

(บทความเผยแพร่ในคอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง” หนังสือพิมพ์ อปท. นิวส์)

นายก อบต. พันความรับผิดชอบ เพราะไม่อาจรู้ถึงการตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้อง !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

● **ประเด็นชวนคิด**

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ นายกเทศมนตรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาจ้าง และเป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลการปฏิบัติงานราชการของหน่วยงาน ได้ลงนามอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างก่อสร้างที่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้รายงานแล้วว่ามีการก่อสร้างถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนดในสัญญา

หากต่อมามีผู้ร้องเรียนว่าการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบและใช้งานจริงไม่ได้ ผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าว จะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยหรือไม่ ?

เป็นประเด็นชวนคิดที่น่าสนใจทีเดียวค่ะ เพราะกรณีเช่นนี้ก็มีโอกาสเกิดขึ้นได้ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐนั้น ย่อมต้องมีกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวไว้ ทั้งของคณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง หัวหน้าคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงิน รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเบิกจ่ายค่าจ้างตามสัญญา

คดีที่จะคุยกันในประเด็นข้างต้น... เรื่องสืบเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้ดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานข้ามลำห้วย โดยจ้างเหมาบริษัท A ให้ดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งเป็นการก่อสร้างเฉพาะต่อม่อสะพานเท่านั้น เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ และจะมีโครงการก่อสร้างเพิ่มเติมเป็นสะพานในภายหลังที่ได้มีงบประมาณใหม่ ต่อมาบริษัท A ได้ดำเนินการก่อสร้างต่อม่อแล้วเสร็จ และคณะกรรมการตรวจการจ้างได้เสนอใบตรวจการจ้างต่อนายก อบต. โดยรายงานว่**คณะกรรมการได้ทำการตรวจการจ้างพร้อมกันได้ตรวจจริงเป็นที่ถูกต้องตามสัญญาแล้ว** สมควรจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างต่อไป หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุได้มีความเห็นท้ายใบตรวจการจ้างว่าผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานเป็นที่ถูกต้องและคณะกรรมการได้ตรวจงานแล้วเห็นควรจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างต่อไป โดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอความเห็นว่**ตรวจสอบแล้วถูกต้องเห็นควรอนุมัติ** นายก อบต. จึงได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาได้

ต่อมาปรากฏภายหลังว่าสะพานดังกล่าวสร้างไม่ตรงตามแบบที่กำหนดในสัญญาและไม่สามารถใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ โดยต่อม่อสะพานมีความสูงเกินกว่าจะนำพื้นไม้สะพานเดิมมาวางพาดเพื่อให้เป็นทางสัญจรข้ามไปได้ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้เกี่ยวข้องในโครงการดังกล่าว โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่านายก อบต. ในฐานะผู้บังคับบัญชาและผู้อนุมัติเบิกจ่ายเงิน ย่อมจะต้องรู้วัตถุประสงค์ของการก่อสร้างสะพานดังกล่าวว่าต้องการจะนำไม้พื้นสะพานเดิมมาวางพาดเพื่อสัญจร เมื่อต่อม่อมีความสูงมากเกินกว่าที่จะนำไม้พื้นสะพานเดิมมาพาดได้และไม่ตรงตามแบบแปลนที่กำหนดในสัญญา แต่ได้อนุมัติเบิกจ่ายเงินโดยที่ไม่ได้ทักท้วง จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่าง

ร้ายแรง เป็นเหตุให้ราชการเสียหาย ถือเป็นการกระทำละเมิดและต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ทางราชการในอัตราร้อยละ 10 ของค่าเสียหาย องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจึงได้มีคำสั่งให้นายก อบต. ชดใช้ค่าเสียหาย

นายก อบต. ไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าตนเองมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้แจ้งเตือนให้นายก อบต. ชดใช้ค่าเสียหายแต่ก็ไม่ได้รับการชดใช้ จึงได้ทำการสืบหาทรัพย์สินแต่มีเหตุขัดข้องในการบังคับทาง ปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้นายก อบต. ชดใช้เงิน ศาลปกครองจึงรวมทั้งสองคดี ดังกล่าวเข้าด้วยกัน

สุดท้ายแล้วนายก อบต. จะต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ ? มาดู คำวินิจฉัยของศาลปกครองกันค่ะ

● คำวินิจฉัยขั้นต้น

คดีนี้... มีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความว่า การที่นายก อบต. อนุมัติให้จ่ายเงิน ค่าต่อม่อสะพานที่พิพาท นายก อบต. รู้หรือควรจะได้รู้ถึงการตรวจรับงานที่ไม่เป็นไปตามแบบรูปารายการ รายละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาจ้าง หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า นายก อบต. ได้ลงนามอนุมัติการเบิกจ่ายเงินเนื่องจาก ฎีกาเบิกเงินมีรายการครบถ้วนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ควบคุมงานหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างมีการรายงานหรือมีผู้ใดทักท้วงว่ามีการก่อสร้างสะพาน ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ซึ่งการส่งมอบงานเป็นการส่งมอบเฉพาะต่อม่อที่สร้างแล้วเสร็จ ซึ่งแม้ว่าก่อนอนุมัติ ผู้ฟ้องคดีจะได้พิจารณาภาพถ่ายหรือแม้จะไปตรวจสอบสถานที่จริงก็ตาม ก็เป็นเพียงการตรวจสอบได้แต่เฉพาะ โครงสร้างภายนอก ซึ่งการพิจารณาแต่เพียงสายตาของบุคคลทั่วไปหรือนายก อบต. ที่มีได้มีความรู้ทางด้าน วิชาการช่างโดยเฉพาะ จึงไม่อาจทราบได้ว่าต่อม่อสะพานมีความสูงเกินไปกว่าที่จะนำพื้นไม่สะพานเดิมมาวาง พาดเพื่อใช้เป็นทางสัญจรได้ตามวัตถุประสงค์ โดยไม่อาจคาดเห็นได้ว่าต่อม่อสะพานที่สร้างแล้วเสร็จและ ส่งมอบดังกล่าวจะใช้งานได้ หากแต่จะรู้ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการก่อสร้างให้แล้วเสร็จเป็นสะพานเพื่อใช้เป็นทาง สัญจรแล้วเท่านั้น

กรณีจึงรับฟังได้ว่า...ไม่มีเหตุที่น่าจะเชื่อว่านายก อบต. ในฐานะผู้บังคับบัญชาควรจะได้รู้ ว่าการตรวจรับงานไม่เป็นไปตามรูปแบบ กรณีจึงไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 346-347/2562)

● บทสรุปชวนอ่าน

โดยสรุปก็คือ... จากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ทั้งหมดแล้ว นายก อบต. ซึ่งมีใช้ผู้มีความรู้ ทางด้านวิชาการช่างโดยเฉพาะ ย่อมไม่อาจมองเห็นหรือคาดเห็นได้ว่าความสูงของต่อม่อสะพานมีขนาดไม่ตรง ตามแบบแปลนที่กำหนดในสัญญา ประกอบกับได้รับรายงานจากคณะกรรมการตรวจการจ้างว่าได้ตรวจสอบ งานก่อสร้างแล้วถูกต้องตามรูปแบบ และไม่มีผู้ใดทักท้วงว่ามีการก่อสร้างไม่ถูกต้อง จึงไม่อาจถือว่านายก อบต. จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่และไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด นั่นเองค่ะ

(ปริกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355 และสามารถศึกษาอุทธรณ์เรื่องอื่น ๆ เพิ่มเติมได้ที่ www.admindcourt.go.th)
