อนุมัติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ "ละเมิด" แต่ไม่ต้องชดใช้เงินคืน !

นางสาวฐิติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การที่เอกชนได้บริจาคเงินให้แก่ส่วนราชการเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างใด ๆ นั้น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้เงินบริจาคหรือดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาค ส่วนราชการจะนำไปจ่ายหรือก่อหนี้ ผูกพันได้เฉพาะในกิจการที่ผู้บริจาคระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ไว้เท่านั้น (ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่ ผู้บริจาคไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้หรือระบุไว้ไม่ชัดแจ้ง ให้ส่วนราชการนำไปใช้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ เฉพาะในกิจการของส่วนราชการนั้น หรือในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยส่วนรวม ตามระเบียบ ที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจพิจารณาให้นำเงินบริจาคในกรณี ดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ (ข้อ ๘ วรรคสอง)

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจมิได้นำเงินที่ได้รับบริจาคเข้าบัญชี การเงินของส่วนราชการ แต่นำไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการโดยส่วนรวม โดยการอนุมัติและการใช้จ่ายเงิน ดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ กรณีจะถือเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิด ชดใช้เงินคืนหรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่ หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งเรียกให้ผู้อำนวยการโรงเรียนรับผิดชดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการ กรณีไม่นำเงิน บริจาคเข้าบัญชีการเงินของโรงเรียนตามระเบียบของทางราชการ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนและได้รับ เงินบริจาคจากบริษัท ก. จำกัด เพื่อใช้ในกิจกรรมพัฒนาโรงเรียน และจากนาย ข. ซึ่งไม่ได้ระบุ วัตถุประสงค์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินบริจาคดังกล่าวเข้าบัญชีการเงิน ของโรงเรียนตามระเบียบของทางราชการ แต่กลับเก็บรักษาไว้กับตนเอง และอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้ โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

จากนั้น ภายหลังการตรวจสอบของคณะตรวจสอบภายในจังหวัดและการสอบข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต ๔ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนแก่ทางราชการ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าว โดยเห็นว่ามิได้เป็นผู้เก็บรักษาเงินบริจาคและไม่เคยนำเงินบริจาคดังกล่าว ไปใช้โดยไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่ได้นำไปใช้ประโยชน์แก่ส่วนราชการและมีหลักฐานการใช้ จ่ายเงินที่ตรวจสอบได้ อีกทั้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีการจัดให้มีเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน อันมีผลทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยสองประเด็น

ประเด็นแรก คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนออกโดยถูกต้องตามรูปแบบหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้หรือไม่ ? เนื่องจากมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของ คู่กรณี ต้องจัดให้มีเหตุผลอันประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งที่เรียกให้ผู้พ้องคดีชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิผู้พ้องคดี จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกพ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้พ้องคดีชดใช้เงินคืนนั้น ได้มีการแจ้งคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด รวมถึงข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้พ้องคดีก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาครบทุกข้อหา อีกทั้งผู้พ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่เพียงว่าไม่มีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหา โดยไม่ได้โต้แย้งความไม่ถูกต้องในส่วนของรูปแบบของคำสั่ง ทางปกครอง แต่เพิ่งยกขึ้นกล่าวอ้างเมื่อนำคดีมาพ้องต่อศาลปกครองแล้ว จึงเห็นได้ชัดเจนว่าผู้พ้องคดี ได้ทราบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกพ้องคดีในการออกคำสั่งให้ผู้พ้องคดี ชดใช้เงินคืน และแม้คำสั่งเรียกให้ผู้พ้องคดีชดใช้เงินคืนจะมีข้อบกพร่องในส่วนของรูปแบบของคำสั่ง ทางปกครองอยู่บ้าง แต่เหตุบกพร่องดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้ผู้พ้องคดีไม่เข้าใจข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้ พิจารณาวินิจฉัยในการออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุทำให้ไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? และผู้ฟ้องคดี ต้องรับผิดจากการกระทำนั้นหรือไม่ เพียงใด ? โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักที่สำคัญไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจาก การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การใช้จ่ายจะไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ แต่หากเป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยส่วนรวมและมีพยานหลักฐานที่ชี้แจงได้ก็ไม่อาจถือว่าเป็นความเสียหาย ของหน่วยงานผู้รับบริจาค และเมื่อพิจารณาหลักฐานการขอเบิกเงินและการอนุมัติใช้จ่ายเงินแล้วเห็นว่า แม้การใช้จ่ายเงินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของโรงเรียน เพียงแต่หลักฐานการเบิกจ่ายและการอนุมัติไม่สามารถ นำมาเป็นหลักฐานการจ่ายเงินตามระเบียบของทางราชการได้ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้นำเงินบริจาค ไปใช้โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๑๐ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้พ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะไม่นำเงินส่งเข้าบัญชีของทางราชการเพื่อประโยชน์ ส่วนตน เพียงแต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดเท่านั้น และที่ผ่านมาการรับบริจาคเงินส่วนใหญ่ไม่ได้ เข้าระบบของราชการ โดยเมื่อได้รับมอบมาแล้วจะมีการเก็บรักษาไว้ในตู้เซฟเพื่อใช้จ่ายตามที่ผู้อำนวยการ อนุมัติต่อไป เมื่อการอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้จ่ายของผู้พ้องคดีล้วนแต่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางโรงเรียน และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ประกอบกับหลักฐานการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้องชัดเจนสามารถ ตรวจสอบได้และไม่เบิกซ้ำซ้อนกับเงินของทางราชการที่จะทำให้ราชการเสียหาย จึงถือได้ว่าการกระทำของ ผู้พ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา มิใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้พ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โรงเรียนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด* ที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีว่า การใช้อำนาจ ตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใด หากการออกคำสั่งทางปกครองต้องทำเป็นหนังสือ คำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวจะต้องจัดให้มีเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจตามที่มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ทางปกครองนั้นสามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวในกรณีที่ไม่เห็นด้วยได้อย่างถูกต้อง

ซึ่งหากคำสั่งทางปกครองใดมิได้ระบุเหตุผลดังกล่าวแล้ว กรณีอาจมีผลทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ดี แม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้ระบุเหตุผลอันเป็นความบกพร่องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง แต่หากฝ่ายปกครองได้แจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง และผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ครบทุกข้อกล่าวหาอันแสดง ให้เห็นว่ามีความเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้พิจารณาวินิจฉัยออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวก็ไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน ในการปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจ ตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือจึงสมควรที่จะต้องแสดงเหตุผลประกอบ เพื่อให้ผู้รับคำสั่ง ได้เข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกด้วย นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นอุทาหรณ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเบิกจ่ายหรือการใช้เงินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการนั้น แม้จะมีใช่เงินงบประมาณของ แผ่นดิน แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องตรวจสอบหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการที่ระเบียบ ของทางราชการกำหนดไว้อย่างละเอียดและรอบคอบ และปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และประการสำคัญ การใช้เงินดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริงเท่านั้น