

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๑/๒๕๕๕ วันที่ ๓๐ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๕

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีขณะกระทำความผิด

คู่กรณี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เรื่อง การดำเนินกิจการรถขนส่งประจำทางและการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับอนุญาตให้ประกอบรถขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร ๒ เส้นทาง ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ในการนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง การดำเนินกิจการรถขนส่งประจำทาง พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกิจการรถขนส่งประจำทาง โดยให้ผู้ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย บริหารงานและกำกับควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการรถขนส่งประจำทาง ตามข้อ ๑๕ ของข้อบัญญัติดังกล่าว

ในการดำเนินกิจการรถขนส่งประจำทางดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยคู่กรณีได้ทำสัญญาเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศขนาดนั่งและยืนไม่น้อยกว่า ๓๐ ที่ จำนวน ๑๒ คัน กำหนดระยะเวลาเช่า ๑๒ เดือน นับแต่ผู้เช่าได้รับมอบรถยนต์โดยสารครบ ๑๒ คัน และได้นำออกวิ่งรับผู้โดยสาร อัตราค่าเช่า ๑,๗๑๒ บาท ต่อวันต่อคัน ซึ่งบริษัทคู่สัญญาได้ส่งมอบรถยนต์โดยสารปรับอากาศดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่จากการตรวจสอบสภาพรถยนต์โดยสารปรับอากาศแล้วปรากฏว่ารถยนต์โดยสารมีความชำรุดบกพร่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงแจ้งให้บริษัทคู่สัญญาดำเนินการซ่อมตามสัญญาข้อ ๔ ต่อมาคณะกรรมการ



ตรวจรับพัสดุได้ทำการตรวจรับรถยนต์โดยสารปรับอากาศจำนวน ๑๒ คัน เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ แล้ว เห็นว่ารถยนต์มีสภาพเหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์ได้ตามสัญญาเช่า ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นมา

ในการจ้างผู้บริหารและซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยคูกรณี ได้ส่งร่างสัญญาจ้างผู้บริหารและซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารให้อัยการจังหวัด ตามหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๕ เพื่อขอความร่วมมือให้ตรวจร่างสัญญา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๒๕ ในระหว่างดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างบริหารและซ่อมแซมบำรุงรักษารถยนต์โดยสาร คูกรณีได้มีหนังสือถึงอัยการจังหวัดขอคืนร่างสัญญาจ้างผู้บริหารและซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสาร เนื่องจากมีข้อผิดพลาดบางจุดที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม และสำนักงานอัยการจังหวัดได้คืนร่างสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๕ ต่อมาคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้เสนอความเห็นว่าการจ้างบริษัท เติรธ จำกัด เป็นผู้บริหารและซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสาร จำนวน ๑๒ คัน มีกำหนดระยะเวลา ๑ ปี (๑ เมษายน ๒๕๔๕ ถึง ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖) นับแต่วันที่ผู้ว่าจ้างได้ส่งมอบรถยนต์โดยสารให้แก่ผู้รับจ้าง เป็นต้นไป ซึ่งตามสัญญาได้กำหนดอัตราค่าบริหารและค่าซ่อมบำรุงตามสัญญาไว้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ส่งมอบรถยนต์โดยสารปรับอากาศ จำนวน ๑๒ คัน ให้บริษัท เติรธ จำกัด ผู้รับจ้างเพื่อให้บริการจัดการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางตามสัญญา และผู้รับจ้างได้นำรถยนต์โดยสารปรับอากาศจำนวน ๑๒ คัน ดังกล่าวออกวิ่งรับ - ส่งผู้โดยสาร ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นมา

บริษัท เติรธ จำกัด ได้ขอเบิกเงินค่าจ้างผู้บริหารและซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารปรับอากาศ รวมเป็นเงิน ๙,๙๑๘,๗๗๖.๐๔ บาท ตามฎีกาเบิกเงิน แต่ผู้ตรวจฎีกาและหัวหน้าส่วนการคลังมีความเห็นในบันทึกขออนุมัติเบิกเงินและหน้าฎีกาว่า “การเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง” และขีดฆ่าคำว่า “เห็นควรให้เบิกจ่ายได้” ในหน้าฎีกาออก พร้อมลงลายมือชื่อ และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเห็นในหน้าฎีกาว่า “ไม่ควรอนุมัติให้เบิกจ่ายได้” เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนอำนวยการได้เสนอความเห็นที่ “การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างบริหารและค่าบำรุงรักษาฯ ที่ผู้รับจ้างขอเบิกนั้น ส่วนอำนวยการยึดถือตามสัญญาว่า ไม่มีข้อกำหนดให้นำรถยนต์มาวิ่งทดแทนรถที่หยุดวิ่งได้ ส่วนรถยนต์ที่วิ่งไม่ถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ผู้รับจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิง” เนื่องจากข้อสัญญากำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่รถยนต์คันใดเครื่องยนต์ขัดข้องจนไม่สามารถออกวิ่งรับส่งผู้โดยสารได้ตามปกติจนถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ของวันใด ให้ถือว่ารถคันนั้นไม่ได้ใช้ประโยชน์ และผู้รับจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงในวันนั้นๆ” แต่คูกรณีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าว และได้สั่งการในบันทึกขอเบิกเงินว่าเพื่อให้การบริการประชาชนไม่เสียหายและรถวิ่งได้ต่อเนื่องจึงอนุญาตให้วิ่งทดแทนได้ และให้ถือคำสั่งนี้กับการเบิกจ่ายเงิน

จากการตรวจสอบพบว่าเดือนสิงหาคม ๒๕๔๕ มีรถหยุดวิ่ง (รถเสีย) ซึ่งคิดเป็นจำนวนวันที่ไม่สามารถเบิกค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงได้ รวม ๒๓ วัน เป็นเงิน ๔๐,๖๕๖ บาท แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จ่ายเงินค่าจ้างเดือนสิงหาคม ๒๕๔๕ ให้กับผู้รับจ้างเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๑,๑๕๓,๒๐๐ บาท เป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างเกินไป จำนวน ๔๐,๖๕๖ บาท

ในเดือนกันยายน ๒๕๔๕ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ คณะกรรมการติดตามตรวจสอบการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งรายงานว่ามีกรวิ้งทดแทนรถคันที่หยุดวิ่ง และคณะกรรมการตรวจการจ้างผู้บริหารและซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารปรับอากาศได้ตรวจรับเฉพาะการวิ่งของรถเมล์ประจำทางที่คณะกรรมการติดตามตรวจสอบการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศในฐานะนายตรวจได้รายงานมาเท่านั้น ยกเว้นการวิ่งทดแทนกันซึ่งไม่สอดคล้องกับสัญญาจ้างฯ

จากการตรวจสอบพบว่าในเดือนกันยายน ๒๕๔๕ และเดือนตุลาคม ๒๕๔๕ มีรถหยุดวิ่ง (รถเสีย) และมีรถที่ไม่สามารถออกวิ่งรับ - ส่งผู้โดยสารได้ตามปกติจนถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ซึ่งคิดเป็นจำนวนวันที่ไม่สามารถเบิกค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงได้รวม ๑๒๙ วัน คิดเป็นเงิน ๒๔๙,๗๔๔ บาท แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จ่ายเงินให้กับผู้รับจ้างแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จำนวน ๒,๒๖๙,๒๐๐ บาท เป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างเกินไป ๒๔๙,๗๔๔ บาท ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ รถหยุดวิ่ง (รถเสีย) และมีรถที่ไม่สามารถออกวิ่งรับ - ส่งผู้โดยสารได้ตามปกติจนถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ซึ่งคิดเป็นจำนวนวันที่ไม่สามารถเบิกค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงได้รวม ๘๔ วัน คิดเป็นเงิน ๑๖๒,๖๒๔ บาท แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จ่ายเงินให้กับผู้รับจ้างแล้ว เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๖ จำนวน ๑,๑๑๖,๐๐๐ บาท เป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างเกินไป ๑๖๒,๖๒๔ บาท และในเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ รถหยุดวิ่ง (รถเสีย) และมีรถที่ไม่สามารถออกวิ่งรับ - ส่งผู้โดยสารได้ตามปกติจนถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ซึ่งคิดเป็นจำนวนวันที่ไม่สามารถเบิกค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงได้รวม ๖๙ วัน คิดเป็นเงิน ๑๓๓,๕๘๔ บาท แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จ่ายเงินให้กับผู้รับจ้างแล้ว เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จำนวน ๑,๑๕๓,๒๐๐ บาท เป็นการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างเกินไป ๑๓๓,๕๘๔ บาท

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คู่กรณีในฐานะผู้บังคับบัญชา ทำการบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่า คู่กรณีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และอาจมอบอำนาจการสั่งการอนุญาตการอนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๙ และเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๕ ข้อ ๖๑ และข้อ ๖๖ จึงถือได้ว่า คู่กรณีเป็นผู้บังคับบัญชาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่กรณีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการให้มีการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศ ซึ่งถือเป็นการลงทุนและดำเนินการในเชิงพาณิชย์ แต่มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องอันจะก่อให้เกิดผลดีต่อการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศ ดังนี้

๑. คู่กรณีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่จัดให้มีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการลงทุนของโครงการที่ให้เอกชนเป็นผู้รับจ้างเดินรถโดยสารประจำทางปรับอากาศ ในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตประกอบการขนส่ง ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้เอกชนกระทำการกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕ กำหนดว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะมอบให้เอกชนกระทำการใด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการนั้นโดยละเอียดเพื่อเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด...” ซึ่งตามคำนิยามในข้อ ๔ ระเบียบเดียวกัน “โครงการ” หมายถึง “กิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้มอบหมายให้เอกชนกระทำโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน” แม้คู่กรณีจะได้ชี้แจงในชั้นไต่สวนว่าเหตุที่ไม่ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการลงทุนเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามแผนแม่บทด้านการจราจรซึ่งมหาวิทยาลัยได้ศึกษาไว้แล้ว และกรณีดังกล่าวมิใช่การเดินรถโดยสารประจำทางเชิงพาณิชย์แต่เป็นการวางรากฐานด้านการจราจรในจังหวัด ซึ่งคำชี้แจงดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้เนื่องจากการดำเนินโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานะการคลังของหน่วยงาน โดยลักษณะของการดำเนินการมีทั้งรายได้และค่าใช้จ่ายซึ่งต้องมีการบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์ ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเพื่อเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด

๒. คู่กรณีได้ส่งร่างสัญญาจ้างบริหารและซ่อมบำรุงรักษา ให้สำนักงานอัยการจังหวัดตรวจพิจารณา แต่ต่อมาได้ขอคืนร่างสัญญาดังกล่าวและสำนักงานอัยการจังหวัดได้ส่งร่างสัญญา คืนมาให้ และองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดได้นำร่างสัญญาฯ ดังกล่าวไปให้คณะกรรมการบริหารกิจการรถขนส่งประจำทางพิจารณา โดยมีได้ผลการพิจารณาของสำนักงานอัยการจังหวัด การที่ร่างสัญญาดังกล่าวมิได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการจังหวัดจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้เอกชนกระทำกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๔ ที่กำหนดให้สำนักงานอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาให้เอกชนกระทำกิจการก่อนลงนาม ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาในส่วนของการเบิกจ่ายเงินกรณีของระยะเวลาการเดินทางในแต่ละวัน จำนวนรอบของการเดินทาง และการวิ่งทดแทนกัน แม้คู่กรณีจะได้ชี้แจงในชั้นไต่สวนว่า แม้จะไม่ได้ให้สำนักงานอัยการจังหวัดตรวจสอบร่างสัญญาดังกล่าวอย่างเป็นทางการ แต่ก็ให้อัยการตรวจสอบเป็นการส่วนตัวแล้ว คำชี้แจงดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้เนื่องจากการดำเนินการที่มีชอบด้วยระเบียบฯ ดังกล่าวข้างต้น

๓. คู่กรณีได้สั่งการให้นำรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศที่ชำรุดบกพร่องไม่สมบูรณ์ไปวิ่งรับส่งผู้โดยสารตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ (รถยนต์ดังกล่าวคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นเวลานานถึง ๔ เดือน นับแต่ผู้ให้เช่าได้ส่งมอบรถยนต์) ทำให้รถยนต์บางคันไม่สามารถวิ่งรับส่งผู้โดยสารได้หรือมีการหยุดวิ่งบ่อยครั้ง แต่ต้องจ่ายค่าจ้างบริหารและซ่อมบำรุงรักษาฯ ตามสัญญา และทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดรายได้จากการใช้ประโยชน์ของรถยนต์ดังกล่าว

๔. คู่กรณีอนุมัติให้จ่ายเงินค่าจ้างบริหารและซ่อมบำรุงรักษาฯ ประจำเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ ทั้งที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีรถยนต์โดยสารวิ่งไม่ครบรอบหรือไม่ครบกำหนดระยะเวลาของสัญญา โดยการอนุมัติดังกล่าวคู่กรณีมิได้คำนึงถึงเงื่อนไขของสัญญา แต่ได้ใช้ดุลยพินิจของตนเองอนุมัติให้จ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างครบทั้งจำนวน โดยให้เหตุผลว่าการเดินรถยนต์โดยสารให้ได้จำนวนครบรอบโดยการใช้อยู่คันอื่นวิ่งทดแทน องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ประโยชน์เช่นกัน ทั้งได้อนุมัติเป็นหลักการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องเบิกจ่ายเงินดังกล่าวตามคำสั่งของคู่กรณี

การกระทำดังกล่าวของคู่กรณีเป็นผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นจากที่ควรจ่ายตามสัญญา เป็นเงิน ๗๗๗,๖๑๖ บาท การกระทำของคู่กรณีในฐานะผู้บังคับบัญชาเป็นการจงใจฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้เอกชนกระทำกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕ และข้อ ๑๔ และการที่ได้สั่งการให้นำรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศที่ชำรุดบกพร่องไม่สมบูรณ์ไปวิ่งรับส่งผู้โดยสาร รวมทั้งอนุมัติให้จ่ายเงินค่าจ้างบริหารและซ่อมบำรุงรักษาฯ ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๕๙ ข้อ ๖๑ และข้อ ๖๒ จึงถือเป็นการบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร



เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ อันเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๒ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ประเด็นที่ ๒ คู่กรณีเป็นเจ้าของหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๖๑ กำหนดว่า ฎีกาที่ตรวจถูกต้องแล้วตามข้อ ๕๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเป็นผู้อนุมัติฎีกา และตามระเบียบฯ ข้อ ๕ “ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด... ดังนั้น จึงถือได้ว่าคู่กรณีเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกจ่ายเงิน

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศ จำนวน ๑๒ คัน ส่งมอบให้กับบริษัท เติมรถ จำกัด ซึ่งเป็นผู้รับจ้างบริหารและซ่อมแซมบำรุงรักษาฯ ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ และบริษัท เติมรถ จำกัด ได้นำรถไปวิ่งรับส่งผู้โดยสารตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นมา และได้ขอเบิกเงินค่าจ้างตามสัญญา ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๔๕ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙,๙๑๘,๗๗๖.๐๔ บาท นั้น จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบฎีกาเบิกเงินได้ให้ความเห็นในการตรวจสอบฎีกาเบิกเงินว่า การขอเบิกเงินไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง กล่าวคือ มีการเดินรถไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งการที่จะเบิกค่าจ้างได้เต็มจำนวน รถยนต์คันนั้นต้องวิ่งรับส่งผู้โดยสารได้ตามปกติจนถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ของแต่ละวัน และต้องวิ่งไม่น้อยกว่า ๖ รอบต่อวัน นอกจากนี้ยังมีการนำรถมาวิ่งทดแทนรถยนต์ประจำทางปรับอากาศที่หยุดวิ่งหรือวิ่งไม่ครบรอบ ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาข้อ ๑๒.๑ ที่กำหนด ให้ผู้รับจ้างจะต้องจัดให้รถยนต์โดยสารออกวิ่งรับผู้โดยสารทุกวัน ข้อ ๑๒.๑.๒ ตลอดเวลาปฏิบัติการเดินรถตั้งแต่เวลา ๐๕.๐๐ น. ถึงเวลา ๒๔.๐๐ น. ผู้รับจ้างจะต้องจัดให้มีรถยนต์โดยสารออกวิ่งรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางที่กำหนด และตามสัญญาข้อ ๑๓ กำหนดว่า กรณีที่รถยนต์โดยสารคันใดเครื่องยนต์ขัดข้อง จนไม่สามารถออกวิ่งรับส่งผู้โดยสารได้ตามปกติจนถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ของวันใด ให้ถือว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ และผู้รับจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างซ่อมบำรุงเป็นเงิน ๘๕๖ บาท ต่อคันต่อวัน ตามสัญญาข้อ ๘.๑ และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงตามสัญญาข้อ ๘.๒ ซึ่งกำหนดไว้ในรายละเอียดแนบท้ายสัญญาว่า “ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงรอบละ ๑๘๐ บาท วันละ ๖ รอบต่อคัน คิดเป็นวันละ ๑,๐๘๐ บาทต่อคัน” และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ให้ความเห็นไว้ในฎีกาว่า “ไม่ควรอนุมัติให้เบิกจ่าย”

การขอเบิกเงินค่าจ้างบริหารและซ่อมบำรุงรักษาฯ ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ให้ความเห็นแย้งมาอย่างต่อเนื่อง แต่คู่กรณีในฐานะนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงินได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินตามฎีกาเบิกเงินให้กับผู้รับจ้างเต็มจำนวน โดยมีได้คำนึงถึงเงื่อนไขของสัญญา อีกทั้ง ยังได้อนุมัติเป็นหลักการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องเบิกจ่ายเงินดังกล่าวตามคำสั่งของคู่กรณี การกระทำของคู่กรณีที่ย้อนอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างบริหารและซ่อมบำรุงรักษาฯ ให้กับผู้รับจ้างโดยไม่ถูกต้องตามสัญญาและเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างนั้น เป็นการจงใจฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕๙ ที่กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ตรวจฎีกา และเมื่อการตรวจฎีกาถูกต้องในสาระสำคัญ (มีลายมือชื่อของผู้เบิกเงิน มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นจะต้องจ่ายเงิน มีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้อง ฯลฯ) แล้ว ให้เสนอผู้มีอำนาจเพื่ออนุมัติฎีกา ข้อ ๖๑ ที่กำหนดว่า ฎีกาที่ตรวจถูกต้องแล้วตามข้อ ๕๙ ให้หน่วยงานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเป็นผู้อนุมัติฎีกา และข้อ ๖๒ ที่กำหนดว่า การอนุมัติฎีกาจะกระทำได้เมื่อสาระสำคัญถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๙ และผู้ตรวจฎีกาได้ลงลายมือชื่อตรวจฎีกานั้นแล้ว การกระทำของคู่กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมิชอบ และการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ อีกทั้งคู่กรณีได้กระทำในฐานะผู้บังคับบัญชา เนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต รับรอง ให้ความเห็นชอบ เกี่ยวกับการรับจ่าย การเก็บรักษา รวมทั้งได้กระทำในฐานะเป็นผู้ส่งจ่ายเพราะได้ใช้อำนาจในการอนุมัติการจ่ายเงิน จึงเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ (๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า

การกระทำของคู่กรณีเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้



๑. เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕๒ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ โดยกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๙ เดือน

๒. เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ โดยกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๙ เดือน

การกระทำของคู่กรณีดังกล่าวเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน จึงต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบที่กำหนดว่าการกระทำเป็นความผิด รวม ๒ ข้อ ตามข้อ ๑๓ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน โดยปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน รวม ๑๘ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ ๓๐,๘๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๕๕๔,๔๐๐ บาท (ห้าแสนห้าหมื่นสี่พันสี่ร้อยบาท) แต่เนื่องจากคู่กรณีพ้นจากสถานะเจ้าหน้าที่แล้ว จึงให้ชำระค่าปรับทางปกครองทั้งจำนวนในคราวเดียวกัน โดยให้นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระเป็นค่าปรับทางปกครองที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจสอบพิเศษภาค ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการแทน
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน