

(บทความเผยแพร่ในคอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง” หนังสือพิมพ์ อปท. นิวส์)

มีรูปสมาชิกสภาท้องถิ่นในหนังสือเรียน : กรรมการตรวจรับฯ ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ

● ประเด็นชวนคิด

เรื่องนี้...ต้องบอกเลยว่า... น่าสนใจทีเดียว เพราะเป็นเรื่องใกล้ตัวของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่บางครั้งอาจไม่ทันได้ตระหนักว่า การลงรูปและชื่อของตนในเอกสารของทางราชการ เช่น ในสื่อการเรียนการสอนต่าง ๆ เป็นข้อห้ามตามแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยที่มีให้ระบุข้อความหรือรูปภาพ หรือระบุชื่อหรือสัญลักษณ์อื่นใด ในวัสดุสิ่งของที่ได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถือเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ที่ไม่อาจใช้งบประมาณของทางราชการได้ หรืออาจเรียกว่า เป็นการโฆษณาแฝง !

เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้น เช่น มีการลงรูปผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง (อบจ.) ในสื่อการเรียนการสอนคือหนังสือเรียน ในส่วนปกในด้านหน้าและด้านหลังของหนังสือ ตามโครงการจัดหาสื่อการเรียนรู้ให้สถานศึกษา โดยได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงการซื้อ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุจะต้องตรวจรับตามข้อตกลงการซื้อดังกล่าว หากต่อมาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทักท้วงว่าการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวไม่ถูกต้องตามระเบียบและไม่ปฏิบัติตามหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 2025 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2549 และ ที่ มท 0808.2/ว 3475 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2550 ซึ่งห้ามมิให้มีการประชาสัมพันธ์ส่วนตัวผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในวัสดุสิ่งของซึ่งรวมถึงหนังสือที่ใช้เงินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็น การตรวจรับพัสดุที่ไม่ตรงตามบันทึกข้อตกลงการซื้อด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ มีความเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ได้มีเจตนาประชาสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นเพียงการประชาสัมพันธ์โครงสร้างฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และการพิมพ์รูปไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ประกอบกับได้มีการแจกจ่ายหนังสือให้กับเขตพื้นที่การศึกษาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงไม่เกิดความเสียหายและไม่มีผู้ใดต้องรับผิด ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยจึงรายงานกรมบัญชีกลาง

แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่ากรรมการตรวจรับพัสดุทำการตรวจรับโดยไม่ถูกต้องตามบันทึกข้อตกลงการซื้อ ที่ไม่ได้มีการระบุว่ามีรูปผู้บริหารและสมาชิกสภา อบจ. ในหนังสือ และยังเป็น การไม่ปฏิบัติตามหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าว เป็นเหตุให้ อบจ. ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการตรวจรับพัสดุจึงต้องชดเชยค่าเสียหาย นายก อบจ. จึงมีคำสั่งให้กรรมการตรวจรับพัสดุชดเชยค่าเสียหายตามส่วนแห่งความรับผิดชอบของตนตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด (ยกเว้นกรรมการที่เป็นตัวแทนประชาคมหมู่บ้านซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่าไม่มีความรู้ความเข้าใจระเบียบหลักเกณฑ์ของทางราชการ จึงไม่ต้องรับผิด) อันเป็นที่มาให้กรรมการตรวจรับพัสดุจำนวน 3 ราย ซึ่งได้อุทธรณ์คำสั่งแล้วแต่ถูกยกอุทธรณ์ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว

ประเด็นชวนคิดในคดีคือ การลงรูปและชื่อผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตรงส่วนปกในของหนังสือ โดยไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม รวมทั้งได้มีการแจกจ่ายหนังสือเรียนเพื่อใช้

ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ไปแล้ว จะถือว่ากรรมการตรวจรับพัสดุกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือไม่ ?

สำหรับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดี ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 64 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ต้องตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ ในกรณีที่การส่งมอบไม่ถูกต้อง ให้รับรายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อแจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างทราบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันตรวจพบ

● คำวินิจฉัยขวนรู้

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว สรุปสาระสำคัญได้ว่า ในบันทึกข้อตกลงการซื้อมิได้กำหนดว่าในหนังสือมีรูปผู้บริหารและสมาชิกสภา อบจ. เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นข้าราชการสังกัด อบจ. ดังกล่าว ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ จึงต้องศึกษาระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้อง การที่มีรูปดังกล่าวในหนังสือซึ่งไม่เป็นไปตามข้อตกลงการซื้อและขัดต่อหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยในเรื่องดังกล่าว อันถือเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ไม่อาจเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการ และผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้รายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการตรวจรับพัสดุที่ไม่ชอบด้วยระเบียบฯ และหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ กลับเป็นผู้ประสานงานกับผู้ขาย ให้ลงรูปดังกล่าวในหนังสือด้วย ถือได้ว่าเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยระเบียบฯ และแม้ อบจ. จะมีได้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในการลงรูปดังกล่าว แต่การที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ส่งผลให้ อบจ. ต้องจ่ายเงินงบประมาณไปในการประชาสัมพันธ์ภาพภายในหนังสือเรียน จึงถือว่า อบจ. ได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ อบจ.

ในส่วนค่าเสียหายนั้น ศาลพิจารณาเห็นว่า เมื่อการลงรูปดังกล่าวไม่มีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเพิ่ม ความเสียหายในส่วนของการประชาสัมพันธ์ส่วนตัวดังกล่าวจึงเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดแล้ว เห็นควรกำหนดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนร้อยละ 2 ของความเสียหายทั้งหมด โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รับผิดชอบร้อยละ 80 และกรรมการที่เหลือรับผิดชอบร้อยละ 20 ของค่าเสียหายดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 154/2562)

● บทสรุปขวนอ่าน

คดีนี้...ศาลได้วางบรรทัดฐานในการตรวจรับพัสดุที่ต้องตรวจรับงานตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งต้องตรวจรับตามบันทึกข้อตกลงการซื้อด้วย กรณีการลงรูปผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในหนังสือเรียนถือเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนตัว ที่เป็นข้อห้ามตามหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย กรรมการตรวจรับพัสดุจึงต้องโต้แย้งและรายงานต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะการตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้อง กรรมการตรวจรับพัสดุย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม ความเสียหายจากการประชาสัมพันธ์ดังกล่าวไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้อย่างชัดเจน ศาลจึงมีอำนาจกำหนดความรับผิดชอบได้ตามความเหมาะสมแห่งพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355 และสามารถศึกษาอุทธรณ์เรื่องอื่น ๆ
เพิ่มเติมได้ที่ www.admincourt.go.th)
