

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ด. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๗๔/๒๕๔๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๕๕/๒๕๕๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๑ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง { นางสาวศรีมาลา เนียมรัตน์ ผู้ฟ้องคดี
เทศบาลเมืองพัทลุง ที่ ๑
นายกเทศมนตรีเมืองพัทลุง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๖/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๗/๒๕๔๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองสงขลา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับมอบหมายจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้เป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬา-กรีฑานักเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาระดับภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ ระหว่างวันที่ ๖ ถึง วันที่ ๑๒ ตุลาคม (ที่ถูกคือ ๑๔ ตุลาคม) ๒๕๔๒ ในการจัดการแข่งขันดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหมายให้กองการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ในพิธีเปิดการจัดการแข่งขันนายกเทศมนตรีเมืองพัทลุง (ร้อยตรี อนุกุล สุภาไชยกิจ) ได้ทำหนังสือ ที่ พท ๕๒๐๐๕/๒๓๑๑ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๒

/ขอรับการ...

ขอรับการสนับสนุนวงชิมโฟนีจากกรมศิลปากร ซึ่งกรมศิลปากรได้ตอบตกลงให้การสนับสนุน และได้มอบหมายให้ส่วนการแสดง สถาบันนาฏดุริยางคศิลป์ กรมศิลปากร ดำเนินการ และได้ติดต่อประสานงานกับนายธงชัย สารอักษร ผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลปพัทลุง ในฐานะผู้รับผิดชอบกิจการการแสดงในพิธีเปิดงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้ง ในการนี้ นายธงชัย ในฐานะผู้ประสานงานกับกรมศิลปากร ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบตามหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ว่ากรมศิลปากรยินดีสนับสนุน และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการค่าจ้างการแสดงจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าที่พัก ค่าอาหารของผู้แสดง และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทาง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบ และต่อมาได้มีการบันทึกตกลงราคาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายโสภณ สุขเมธจรัส เทศมนตรี ทำการแทนนายกเทศมนตรี กับสถาบันนาฏดุริยางคศิลป์ กรมศิลปากร กรุงเทพมหานคร โดยนางสาวกรณิการ์ ทองแท้ เป็นตัวแทน โดยมีการตกลงราคาไว้ในข้อ ๒ คือ (๑) ค่าจ้างวงชิมโฟนีออร์เคสตรา จำนวน ๑ วง เป็นเงิน ๘๐,๐๐๐ บาท และ (๒) ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าอาหารของผู้แสดง ผู้รับตกลงราคาจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ซึ่งการตกลงข้อหลังนี้ไม่ได้ระบุราคาไว้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้น ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบโครงการซึ่งได้ทดรองจ่ายเงินสำหรับค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร และค่าที่พักผู้แสดง จำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท โดยได้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวไปเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ ต่อมาวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุมัติเบิกเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ต่อผู้อำนวยการกองการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมทั้งได้แนบหลักฐานการจ่ายเงินต่าง ๆ ในการขออนุมัติเบิกเงินครั้งนี้ด้วย และได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายได้แต่ยังไม่ได้มีการเบิกเงินจำนวนดังกล่าว เพราะนายกเทศมนตรีคนเดิม (ร้อยตรี อนุกุล สุภาไชยกิจ) ได้ลาออกจากตำแหน่ง และมีนายโกสินทร์ ไพศาลศิลป์ เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีได้ โดยอ้างว่าการจ้างไม่มีการทำสัญญา และไม่ได้รับรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอื่น ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทบทวนคำสั่งและขอให้จ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดี เพราะบันทึกการตกลงราคาได้ระบุไว้ว่าค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และ

/ค่าอาหาร...

ค่าอาหารของผู้แสดงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบ และในการอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้แนบเอกสารบันทึกการตกลงราคาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการตั้งงบประมาณดำเนินการดังกล่าวแล้วและผู้ฟ้องคดีก็ได้จ่ายเงินไปในกิจการดังกล่าวจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะตัวแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว และในการขอเบิกเงินที่ผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๒ (๕) ทุกประการแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกกระทบสิทธิได้รับความเสียหาย ขอดิดดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเวลา ๓๓ เดือนเศษ เป็นเงิน ๒๐,๕๕๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งหมดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องเบิกจ่ายแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๗๐,๓๘๔ บาท

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๐,๓๘๔ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ได้ตรวจสอบหลักฐานบันทึกข้อตกลงราคาจากผู้ฟ้องคดีได้แนบมาเป็นหลักฐานในการขอเบิกเงินแล้วเห็นว่าข้อตกลงในรายการที่ ๒ ไม่ได้กำหนดจำนวนเงินไว้ และมีความเข้มของหมึกพิมพ์มากกว่าตัวอักษรส่วนอื่นๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีความสงสัยในบันทึกดังกล่าวจึงได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้ทำหนังสือหารือไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ เพื่อหารือในการเบิกจ่ายเงินตามบันทึกข้อตกลงราคาดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด โดยมีประเด็นหารือถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการแสดงของวงซิมโฟนี ๘๐,๐๐๐ บาท และค่าใช้จ่ายสำหรับค่าที่พัก ค่าน้ำมันพาหนะ และค่าอาหารของผู้แสดงจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท โดยแยกจ่ายจากค่าแสดง ๘๐,๐๐๐ บาท ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถเบิกจ่ายได้หรือไม่ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ ได้ตอบข้อหารือว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

/มีข้อตกลงจ้าง...

มีข้อตกลงจ้าง (สัญญาจ้าง) วงชิมโพนีกรรมศิลปากรในการแสดงเป็นเงิน ๘๐,๐๐๐ บาท โดยไม่ได้ระบุว่าต้องรับผิดชอบค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำมันพาหนะของผู้แสดง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องรับผิดชอบ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีข้อตกลงจ้างระบุว่า ต้องรับผิดชอบค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำมันพาหนะของผู้แสดง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องรับผิดชอบและเบิกจ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท (ถ้าเป็นหลักฐานการจ่ายเงิน ที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง) จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปี ๒๕๔๓ ถ้ามีเงินเหลือ ถ้าไม่มีเงิน เหลือต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงกรณีที่ค่าใช้จ่าย ในการสนับสนุนวงชิมโพนีจากสถาบันนาฏดุริยางคศิลป์ ซึ่งได้รับการยืนยันว่าค่าใช้จ่าย จำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ไม่ได้รวมค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ตามคำสั่งที่ ๒๔๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เพื่อสอบสวนให้ได้ความจริงว่า ได้มีการจ่ายเงินค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวเพียงใด ซึ่งคณะกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งรายงานว่าได้มีการจ่ายดังกล่าวยังไม่จริง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าข้อความในบันทึกตกลงราคา ฉบับลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ มีข้อพิรุธในความเข้มของหมึกพิมพ์ติดซึ่งมีสีเข้มกว่า ข้อความอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีข้อสังเกตว่าอาจมีการจัดพิมพ์ข้อความในภายหลัง จึงชอบที่จะระงับการจ่ายเงินไว้ก่อน เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น เมื่อได้ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ พท ๕๒๐๐๕/๑๖๖๑ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงจังหวัดพัทลุง เพื่อขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อเบิกจ่ายแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเงินที่ใช้เพื่อการนี้เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งคืนจังหวัดไปแล้ว และเนื่องจากเอกสารที่สนับสนุนผู้ฟ้องคดีมีเพียงฉบับเดียวและมีปัญหาความน่าเชื่อถือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรอบคอบ จึงจำเป็นต้องใช้เวลาบ้าง และในเวลาต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการให้จ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีทำบันทึกขออนุมัติเบิกจ่ายค่าที่พัก ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าอาหารของผู้แสดงวงซิมโฟนีจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ พร้อมทั้งยื่นหลักฐานใบเสร็จรับเงินการใช้จ่ายต่างๆ ประกอบการ ขออนุมัติเบิกจ่าย ซึ่งผ่านการตรวจสอบและได้รับอนุมัติจากนายกเทศมนตรีขณะนั้น ให้เบิกจ่ายเงินได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ต่อมาเมื่อคณะเทศมนตรีสมัยนั้นหมดอำนาจลง เทศมนตรีชุดต่อมาเข้าเป็นผู้บริหาร จึงปฏิเสธการจ่ายเงินโดยอ้างว่าหลักฐานไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีได้ขอความเป็นธรรมไปยังจังหวัดพัทลุง และจังหวัดพัทลุงได้ตรวจสอบแล้วแนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เบิกจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีถึงสองครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตาม และตั้งกรรมการตรวจสอบเพิ่มเติมเป็นการประวิงเวลาในการจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแม้ต่อมาเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตอบข้อหารือเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ว่า หากสัญญาจ้างระบุว่าต้องรับผิดชอบค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบจ่ายเงิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตาม แต่กลับทำหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง ในบันทึกข้อตกลงราคาไปยังกรมศิลปากรอีก ซึ่งกรมศิลปากรก็ได้แจ้งให้ทราบว่าเป็นจริง ตามหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ จึงเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเจตนาถ่วงเท้งผู้ฟ้องคดีให้เสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า นายบุญนันท์ รัตนยอศรี เจ้าพนักงาน จัดเก็บรายได้ ซึ่งรักษาการแทนผู้อำนวยการกองคลังในขณะนั้น ให้ความเห็นว่า การจ้าง วงซิมโฟนีเป็นการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษจากส่วนราชการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๒ (๕) และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖๘ กำหนดว่า เงินที่ขอเบิก จากหน่วยงานคลังเพื่อการใด ให้นำไปจ่ายได้เฉพาะเพื่อการนั้นเท่านั้น จะนำไปใช้จ่าย เพื่อการอื่นไม่ได้ และเนื่องจากตามบันทึกข้อตกลงราคาได้ระบุค่าจ้างเพียง ๘๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น แต่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกเงินเพิ่มอีก ๔๙,๘๓๐ บาท จึงเห็นว่าการณีดังกล่าวเป็นการปฏิบัตินอกเหนือ จากระเบียบ การเบิกเงินจึงต้องขออนุมัติต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และ การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ นอกจากนี้ปลัดเทศบาล

/ได้เสนอความ...

ได้เสนอความเห็นท้ายบันทึกดังกล่าวว่าไม่สามารถเบิกจ่ายได้ เนื่องจากไม่มีระเบียบกำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้สั่งการให้ปฏิบัติตามระเบียบ พร้อมกันนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหาและยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ เพื่อขออนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดี และจังหวัดพัทลุงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่าวิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุง ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ยืนยันว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถเบิกจ่ายได้โดยมิต้องยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบแต่อย่างใด และโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้รับหนังสือจากวิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุง แต่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีได้นำไปมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ทำหนังสือถึงวิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุงเพื่อขอทราบจากผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบหนังสือดังกล่าวและผู้ใดเป็นผู้ส่ง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเห็นว่าความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงินเกิดจากผู้ฟ้องคดี เนื่องจากนำเอกสารที่ขาดความน่าเชื่อถือมาขอเบิก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตรวจสอบเอกสารที่มีสาระสำคัญด้วยความรอบคอบจึงชอบแล้ว และมีความจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาตามสมควรเนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องหลายระดับ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท แล้ว ตามหนังสือที่ พท ๕๒๐๐๖/พิเศษ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบด้วยแล้วว่าได้รับเงินจำนวนดังกล่าวไว้แล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เบิกจ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว จึงถือว่ามูลเหตุในการฟ้องคดีหมดไปแล้ว และไม่สามารถเรียกเงินค่าปรับหรือเงินอื่นใดได้อีก

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุมัติให้จ่ายเงินค่าที่พัก ค่าอาหารของผู้แสดง และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะ จำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าเนื่องจากการเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬา-กรีฑา นักเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาระดับภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ และการประกวดวงเมโลเดียนนักเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาระดับภาคใต้ ครั้งที่ ๔ ประจำปี ๒๕๔๒ เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า

/ระเบียบ...

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดหน้าที่ในการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ถือปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็ต้องถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการเบิกเงิน การตรวจหรือการอนุมัติฎีกาไว้ดังนี้ ข้อ ๔๖ การซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณรีบดำเนินการวางฎีกาเบิกจ่ายเงินโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกิน ๗ วัน นับจากวันที่ได้ตรวจรับงานถูกต้องแล้ว ยกเว้นการเบิกจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ โดยวิธีตกลงราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๙ และการเบิกเงินเพื่อจ่ายค่าซื้อที่ดินตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๐ การเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของให้มีเอกสารประกอบฎีกาดังนี้ (๑) สัญญาซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ หรือเอกสารอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ เช่นหลักฐานการสั่งซื้อและสั่งจ่าย (๒) ใบแจ้งหนี้หรือใบส่งมอบทรัพย์สินหรือมอบงาน (๓) เอกสารแสดงการตรวจรับทรัพย์สินหรือตรวจรับงาน หรือจะใช้ภาพถ่ายหรือสำเนาซึ่งผู้เบิกลงลายมือชื่อรับรองก็ได้ และหากเป็นกรณีเบิกเงินเพื่อจ่ายค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของโดยวิธีตกลงราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้แสดงรายการทรัพย์สินและจำนวนเงินเป็นรายประเภทประกอบฎีกาขอเบิกเงิน ในการจ่ายเงินให้หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายตรวจฎีกา เมื่อเห็นว่าฎีกามีลายมือชื่อผู้เบิกถูกต้อง มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินกับถึงกำหนดหรือใกล้ถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน มีเงินงบประมาณเพียงพอ มีรายการถูกต้องตรงกับหมวดและประเภทในงบประมาณ และมีเอกสารถูกต้องครบถ้วนให้เสนอผู้มีอำนาจเพื่ออนุมัติฎีกา และถ้าหากมีเอกสารใดไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ ให้ผู้ตรวจฎีกาแจ้งให้ผู้เบิกทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขภายใน ๓ วันทำการ นับจากวันที่ได้ทราบ การอนุมัติฎีกาเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินและจ้างทำของ ในกรณีที่ไม่มีเหตุกักท้วงให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วันทำการ

/ถัดจากวัน...

ถัดจากวันรับฎีกา แต่หากมีเหตุกักท้วงให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ วันทำการถัดจากวันที่ผู้เบิกได้แก้ไขให้ถูกต้อง ทั้งนี้ตามนัยของข้อ ๖๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในส่วนของการจ้างวงชิมโพนีของกรมศิลปากรมาแสดงในวันเปิดงานกีฬา-กรีฑานักเรียนเทศบาลและเมืองพัทยา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าภาพ และได้ทรงจ่ายเงินค่าที่พัก ค่าอาหารผู้แสดง และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทางจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ตามบันทึกตกลงราคาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรมศิลปากร ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ประกอบกับหนังสือวิทยาลัยนาฏศิลปพัทลุง ที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งระบุว่าค่าใช้จ่ายในการแสดงวงชิมโพนี ๘๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าที่พัก ค่าอาหารผู้แสดง ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีขออนุมัติเบิก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ร้อยตรี อนุกุล สุภาไชยกิจ) ได้มีคำสั่งอนุมัติไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ก่อนที่จะหมดวาระลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งผู้บริหารแทนและเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเบิกจ่ายเงินตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ย่อมถือได้ว่าการบันทึกตกลงราคาดังกล่าวมีหนี้ผูกพันตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ทรงจ่ายเงินไปก่อนตามข้อ ๕๙ ของระเบียบเดียวกัน และบันทึกตกลงราคาจ้างเป็นเอกสารอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ที่ผู้ฟ้องคดียื่นประกอบฎีกาตามข้อ ๕๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการอนุมัติฎีกาให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วันทำการ นับถัดจากวันรับฎีกา เว้นแต่มีข้อกักท้วงจากผู้ตรวจฎีกาที่ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอเบิกแก้ไขให้ถูกต้องแต่ไม่ปรากฏว่าการแก้ไขของผู้ฟ้องคดีได้มีการทักท้วงแต่อย่างใด มีแต่เพียงรายงานของผู้ตรวจฎีกาว่า การเบิกเงินของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัตินอกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ต้องขออนุมัติจากปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นการกล่าวอ้างว่าคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นชอบด้วยจะต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ทักท้วงหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ก็ต้องดำเนินการอนุมัติฎีกา

/ให้แล้วเสร็จ...

ให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน ทำการ นับถัดจากวันรับฎีกา เมื่อไม่ดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดเวลาจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ และทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายจากการใช้ประโยชน์จากเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างว่าได้วางฎีกาเบิกเงินเมื่อวันใด แต่ปรากฏว่า ผู้อำนวยการกองคลังได้รับฎีกาเบิกเงินไว้เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องเบิกเงินให้ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จอย่างช้าภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เมื่อไม่ได้เบิกภายในเวลาดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายในผลอันเกิดจากการทำละเมิดดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่คือตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ และต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในความเสียหายเบื้องต้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันทำละเมิดถึงวันฟ้องคดีเป็นเวลา ๘๓๙ วัน จำนวน ๘,๕๘๒.๙๗ บาท และต่อมาระหว่างศาลพิจารณาคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการขาดประโยชน์ที่จะได้ใช้เงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินจำนวน ๑๐๔ วัน คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๐๖๓.๙๒ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมเป็นเงิน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท ซึ่งเป็นค่าเสียหายจากวันทำละเมิดจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ของจำนวนเงิน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท นับถัดจากวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินดังกล่าว นับถัดจากวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนค่าธรรมเนียมตามส่วนของภาระคดีในเงินค่าเสียหาย ๘,๕๘๒.๙๗ บาท จำนวน ๒๑๕ บาท และให้คืนเงินจำนวน ๑,๒๔๕ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีชำระไว้เป็นเงินค่าธรรมเนียมศาลจากเงินทอรองจ่ายจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี

/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ที่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดจากการทำละเมิดเป็นเงิน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับถัดจากวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยศาลปกครองชั้นต้นให้เหตุผลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการอนุมัติฎีกาให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน ทำการ ถัดจากวันรับฎีกา ตามข้อ ๖๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ร้อยตรี อนุกุล สุภาไชยกิจ) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีได้พิจารณาทบทวนเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ข้อ ๕๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดว่าฎีกา หรือเอกสารประกอบฎีกาฉบับใดไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ ให้ผู้ตรวจฎีกาแจ้งให้ผู้เบิกทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข ถ้าผู้เบิกไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน ๓ วัน ทำการ นับจากวันที่ได้รับทราบ ให้ผู้ตรวจฎีกาคืนฎีกา ในกรณีที่ฎีกามีข้อผิดพลาดเล็กน้อยจะแก้ไขให้ถูกต้องแล้วแจ้งให้ผู้เบิกทราบก็ได้ เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกของเทศมนตรีคนก่อนเพราะเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งไม่มีระเบียบข้อใด กำหนดไว้ จึงมิได้มีคำสั่งให้เพิกถอน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งปฏิเสธการจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว เนื่องจากเอกสารประกอบฎีกาไม่ถูกต้องในสาระสำคัญและได้แนะนำด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วหลายครั้ง ซึ่งการแจ้งด้วยวาจาก็ได้ให้ผู้ฟ้องคดียอมรับไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ตามหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามระเบียบแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องสั่งเพิกถอนคำอนุมัติของผู้มีอำนาจคนก่อนแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติการเบิกจ่ายล่าช้า เนื่องจากต้องนำเอกสารทุกฉบับเกี่ยวกับการจ้างวงชิมโฟนีออรัลเคสตรามาตรวจสอบ ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดสี่ฉบับ และมีเอกสารบันทึกตกลงราคา ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ที่ทำขึ้นระหว่างเทศบาลเมืองพัทลุงกับกรมศิลปากรที่มีข้อตกลงกัน ๒ ข้อ คือ ข้อ ๑ ค่าจ้างวงชิมโฟนีออเรสตา จำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท และข้อ ๒ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะ ค่าที่พัก และค่าอาหารของผู้แสดงมิได้ระบุราคาไว้ แต่ได้ระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยข้อตกลงในข้อ ๒ นี้มีความเข้มของหมึกพิมพ์ต่างจากข้อตกลงข้อแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

/จึงเห็นว่า...

จึงเห็นว่ามีข้อพิรุณ และผู้ลงลายมือชื่อเป็นพยาน ๒ คน ก็ให้การว่าจำไม่ได้ว่ามีข้อความในข้อตกลงข้อ ๒ หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบ และเมื่อได้ข้อเท็จจริงว่ามีการจ่ายเงินจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปแล้ว การล่าช้าที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เกิดจากผู้ฟ้องคดีที่นำเอกสารที่ขาดความน่าเชื่อถือเป็นอย่างยิ่งมาขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ ไม่ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่แต่อย่างใด และเป็นการสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ให้เกิดกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับว่าต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ รอบรู้และรัดกุม จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดโปรดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ในการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ทุกประการแล้ว โดยร้อยตรี อนุกุล สุภาไชยกิจ นายกเทศมนตรีในขณะนั้น ได้อนุมัติการเบิกจ่ายเงินถูกต้องแล้วตามบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ อนุมัติเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ และในการตั้งฎีกาเบิกจ่ายเงินก็แนบหลักฐานต่าง ๆ ไปด้วยแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ไม่อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดี และการกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีนำไปเป็นหลักฐานการเบิกขาดความน่าเชื่อถือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเอกสารประกอบฎีกาฉบับใดไม่ถูกต้อง และการแจ้งการปฏิเสธการจ่ายเงินผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ดำเนินการหลังจากวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ทั้งสิ้น ความล่าช้าเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งให้มีการตรวจสอบเอกสารโดยเจตนาถ่วงล่าช้าผู้ฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่เอกสารทุกอย่างสมบูรณ์มีสถานที่ให้ตรวจสอบได้ตั้งแต่ต้น และผู้บริหารคนเดิมรวมทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้ตระหนักถึงเรื่องความประหยัดและความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้มีการต่อรองขอลดค่าใช้จ่าย ค่าอาหาร ค่าที่พัก เพื่อการประหยัด ไม่มีเจตนาที่จะนำเงินไปใช้จ่ายในสิ่งที่ไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้วางฎีกาเบิกจ่ายเงินถูกต้องและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งให้แก้ไข และไม่ได้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายเงินของนายกเทศมนตรีคนก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องเบิกจ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๗ วัน ทำการ ถัดจากวันรับฎีกา

/เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี...

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่
จึงต้องชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ
ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับมอบหมายจากกรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ให้เป็นเจ้าภาพจัดการ
แข่งขันกีฬา-กรีฑานักเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาระดับภาคใต้ ครั้งที่ ๑๗ ระหว่างวันที่
๖ ถึง วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ ในการนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายกเทศมนตรีเมืองพัทลุง
ในขณะนั้น (ร้อยตรี อนุกุล สุภาไชยกิจ) ได้มอบหมายให้กองการศึกษาเทศบาลเมืองพัทลุง
เป็นผู้รับผิดชอบโครงการในการจัดการแข่งขันดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหนังสือ
ที่ พท ๕๒๐๐๕/๒๓๑๑ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๒ ขอรับการสนับสนุนวงชิมโฟนีออร์เคสตรา
จากกรมศิลปากร ซึ่งกรมศิลปากรได้ตอบตกลงให้การสนับสนุนโดยมอบให้นายธงชัย สารอักษร
ผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลปพัทลุง ในฐานะผู้รับผิดชอบกิจการการแสดงในพิธีเปิดงาน
เป็นผู้ประสานงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมานายธงชัยได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ
ตามหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๕๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ว่า กรมศิลปากรยินดี
สนับสนุนวงชิมโฟนีและมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างการแสดงจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าที่พัก
ค่าอาหารผู้แสดง ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบ
ซึ่งต่อมาได้มีบันทึกการตกลงราคาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรมศิลปากร เมื่อวันที่
๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยมีข้อตกลงกัน ๒ ข้อ คือ ข้อ ๑ ค่าจ้างวงชิมโฟนีออร์เคสตรา
จำนวน ๑ วง เป็นเงิน ๘๐,๐๐๐ บาท และข้อ ๒ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทาง
ค่าที่พัก ค่าอาหารผู้แสดง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้น
ในการนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองพัทลุง
ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบโครงการ ได้ออกเงินท่ตรงจ่าย ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะ
ค่าที่พัก ค่าอาหารผู้แสดง เป็นเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท โดยจ่ายเงินจำนวนดังกล่าว
ไปเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๒ และต่อมาวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุมัติ

/เบิกเงินจำนวน...

เบิกเงินจำนวนดังกล่าวต่อผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลเมืองพัทลุง โดยได้แนบหลักฐานการจ่ายเงินดังกล่าวเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบด้วย และได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ร้อยตรีอนุกุล สุภาไชยกิจ) ให้เบิกจ่ายได้ แต่ยังไม่ทันได้มีการเบิกจ่าย นายกเทศมนตรีคนเดิมลาออก เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายโกสินทร์ ไพศาลศิลป์) เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ได้ปฏิเสธไม่เบิกจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายมีข้อพิรุธ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธการจ่ายเงินทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนและเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเบิกจ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท และให้จ่ายดอกเบี้ยถึงวันฟ้องจำนวน ๒๐,๕๕๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๐,๓๘๔ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น และให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้า เพราะต้องการตรวจสอบหลักฐานเอกสารประกอบฎีกาให้รอบคอบ และเป็นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับฎีกาเพื่อพิจารณาอนุมัติฎีกาได้ตรวจหลักฐานประกอบฎีกาตามบันทึกข้อตกลงราคาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรมศิลปากรฉบับลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ และเห็นว่าในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมีข้อตกลงไว้ ๒ ข้อ คือข้อ ๑ ค่าจ้างวงชิมโฟนีออร์เคสตราจำนวน ๑ วง ราคา ๘๐,๐๐๐ บาท ข้อ ๒ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าอาหารของนักแสดงผู้รับตกลงราคา จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด และในบันทึกดังกล่าวระบุว่าได้จัดทำบันทึกขึ้นสองฉบับซึ่งมีข้อความตรงกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ข้อตกลงในข้อที่สองมีความเข้มของหมึกพิมพ์ต่างจากข้ออื่นจึงเห็นว่าเอกสารมีข้อพิรุธจึงปฏิเสธการจ่ายเงินและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง เพื่อให้พิจารณาสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งจังหวัดพัทลุงได้ตรวจสอบแล้วได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ตามหนังสือ ที่ พท ๐๐๑๘/๑๓๔๗๘ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดยแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่าจังหวัดได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วได้รับหนังสือยืนยันจากวิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุงว่ามีหนังสือ ที่ ศบ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘

/ลงวันที่...

ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ จริง และหนังสือดังกล่าวระบุว่า กรมศิลปากรยินดีให้การสนับสนุน และมอบให้สถาบันดุริยางคศิลป์ กรมศิลปากร ดำเนินการโดยมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างการแสดง จำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการตั้งงบประมาณแล้ว และได้มีการใช้จ่ายงบประมาณตามกิจการที่ตั้งไว้จริง ก็สามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีต้องยกเว้น การปฏิบัติตามระเบียบแต่อย่างใด ภายหลังรับทราบหนังสือจากจังหวัดพัทลุงที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองพัทลุง ลับ ที่ พท ๕๒๐๐๕/๙ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงจังหวัดพัทลุงแจ้งว่า ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เพราะข้อตกลงไม่ได้ระบุราคาไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว ทั้งนี้ก่อนหน้านั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองพัทลุง ด่วนที่สุด ที่ พท ๕๒๐๐๕/๒๔๒๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ เพื่อหารือกรณีการอนุมัติการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ ได้ตอบข้อหารือตามหนังสือที่ ตผ ๐๐๑๗นศ/๑๓๕๗ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีข้อตกลงจ้าง (สัญญาจ้าง) ระบุว่าต้องรับผิดชอบค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าน้ำมันพาหนะเดินทางของผู้แสดง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบ และต้องเบิกจ่ายเงิน จำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท (ถ้าเป็นหลักฐานการจ่ายเงินที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง) จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปี ๒๕๔๓ ถ้ามีเงินนั้นเหลือ ถ้าไม่มีเงินเพื่อการนี้ต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ต่อมาจังหวัดพัทลุงได้มีหนังสือที่ พท ๐๐๑๘/๕๒๑ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากจังหวัดได้พิจารณาหลักฐานบันทึกการจ้างลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ และหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ที่วิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุง มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าหนังสือดังกล่าวระบุชัดเจนว่า นอกเหนือจากค่าจ้างการแสดง จำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าที่พัก ค่าอาหารนักแสดง และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทางของนักแสดง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทตรงจ่ายไปก่อนและได้วางฎีกา

เลขที่ ๔๑๖/๔๓ ขอเบิกเงินนอกงบประมาณรายจ่าย จังหวัดพัทลุงเห็นว่าเป็นการขอเบิก
ถูกต้องชอบแล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเบิกจ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ให้แก่
ผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือจังหวัดพัทลุงไว้เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องปฏิบัติ
ตามข้อ ๖๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน
การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑
ที่กำหนดว่า การขอเบิกเงินจากคลังเพื่อการใดให้นำไปใช้ได้เพื่อการนั้นจะนำไปใช้เพื่อการอื่นไม่ได้
และค่าจ้างระบุไว้เพียง ๘๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกเพิ่มอีกจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงทำหนังสือขออนุมัติการเบิกจ่ายต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้มอบอำนาจ
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติแทน และนอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้ตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีขอเบิกเงินของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งเทศบาลเมืองพัทลุง
ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และได้มีหนังสือที่ พท ๕๒๐๐๕/๑๒๑ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๕
สอบถามผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุงเกี่ยวกับการจัดส่งหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘
ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ว่าได้จัดส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อใด พร้อมทั้งได้สอบถามว่า
ผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบจัดส่งหนังสือดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ระหว่างการพิจารณาคดีของ
ศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท
เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ไม่ชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่าความล่าช้า
เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องทำตามระเบียบอย่างรอบคอบ และเห็นว่าความล่าช้า
ดังกล่าวเกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา
เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี
จำนวน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินดังกล่าว
นับถัดจากวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายดังกล่าว เพราะได้ดำเนินการ
เพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวม จึงต้องใช้เวลาดำเนินการพอสมควร และการชดใช้ค่าเสียหาย
ก็ต้องนำภาษีอากรของประชาชนมาชดใช้

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

/เห็นว่า...

เห็นว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกจ่ายเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้ทดรองจ่ายเป็นค่าน้ำมันพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าอาหารของผู้แสดงจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วก่อนที่ ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษา ซึ่งต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ของเงินจำนวน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท นับถัดจากวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายจำนวนดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากความล่าช้าเกิดจากผู้ฟ้องคดีนำเอกสารที่ขาดความน่าเชื่อถือมาเป็นหลักฐานในการเบิก ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องใช้เวลาตรวจสอบหลายขั้นตอน เพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมและภาษีอากรของประชาชน เห็นว่า กรณีของผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นขออนุมัติเบิกจ่ายเงินที่ผู้ฟ้องคดีทดรองจ่ายในครั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าภาพ จัดการแข่งขันกีฬา-กรีฑานักเรียนเทศบาลและเมืองพัทยาระดับภาคได้ ครั้งที่ ๑๗ จำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทดรองจ่ายเป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะ ค่าที่พัก และค่าอาหารนักแสดง ในการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอสนับสนุนการแสดงวงซิมโฟนีออร์เคสตรา จากกรมศิลปากรมาทำการเปิดงาน โดยได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจำนวนนี้ได้เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ซึ่งนายกเทศมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้อนุมัติ แต่ยังไม่ทันได้เบิกจ่าย นายกเทศมนตรีคนเดิมได้ลาออก ต่อมาเมื่อมีผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาบริหาร ได้ปฏิเสธ การจ่ายเงินดังกล่าว โดยเห็นว่าบันทึกการตกลงราคามีการตกลงราคาเฉพาะค่าจ้าง การแสดงวงซิมโฟนีออร์เคสตราไว้จำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าอาหารของนักแสดง แม้มีข้อตกลงไว้แต่มิได้ระบุราคา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวมีสีเข้มของหมึกพิมพ์ต่างจากข้อความส่วนอื่นเป็นพิรุณ จึงไม่อนุมัติ การเบิกจ่ายให้ ในการขออนุมัติเบิกจ่ายผู้ฟ้องคดีได้แนบพยานหลักฐานต่างๆ ประกอบการ เบิกจ่ายฎีกา คือ ข้อตกลงราคาในการแสดงของวงซิมโฟนีออร์เคสตรา หนังสือขอสนับสนุน การแสดงจากกรมศิลปากร รวมทั้งหลักฐานการจ่ายเงินต่างๆ ไปด้วยแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงปฏิเสธการอนุมัติการจ่ายเงิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำหนังสือหารือกรณีดังกล่าว ไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ และสำนักงานตรวจเงินภูมิภาคที่ ๑๔ ได้ตอบข้อหารือว่าหากมีข้อตกลงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบค่าที่พัก ค่าอาหาร

/และค่าน้ำมัน...

และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องเบิกจ่ายเงิน และต่อมาจังหวัดพัทลุงได้แนะนำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยจังหวัดพัทลุงได้แจ้งให้ทราบว่าได้ตรวจสอบหลักฐานแล้ว วิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุงยืนยันค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้ปฏิบัติตาม และได้สอบถามไปยังวิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนกรมศิลปากรให้ประสานงานในการจัดการแสดงและเป็นผู้ทำหนังสือแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการแสดงแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบและผู้ใดเป็นผู้จัดส่งหนังสือดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่าความล่าช้าดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบข้อเท็จจริงหลายขั้นตอน ซึ่งบางขั้นตอนไม่มีความจำเป็นแก่กรณี โดยจากข้อเท็จจริงถ้าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความสงสัยในหลักฐานประกอบฎีกาก็สามารถตรวจสอบเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องได้จากเอกสารที่มีอยู่กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เช่นหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ที่วิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุงมีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจัดแสดงวงซิมโฟนีออร์เคสตราในพิธีเปิดการแข่งขันกีฬา ซึ่งหนังสือดังกล่าวได้ระบุชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายในการแสดงจำนวน ๘๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าที่พัก ค่าอาหารของผู้แสดง และค่าน้ำมันพาหนะเดินทาง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งรายละเอียดที่ระบุไว้ในหนังสือฉบับนี้ตรงกับข้อตกลงราคาที่ใช้เป็นหลักฐานในการประกอบฎีกา และการไม่ระบุราคากันไว้ก็เป็นสิ่งที่เห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายจะต้องเบิกจ่ายตามความเป็นจริง จึงไม่อาจจะระบุจำนวนเงินล่วงหน้าได้ว่าเป็นจำนวนเท่าใดเพราะไม่ได้เป็นการเหมาจ่าย ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถตรวจหลักฐานตามที่จ่ายจริงกับหลักฐานทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นได้ และนอกจากนี้ จังหวัดพัทลุงในฐานะผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ พท ๐๐๑๘/๑๓๔๗๙ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมิต้องยกเว้นการปฏิบัติตามข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งจังหวัดพัทลุงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบด้วยว่าได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว วิทยาลัยนาฏศิลป์พัทลุงยืนยันว่าได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ที่ระบุว่า ค่าที่พัก ค่าอาหารของนักแสดง และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงพาหนะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้รับหนังสือ...

ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วก็ยังเพิกเฉย แต่ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ พท ๕๒๐๐๕/๒๔๒๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๔ เพื่อหารือกรณีเดียวกันนี้อีก ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๔ ได้ตอบข้อหารือว่าหากมีข้อตกลงราคาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจ่ายเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา จังหวัดพัทลุงได้มีหนังสือ ที่ พท ๐๐๘๑/๕๒๑ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามนัยหนังสือของจังหวัดพัทลุงที่ พท ๐๐๘๑/๑๓๔๗๙ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๓ ที่ได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มิได้ดำเนินการ แต่ได้มีหนังสือที่ พท ๔๒๐๐๕/๑๒๑ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๕ ขอรบว่าผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบหนังสือที่ ศธ ๐๗๐๖.๑๓/๕๙๘ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ และผู้ใดเป็นผู้ส่งหนังสือดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นได้ว่าขั้นตอนต่างๆ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติเป็นการสร้างขั้นตอนการตรวจสอบขึ้นมาโดยไม่มี ความจำเป็นแก่การตรวจสอบข้อเท็จจริง แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะอ้างว่ากระทำไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมและต้องรอบคอบ ในการใช้จ่ายเนื่องจากเป็นเงินที่มาจากเงินภาษีอากรก็ตามแต่การดำเนินการต้องทำด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย และต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เพราะหากเกิดความล่าช้าจากการดำเนินการในขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเกิดความเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งจะกลายเป็น การไม่ปกป้องประโยชน์ส่วนรวมและไม่เป็นการประหยัดภาษีอากรเช่นกัน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความล่าช้าเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ทั้งที่จังหวัดพัทลุงซึ่งเป็นผู้ควบคุมกำกับได้สั่งการให้เบิกจ่ายเงินให้ผู้ฟ้องคดีถึงสองครั้ง รวมทั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ ก็ได้ตอบข้อหารือเป็นที่ชัดเจนเพียงพอที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะถือปฏิบัติได้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังดำเนินขั้นตอนอื่นต่อไปอีก กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอันเกิดแต่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สังกัด จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งการละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และโดยที่คดีนี้ ปรากฏหลักฐานการรับปฏิภาณที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกจากกองคลังตามบันทึกที่ พท ๕๒๐๐๒/๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องอนุมัติปฏิภาณให้แล้วเสร็จภายใน

๗ วัน ทำการ ถัดจากวันรับฎีกา ทั้งนี้ตามนัยข้อ ๖๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และเนื่องจากวันเสาร์ที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เป็นวันมาฆบูชา วันจันทร์ที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ จึงเป็นวันหยุดชดเชย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องดำเนินการอนุมัติฎีกาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการภายในเวลาดังกล่าว กรณีถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตั้งแต่วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ อันเป็นวันถัดจาก วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องอนุมัติฎีกาให้แล้วเสร็จและถือเป็นวันทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สังกัด จึงต้องรับผิดชอบค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้รับประโยชน์เป็นดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีขาดประโยชน์จากดอกเบี้ยที่ควรได้รับนับจากวันทำละเมิดถึงวันฟ้องคดี เป็นเวลา ๘๓๖ วัน คิดเป็นเงินจำนวน ๘,๕๕๙.๘๔ บาท และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เบิกจ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดีแล้วจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระดอกเบี้ยของเงินจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับถัดจากวันฟ้องคดีถึงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ อันเป็น วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑๐๔ วัน คิดเป็นเงิน ๑,๐๖๔.๘๖ บาท รวมค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ๙,๖๒๔.๗๐ บาท พร้อมทั้ง ให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินจำนวน ๘,๕๕๙.๘๔ บาท นับถัดจากวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในผลละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๙,๖๔๖.๘๙ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับถัดจากวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นกับให้คืนค่าธรรมเนียมศาล ตามส่วนของการชนะคดีในเงินค่าเสียหาย ๘,๕๘๒.๙๗ บาท จำนวน ๒๑๕ บาท และให้คืนเงิน จำนวน ๑,๒๔๕ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีชำระไว้เป็นค่าธรรมเนียมศาลจากเงินทดรองจ่ายจำนวน ๔๙,๘๓๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

/พิพากษา...

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวน ๙,๖๒๔.๗๐ บาท พร้อมทั้ง
ให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินจำนวน ๘,๕๕๙.๘๔ บาท นับถัดจากวันที่
๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น และให้คืนค่าธรรมเนียมศาล
ตามส่วนของการชนะคดีในเงินจำนวน ๘,๕๕๙.๘๔ บาท ให้ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้แก้
คงให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

นายไพบูลย์ เสี่ยงก้อง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายพีระพล เชาวนศิริ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพนพล เฮงเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายไชยเดช ตันติเวสส

วันที่อ่าน ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓

ชนวรรณ : ผู้พิมพ์