

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๑/๒๕๕๓ วันที่ ๒๒ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๓

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีขณะกระทำความผิด

คู่กรณี นายกเทศมนตรี สังกัด เทศบาลตำบล

เรื่อง นายกเทศมนตรีรับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือโดยไม่ปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยมีข้อเท็จจริงปรากฏตามทางสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน สรุปได้ว่า

เทศบาลตำบลได้รับมอบทำเทียบเรือจากกรมธนารักษ์ และทำสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุกับกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยตกลงเช่าอาคารทำเทียบเรือ และอาคารอเนกประสงค์ รวมทั้งที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องกับอาคารนั้น มีกำหนดเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ กำหนดให้ชำระค่าเช่าในอัตราร้อยละ ๕๐ ของผลประโยชน์ที่จัดเก็บได้จากการบริหารจัดการทำเทียบเรือทั้งหมดก่อนหักค่าใช้จ่าย โดยชำระค่าเช่าภายในวันที่ ๕ ของทุกเดือน

เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ คู่กรณีในฐานะนายกเทศมนตรี ได้รับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือจากผู้ประกอบการเดินเรือ จำนวน ๒ ราย รวมเป็นเงิน ๑๐๒,๔๐๐ บาท โดยเป็นผู้ออกใบเสร็จรับเงินด้วยตนเอง ดังนี้

๑. รับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือจากบริษัท ก. จำกัด ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ จำนวน ๕๘,๐๐๐ บาท ตามใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑ เลขที่ ๐๑ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นใบเสร็จรับเงินทั่วไปที่วางจำหน่ายในท้องตลาด โดยประทับตราเทศบาลฯ และมีลายมือชื่อของคู่กรณีในช่องผู้รับเงิน



๒. รับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือจากบริษัท ข. จำกัด ระหว่างวันที่ ๓ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๕ จำนวน ๔๔,๔๐๐ บาท ตามใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑ เลขที่ ๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นใบเสร็จรับเงินทั่วไปที่วางจำหน่ายในท้องตลาด โดยเขียนชื่อเทศบาลฯ และมีลายมือชื่อของคูกรณี ในช่องผู้รับเงิน

เงินจำนวนดังกล่าวคูกรณีรับไว้โดยมิได้ส่งมอบให้กับเจ้าหน้าที่การเงินของเทศบาลฯ เพื่อบันทึกรับเข้าบัญชีและนำฝากธนาคาร แต่กลับนำไปใช้จ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราว ประจำเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ และเมษายน ๒๕๔๕ ให้แก่ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในทำเทียบเรือ เป็นเงิน ๖๙,๘๘๙ บาท รวมทั้งนำไปจ่ายเป็นค่าวัสดุครุภัณฑ์ ที่จัดซื้อมาใช้ในการปรับปรุงทำเทียบเรือ โดยไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ หลังจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจพบข้อเท็จจริงดังกล่าว คูกรณีได้นำเงินจำนวน ๑๐๒,๔๐๐ บาท ฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บัญชีเลขที่ ๘๙๙-๑-XXXX-๓ ชื่อบัญชีทำเรือเทศบาล ตำบล เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕

ข้อเท็จจริงดังกล่าวพอรับฟังได้ว่า คูกรณีได้กระทำความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ รวม ๒ ประเด็น โดยประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้แจ้งข้อกล่าวหาว่า

คูกรณีขณะดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลฯ และทำเทียบเรือ ที่เทศบาลฯ ได้รับมอบมาจากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เพื่อบริหารจัดการตามภารกิจหน้าที่และให้เกิดรายได้แก่เทศบาลฯ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๐ (๒) และมาตรา ๕๑ (๓) ได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ในเรื่องของการรับเงิน และการนำเงินส่ง อันเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ คูกรณีในฐานะนายกเทศมนตรี ได้รับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือ ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ จากบริษัท ก. จำกัด จำนวน ๕๘,๐๐๐ บาท และวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ได้รับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือ ระหว่างวันที่ ๓ - ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๕ จากบริษัท ข. จำกัด จำนวน ๔๔,๔๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน ๑๐๒,๔๐๐ บาท เงินดังกล่าวเป็นเงินรายได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลฯ ตามกฎหมายสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์



อันถือว่าเป็นรายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๖ (๔) ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๙ ประกอบข้อ ๑๔ กำหนดสาระสำคัญไว้ว่า เมื่อรับเงินดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้รับเงินต้องออกใบเสร็จรับเงินที่ใช้ในราชการและอยู่ในการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ผู้ชำระเงิน เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการนำเงินส่งต่อหน่วยงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบทางการเงินของผู้มีหน้าที่ แต่ปรากฏว่าเมื่อได้รับเงินจากผู้ประกอบการเดินเรือ ทั้ง ๒ ราย ดังกล่าวแล้ว คู่กรณีได้ออกหลักฐานใบเสร็จรับเงินที่ใช้ทั่วไปในท้องตลาดให้แก่ผู้ชำระเงิน ทั้ง ๒ ราย ซึ่งมีใบเสร็จรับเงินที่ใช้ในราชการ และอยู่ในการควบคุมของเทศบาลฯ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว โดยไม่ปรากฏว่าได้รับการอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินรายได้ของเทศบาลฯ จำนวน ๑๐๒,๔๐๐ บาท การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๙

๒. คู่กรณีได้รับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการท่าเทียบเรือ จากผู้ประกอบการเดินเรือทั้ง ๒ ราย ดังกล่าว จำนวน ๑๐๒,๔๐๐ บาท แล้ว มีได้นำเงินจำนวนดังกล่าวส่งต่อหน่วยงานคลังของเทศบาลฯ แต่ได้นำเงินนั้นไปจ่ายเป็นค่าจ้างลูกจ้าง ที่จ้างมาปฏิบัติงานในท่าเทียบเรือ และนำไปจ่ายเป็นค่าจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์มาใช้ในท่าเทียบเรือ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๗ และข้อ ๑๑ รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๕ กำหนดสาระสำคัญไว้ว่าบรรดาเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการหรือองค์กรเองให้นำส่งเป็นเงินรายได้ทั้งสิ้น ห้ามมิให้กันไว้เป็นเงินฝากหรือเงินนอกงบประมาณ เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บหรือรับชำระเงินนำเงินที่ได้รับดังกล่าวพร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงิน และเอกสารที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมดส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อสิ้นเวลารับเงินในวันนั้น แต่คู่กรณีมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว โดยไม่ปรากฏว่าได้รับการอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ จากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหาร



งบประมาณและรายได้ของเทศบาลฯ จำนวน ๑๐๒,๔๐๐ บาท การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๒๓ วรรคสอง

สำหรับประเด็นที่คู่กรณีมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวและค่าวัสดุครุภัณฑ์ของท่าเทียบเรือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่ใช้บังคับกับเทศบาลฯ โดยมีขอบนั้น คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ประชุมพิจารณาในการประชุมแล้วเห็นว่า แม้เงินรายได้ดังกล่าวคู่กรณีจะไม่ได้นำส่งต่อเทศบาลฯ แต่คู่กรณีก็รับไว้ในนามของเทศบาลฯ จึงถือว่าเป็นเงินของเทศบาลฯ ไม่ใช่เงินของคู่กรณี การที่คู่กรณีจะนำเงินดังกล่าวไปใช้ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการนำเงินไปใช้จ่ายของคู่กรณีนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารกิจการท่าเทียบเรือของเทศบาลฯ จนก่อให้เกิดรายได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากได้นำไปใช้จ่ายเป็นประโยชน์ส่วนตนของคู่กรณีไม่ จึงยังไม่เป็นลักษณะของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน จึงมีมติให้ยุติเรื่อง

คู่กรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาสรุปได้ว่า เมื่อบริษัท ก. จำกัด และบริษัท ข. จำกัด ได้ชำระค่าธรรมเนียมการใช้บริการท่าเทียบเรือ คู่กรณีและทีมงานได้จัดหาคนมาทำงานเพื่อแก้ปัญหาจนทำให้ท่าเทียบเรือสามารถรองรับเรือเฟอร์รี่ได้ จึงจำเป็นต้องจ่ายค่าจ้างคนงานเหล่านั้นประกอบกับท่าเทียบเรือยังขาดวัสดุครุภัณฑ์จำเป็นทุกอย่าง และเทศบาลฯ ไม่มีงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ทั้งค่าจ้างคนงานและการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน จึงได้หารือคณะเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ซึ่งในที่สุดก็มีความเห็นร่วมกันว่า คู่กรณีลงนามเช่าท่าเทียบเรือไว้เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แต่ให้สัญญาเช่าดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นรายได้ที่ได้ทำก่อนที่สัญญาเช่าจะมีผล ควรจะนำมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วนก่อน โดยจ่ายเป็นค่าจ้างและซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่จำเป็นให้ท่าเทียบเรือมีความพร้อมสมบูรณ์พอที่จะรองรับการใช้ท่าเทียบเรือได้ก่อน คู่กรณีจึงได้สั่งการให้นำเงินดังกล่าวไปจ่ายเป็นค่าจ้างและวัสดุครุภัณฑ์ก่อน ทั้งนี้ คู่กรณีได้กระทำโดยเปิดเผย โปร่งใส คณะเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ก็ทราบและรู้เห็นโดยตลอด ไม่ได้ใช้ในกิจการอื่นหรือใช้ส่วนตัวใดๆ ทั้งสิ้น การนำเงินดังกล่าวมาใช้ทำให้ท่าเทียบเรือมีความพร้อมสามารถรองรับเรือเฟอร์รี่ และเรือทุกประเภทสามารถเข้าจอดเทียบได้ มิได้มีจิตคิดทุจริตแต่อย่างใด เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่า การกระทำดังกล่าวไม่ถูกต้อง และได้เรียกเงินคืนคลัง ได้นำเงินส่วนตัวมาชดเชยคืนคลังเทศบาลฯ ครบถ้วนมาตั้งแต่ต้นแล้ว ส่วนวิธีการดำเนินการที่ว่าไม่ถูกต้องนั้นได้ทำไปด้วยสถานการณ์บังคับเป็นเรื่องเร่งด่วนฉุกเฉิน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน และปกป้องประโยชน์สาธารณะของประเทศไว้มิให้เสียหาย



กรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ได้รับมอบหมายให้เป็นกรรมการไต่สวน จำนวน ๒ คน ได้ไต่สวนคู่กรณีเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๙ โดยคู่กรณีได้แถลงด้วยวาจาต่อหน้ากรรมการไต่สวนโดยแถลงตามหนังสือชี้แจงในชั้นสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริง และตามคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และชี้แจงเพิ่มเติมว่าเนื่องจากบริษัท ก. จำกัด ได้ปิดท่าเรือของตนเองทำให้ต้องใช้ท่าเทียบเรือของเทศบาลฯ โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่เทศบาลฯ ตามที่ตกลงกัน โดยที่ไม่มีการทำสัญญา เหตุที่ไม่ได้ใช้ใบเสร็จรับเงินของทางราชการเพราะเห็นว่าเป็นการรับเงินก่อนสัญญาที่เทศบาลฯ ทำกับกรมธนารักษ์มีผลบังคับไม่ต้องนำส่งคลัง ส่วนเงินที่รับไว้ได้นำไปจ่ายเป็นค่าจ้างลูกจ้าง ค่าซื้อวัสดุต่างๆ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คู่กรณีมีหน้าที่จัดเก็บเงินหรือรับชำระเงินค่าธรรมเนียมการให้บริการท่าเทียบเรือจากผู้ประกอบการเดินเรือ ได้รับชำระเงินดังกล่าวแล้วไม่ทำหลักฐานการรับเงินหรือไม่ออกหลักฐานหรือใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงิน หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คู่กรณีได้รับเงินค่าธรรมเนียมการให้บริการท่าเทียบเรือจากบริษัท ก. จำกัด จำนวน ๕๘,๐๐๐ บาท และรับเงินค่าธรรมเนียมการให้บริการท่าเทียบเรือจากบริษัท ข. จำกัด จำนวน ๔๔,๔๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๐๒,๔๐๐ บาท โดยได้ออกหลักฐานเป็นใบเสร็จรับเงินที่ใช้ทั่วไปในท้องตลาดให้แก่ผู้ชำระเงินทั้ง ๒ ราย ซึ่งใบเสร็จรับเงินดังกล่าวมิใช่ใบเสร็จรับเงินที่ใช้ในราชการและอยู่ในการควบคุมของเทศบาลฯ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๙ ข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของคู่กรณีเป็นความผิดตามข้อ ๑๙ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือไม่

ตามข้อ ๑๙ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดองค์ประกอบความผิดไว้ ๕ ประการ กล่าวคือ (๑) เป็นเจ้าหน้าที่ (๒) มีหน้าที่จัดเก็บเงินหรือรับชำระเงิน (๓) รับชำระเงิน (๔) ไม่ทำหลักฐานหรือไม่ออกหลักฐานหรือใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงิน (๕) กระทำโดยจงใจ

ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ ได้กำหนดคำนิยามไว้โดยคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง การที่คู่กรณีดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวมิใช่ข้าราชการการเมืองตามกฎหมาย



ว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง จึงถือได้ว่าคู่กรณีเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ ดังนั้น คู่กรณีจึงมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าคู่กรณีมีหน้าที่จัดเก็บเงินหรือรับชำระเงิน หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่อย่างไร ตามที่กำหนดไว้ใน องค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแต่ละฐานความผิดนั้น จะต้องพิจารณาโดยเคร่งครัด เนื่องจากตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๒) ได้กำหนดหลักการไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใด หรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใดๆ ที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง” ซึ่งถือได้ว่าเจ้าหน้าที่อาจมีหน้าที่ประการใดเกิดขึ้นได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบกำหนด โดยคำสั่งแต่งตั้งมอบหมายจากผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ หรือโดยคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ดังนั้น เมื่อคู่กรณีในฐานะผู้บริหารของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการแต่งตั้งมอบหมาย และแบ่งส่วนราชการภายในให้กับเจ้าหน้าที่การเงินในหน่วยงานคลัง เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบงานการเงิน และการคลังของเทศบาลฯ ซึ่งรวมถึงการรับเงินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลฯ ประกอบกับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๘ ได้กำหนดบุคคลที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน ตามระเบียบนี้โดยเฉพาะ โดยกำหนดว่า “หัวหน้าหน่วยงานคลัง หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน หรืองานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้...” ดังนั้น เมื่อระเบียบกำหนดเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไว้โดยเฉพาะ และไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใด กำหนดให้การรับเงินเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี คู่กรณีจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บเงิน หรือรับชำระเงิน การกระทำของคู่กรณีจึงไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัย ทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๙ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นองค์ประกอบ ความผิดอื่นอีกต่อไป อีกทั้งการรับเงินดังกล่าว ก็มีใช้กรณีที่ต้องมีการอนุมัติ อนุญาต รับรอง หรือให้ความเห็นชอบ แต่ประการใด อันจะถือว่าเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา จึงไม่เข้าลักษณะความผิดตามข้อ ๒๒ และข้อ ๒๓ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔



ประเด็นที่ ๒ คู่กรณีมีหน้าที่นำเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือส่งคลังเทศบาลตำบลไม่นำเงินดังกล่าวที่อยู่ในความรับผิดชอบส่งคลังเทศบาลฯ ภายในระยะเวลาที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ หรือไม่

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คู่กรณีได้รับเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการทำเทียบเรือจากผู้ประกอบการเดินเรือ ๒ ราย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๐๒,๔๐๐ บาท แล้วมิได้นำเงินจำนวนดังกล่าวส่งต่อหน่วยงานคลังของเทศบาลฯ แต่ได้นำเงินนั้นไปจ่ายเป็นค่าจ้างลูกจ้างที่จ้างมาปฏิบัติงานในท่าเทียบเรือ และนำไปจ่ายเป็นค่าจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์มาใช้งานท่าเทียบเรือ ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๗ ที่กำหนดว่า เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไว้เป็นกรณีพิเศษให้นำส่งเป็นรายได้ทั้งสิ้น และข้อ ๑๑ ที่กำหนดว่า เมื่อสิ้นเวลารับเงินให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บหรือรับชำระเงิน นำเงินส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงิน ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๓๕ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การกระทำของคู่กรณีเป็นความผิดตามข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือไม่

ตามข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดองค์ประกอบความผิดไว้ ๕ ประการ กล่าวคือ (๑) เป็นเจ้าหน้าที่ (๒) มีหน้าที่นำเงินส่ง (๓) ไม่นำเงินในความรับผิดชอบส่งหรือฝาก (๔) ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด (๕) กระทำโดยจงใจ

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า คู่กรณีเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่นำเงินส่งหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่อย่างใดตามที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแต่ละฐานความผิดนั้น จะต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๒) กำหนดไว้ โดยหน้าที่นั้นจะต้องเป็นหน้าที่โดยตรงตามที่ได้วินิจฉัยมาแล้วในประเด็นที่ ๑ ดังนั้น เมื่อคู่กรณี ตำแหน่งนายกเทศมนตรี ในฐานะผู้บริหารของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการแต่งตั้งมอบหมายและแบ่งส่วนราชการภายในให้กับเจ้าหน้าที่การเงินในหน่วยงานคลังเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบงานการเงินและการคลังของเทศบาลฯ ซึ่งรวมถึงการนำเงินที่ได้รับตามอำนาจหน้าที่ส่งคลังเทศบาลฯ ประกอบกับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๘



ได้กำหนดบุคคลที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงินตามระเบียบนี้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อระเบียบกำหนดเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไว้โดยเฉพาะ และไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้นำเงินส่งเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี คู่กรณีจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่โดยตรงในการนำเงินส่ง การกระทำของคู่กรณีจึงไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยองค์ประกอบความผิดอื่นอีกต่อไป อีกทั้ง การนำเงินส่งดังกล่าวก็มีไช่กรณีที่ต้องมีการอนุมัติ อนุญาต รับรอง หรือให้ความเห็นชอบแต่ประการใด อันจะถือว่าเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา จึงไม่เข้าลักษณะความผิดตามข้อ ๒๒ และข้อ ๒๓ วรรคสองของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔

ประเด็นที่ ๓ คู่กรณีมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงินค่าจ้างชั่วคราว และค่าวัสดุครุภัณฑ์ของท่าเทียบเรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่ใช้บังคับกับเทศบาลตำบลโดยมิชอบหรือไม่

ประเด็นนี้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คู่กรณีจะนำเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการท่าเทียบเรือไปใช้ก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากการนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราวและค่าวัสดุครุภัณฑ์ของคู่กรณีนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารกิจการท่าเทียบเรือของเทศบาลฯ จนก่อให้เกิดรายได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ หากได้นำไปใช้จ่ายเป็นประโยชน์ส่วนตนของคู่กรณีไม่ จึงยังไม่เป็นลักษณะของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน จึงมีมติให้ยุติเรื่อง ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาแล้วมีความเห็นพ้องกับมติของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ (๓) จึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า การกระทำของคู่กรณีไม่เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงยุติเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกับคู่กรณีทุกประเด็น

คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

