที่ 550/2548 ลงวันที่ 16 กันยายน 2548 มีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535



1.2 ต่อมา เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2549 คณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้ทำการตรวจรับงานงวดสุดท้ายและเห็นว่าถูกต้องตามสัญญาจ้างแล้ว จึงได้ตรวจรับงานจ้างตามใบตรวจรับงานจ้าง ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2549 โดยเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีเมืองแม่สอดว่า สมควรจ่ายเงินงวดสุดท้ายรวมเป็นเงิน 1,800,000 บาทให้แก่ผู้รับจ้างต่อไป และผู้รับจ้าง ได้รับเงินค่าจ้างจำนวนดังกล่าวเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2549

มีมติ

95

1.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 จังหวัดพิษณุโลก ได้ตรวจสอบ งานจ้างดังกล่าว ผลการตรวจสอบพบว่า งานจ้างก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ จำนวน 2 รายการ คือ เสาไฟฟ้ารูปหงส์ที่ผู้รับจ้างนำมาใช้ทำด้วยเหล็กไม่ใช่อลูมิเนียม ซึ่งตามแบบกำหนดให้ติดตั้งเสาไฟฟ้ารูปหงส์ทำด้วยอลูมิเนียม จำนวน 14 ต้น ความเสียหายไม่สามารถคำนวณเป็นต้นทุนได้ และปริมาณดินที่ผู้รับจ้างนำมาถมมีจำนวน 1,156.24 ลูกบาศก์เมตร ซึ่งตามแบบกำหนดให้ถมดินจำนวน 1,511 ลูกบาศก์เมตร น้อยกว่าที่กำหนดในสัญญา จำนวน 354.76 ลูกบาศก์เมตร ความเสียหายคิดเป็นเงิน จำนวน 84,670.57 บาท และเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 65 และข้อ 66 ซึ่งเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

มีมติ

96

1.4 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 จังหวัดพิษณุโลก โดยอนุมัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) จึงได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง) พิจารณา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ 7/2556 เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2556 แล้ว มีความเห็นในส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยสรุปว่า

(1) เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง ที่ผู้ควบคุมงานรายงานว่าได้ปริมาณดินถมครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญาหรือไม่ เนื่องจากผู้ควบคุมงานไม่ได้รายงานให้ทราบถึงจำนวนปริมาณดินถมว่ามีปริมาณ เท่าใด และมีได้ตรวจสอบว่าเสาไฟฟ้ารูปหงส์ที่ผู้รับจ้างนำมาติดตั้งนั้น เป็นเสา อลูมิเนียมตามที่กำหนดไว้ในแบบรูปรายการและสัญญาหรือไม่ แต่กลับจงใจ ลงลายมือชื่อตรวจรับงานจ้างโดยรับรองว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานดินถมพร้อมบดอัด และเสาไฟฟ้ารูปหงส์ถูกต้องตามแบบรูปรายการและตามสัญญาจ้าง สมควรเบิก จ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้รับจ้างได้

มีต่อ

97

(2) การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 44 วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ 5 ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจการจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ตามระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับ โทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3 มีโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน แต่เนื่องจากคู่กรณีได้ให้อภัยค่าเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและความเสียหายที่ เกิดขึ้นได้ถูกบรรเทาแล้ว จึงกำหนดโทษในอัตราขั้นต่ำสุดโดยให้ปรับทางปกครอง เท่ากับเงินเดือน จำนวน 5 เดือน เงินเดือนที่ได้รับในขณะกระทำความผิดเดือนละ 34,680 บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองจำนวนทั้งสิ้น 173,400 บาท โดยให้ หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า 7,230 บาท จนกว่าจะชำระครบถ้วนเว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวน ที่คงเหลืออยู่ และได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ทราบเพื่อพิจารณาต่อไป

มีต่อ

98

1.5 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณา แล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีกับพวกที่ทำการตรวจรับงานจ้างโดยมิได้ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างที่ผู้ควบคุมงานรายงานกับรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา และรับรองว่าผู้รับจ้างได้ปฏิบัติงานถูกต้องตามสัญญาจ้าง ทั้งๆ ที่งานดินถมพร้อมบดอัดและงานติดตั้งเสาไฟฟ้ารูปทรงสี่เหลี่ยมไม่เป็นไปตามรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 65 (1) และ (4) เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นเงินมากกว่า 84,670.57 บาท เนื่องจากเทศบาลเมืองแม่สอดได้จ่ายเงินไปจำนวน 1,800,000 บาท ให้แก่ผู้รับจ้าง ทั้งที่ปริมาณดินถมน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดตามข้อ 44 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 5 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3

มีต่อ

99

1.6 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 9/2556 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2556 ในส่วนของผู้ฟ้องคดี โดยให้รับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3 มีโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน แต่เนื่องจากผู้กรณีได้ให้อัยการเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ถูกบรรเทาแล้ว จึงกำหนดโทษในอัตราขั้นต่ำสุดโดยให้ปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือนจำนวน 5 เดือน เงินเดือนที่ได้รับในขณะกระทำความผิดเดือนละ 34,680 บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น 173,400 บาท และให้หน่วยงานต้นสังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า 7,230 บาท จนกว่าจะชำระครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วตามหนังสือที่ ทผ 0003/6628 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2556 โดยผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2556 ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

100

### คำวินิจฉัย

1. เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 5 ที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดจงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่กำหนดในหมวด 2 นี้ ถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้ ข้อ 44 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3 แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดองค์ประกอบ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานนี้ไว้ 5 ประการ คือ (1) ผู้กระทำความผิดเป็น เจ้าหน้าที่ (2) ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง (3) ไม่ ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับ หน่วยรับตรวจ (4) การไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวเป็นเหตุให้ เกิดความเสียหายแก่รัฐ (5) โดยจงใจ

มีต่อ

101

2. เมื่อการตรวจรับงานจ้างของผู้ฟ้องคดี (นายส้ม) ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำ การตรวจสอบด้วยสายตาโดยสังเกตจากลักษณะรูปร่างภายนอกและวัดขนาด และในวันที่การปฏิบัติงานของผู้รับจ้างประจำวันที่ผู้ควบคุมงานจัดทำ ไม่ปรากฏว่ามีการระบุรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้ ไม่ปรากฏว่ามีการรายงานให้ทราบถึงจำนวนปริมาณดินถมว่ามีปริมาณเท่าใด และหลังจากการตรวจรับงานจ้างทราบว่างานไม่ถูกต้อง ก็ได้แจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการ แก้ไข และได้ให้ผู้รับจ้างชำระค่าปรับกรณีงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจการจ้างให้เป็นไปตามตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 65 ที่กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างไว้ อย่างแจ้งชัดว่า จะต้องตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์ แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบรายการละเอียดและข้อกำหนด ในสัญญาทุกสัปดาห์

มีต่อ

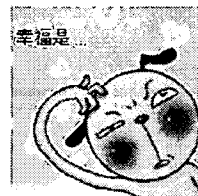
102

3. การกระทำของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจการจ้างจึงทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายจากการรับเอางานที่ไม่ได้คุณภาพตามที่ประสงค์ไว้ทำให้เกิดประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องจ่ายเงินค่าจ้างเกินไปกว่าปริมาณงานที่กระทำถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ได้แจ้งผู้รับจ้างเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข และได้มีการแก้ไขรวมทั้งคืนเงินส่วนที่จ่ายเกินไปแล้วก็ตาม แต่กรณีนี้ถือว่าความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังได้เกิดขึ้นเป็นความผิดสำเร็จแล้ว กรณีจึงไม่อาจนำมากล่าวอ้างว่าไม่เป็นความผิดได้ จึงเป็นการกระทำโดยจงใจปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยรับตรวจ อันเป็นความผิดตามข้อ 44 วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ 5 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่ตรวจการจ้างจงใจไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ วค 9/2556 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2556 ที่กำหนดโทษปรับทางปกครองผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการตรวจการจ้าง จำนวน 173,400 บาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง

103

## 8. ชักถามปัญหา



ขอบคุณครับ

