

“ค่ากระแสไฟฟ้า” เบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ... ใคร ? ต้องรับผิดชอบ

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การจัดทำภารกิจบางประเภทของหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ หรือบุคลากร ฯลฯ เพื่อให้ภารกิจบรรลุผลและเป็นไปด้วยความเรียบร้อยก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจ โดยเจ้าหน้าที่จะกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้แล้วยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ด้วย

ดังเช่นการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายของส่วนราชการเกี่ยวกับค่าสาธารณูปโภค อันได้แก่ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ ค่าโทรศัพท์ ฯลฯ ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎหมายว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายไว้ในทำนองเดียวกันว่า **ให้หัวหน้าส่วนราชการเบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง** แต่เนื่องจากในการเบิกจ่ายเงินบางประเภท ระเบียบของทางราชการอาจไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เช่น “ค่ากระแสไฟฟ้า” ซึ่งอาจเป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่นอกเหนืองานในภารกิจประจำของหน่วยงาน เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการจัดงานประเพณีหรืองานในโครงการต่าง ๆ ที่อนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมกิจกรรม โดยการออกธำเนาะจำหน่ายสินค้า การเบิกจ่ายเงิน “ค่ากระแสไฟฟ้า” สำหรับผู้ออกร้านดังกล่าว จะถือเป็นค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเบิกจ่ายตามระเบียบฯ หรือไม่ หรือหากผู้ออกร้านได้อุทิศเงินเพื่อช่วยเหลือในการจัดงานด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเบิกจ่ายเงินดังกล่าวเป็นค่ากระแสไฟฟ้าหรือไม่ คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้

อธิบายถึงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการเบิกจ่าย “ค่ากระแสไฟฟ้า” ที่ใช้ในการจัดงานดังกล่าว ซึ่งแม้จะเป็นข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน เทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ “ค่ากระแสไฟฟ้า” ก็สามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จัดให้มีงานประเพณีแข่งเรือ และอนุญาตให้นาย ว. ออกร้านเพื่อจำหน่ายสินค้าราคาถูกและจัดสวนสนุกภายในบริเวณงาน โดยนาย ว. อุทิศเงินช่วยเหลือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท แบ่งเป็นเงินอุทิศเพื่อการจัดงานจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่เหลือ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินอุทิศเพื่อจัดทำวารสารแสดงผลงานของเทศบาล โดยไม่มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาให้นาย ว. เป็นผู้ชำระค่าไฟฟ้าแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้มีหนังสือถึงการไฟฟ้านครหลวงเพื่อขออนุญาตใช้ไฟฟ้าชั่วคราว และระบุว่ายินดีที่จะชำระค่าไฟฟ้าตามที่ใช้จริงแต่ขอยกเว้นค่ามัดจำมิเตอร์

ภายหลังที่การจัดงานเสร็จสิ้นลง การไฟฟ้านครหลวงได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลชำระหนี้ค่าไฟฟ้า เทศบาลโดยนายกเทศมนตรี (คนปัจจุบัน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้ทำการชำระค่าไฟฟ้างดงกล่าว และได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งภายหลังกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาและเห็นว่า การที่เทศบาลต้องชำระค่าไฟฟ้าเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือจำนวน ๒ ฉบับ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าไฟฟ้างดงกล่าว

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่าได้ฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลย ต่อศาลแขวงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีหลายประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นแรก คือ **เงินค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าในงาน สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ค่าใช้จ่ายในการจัดงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน เทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๗/ว ๑๑๐๗ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๙ และหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗/ว ๒๙๐๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๖ หมายถึง ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าใช้โทรศัพท์ ที่ใช้ในงานประเพณี ซึ่งก็คือประเพณีแข่งเรือเท่านั้น ไม่รวมถึงค่ากระแสไฟฟ้า สำหรับร้านค้าที่มาจำหน่ายสินค้าและจัดงานสวนสนุกแต่อย่างใด

ประเด็นต่อมา คือ **เทศบาลมีอำนาจที่จะเบิกจ่ายเงินค่าไฟฟ้าจากเงินที่นาย ว. อุทิศให้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานได้หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เงินอุทิศให้กับเทศบาล ไม่เกี่ยวข้องกับชำระค่าไฟฟ้าแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเงินที่นำมาใช้พัฒนาท้องถิ่นครั้งอยู่แล้ว และเป็นที่ยุติกันดีว่าใครเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าก็ต้องเป็นผู้จ่าย โดยจะไม่มีการทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาเกี่ยวกับการชำระค่าไฟฟ้า ซึ่งก็สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ร้านค้าภายในงานเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น หน่วยงานจึงไม่สามารถเบิกจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าตามระเบียบดังกล่าวได้และไม่สามารถนำเงินที่นาย ว. อุทิศให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงาน มาใช้จ่ายเป็นค่ากระแสไฟฟ้าได้

ประเด็นที่สาม คือ **การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อในการใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยสั่งการให้นาย ว. จำหน่ายสินค้า ผู้ฟ้องคดีได้นำเข้าหารื้อที่ประชุมผู้บริหารของเทศบาลและข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงานแล้ว จึงเป็นการดำเนินการโดยผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนรับทราบและมีส่วนร่วมในการใช้ดุลพินิจอนุญาตด้วย ประกอบกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ผู้ขออนุญาตออกร้านจะติดต่อขอใช้ไฟฟ้าเองโดยต้องวางเงินประกันค้ำมัดจำมิเตอร์ และเป็นหน้าที่ของผู้ขออนุญาตที่จะชำระค่าไฟฟ้าตามหน่วยที่ใช้จริงทุกครั้ง เทศบาลจะไม่เข้าไปรับภาระชำระค่าไฟฟ้าแทน ถ้าหากจะให้ความอนุเคราะห์ก็ทำเพียงหนังสือขอยกเว้นค้ำมัดจำมิเตอร์ให้เท่านั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำสัญญาให้ผู้ขออนุญาตเป็นผู้ชำระค่าไฟฟ้าให้ชัดเจน อีกทั้งยังเป็นผู้ทำหนังสือขอใช้ไฟฟ้า ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระค่าไฟฟ้า ถือเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีกรณีจึงเป็นการกระทำละเมิด

ดังนั้น การมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าไฟฟ้าจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖๐/๒๕๕๖)

จากข้อพิพาทในคดีนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน ค่าสาธารณูปโภคในการจัดงานว่า หน่วยงานของรัฐไม่มีหน้าที่ต้องชำระค่าสาธารณูปโภคที่เอกชนผู้ออกร้านเป็นผู้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งไม่สามารถจัดทำข้อตกลงในลักษณะที่เป็นการรับภาระค่าสาธารณูปโภคดังกล่าว แทนเอกชนได้ จะมีก็แต่เพียงหน้าที่ในการจัดทำข้อตกลงให้เอกชนผู้ออกร้านเป็นผู้ชำระค่าสาธารณูปโภคให้ชัดเจนเท่านั้น และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีว่า ในการดำเนินการกิจต่าง ๆ เจ้าหน้าที่พึงต้องพิจารณากฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอย่างละเอียดรอบคอบ โดยตระหนักถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสำคัญ เพราะหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหากการกระทำละเมิดเกิดก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) ดังเช่นข้อพิพาทในคดีนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิด

ในผลของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถึงแม้ว่าจะเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างไม่ร้ายแรง แต่หากการกระทำละเมิดเกิดหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยถึงสถานะของหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าไฟฟ้าว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมรายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้
