



นักประชาสัมพันธ์ตรวจรับงานตามคำชี้แจงผู้ควบคุมงาน เกือบผิดวินัยฐานทุจริต !

กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการพัสดุ รวมทั้งข้อสัญญา จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการและต้องถูกลงโทษทางวินัย ถือเป็นคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองจำนวนไม่น้อยและในหลากหลายประเด็นปัญหา ทั้งนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างนั้น ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอย่างน้อย 2 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น **ในกรณีจำเป็นจะแต่งตั้งบุคคลอื่นร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้** (ข้อ 26 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560) จึงทำให้เกิดปัญหาที่กรรมการตรวจการจ้างบางรายอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในงานที่ตรวจรับมากนัก แม้ว่าจะเป็นหน้าที่ที่จะต้องศึกษาก็ตาม

 **มีประเด็นน่าสนใจขบคิด**ว่า กรณีนักประชาสัมพันธ์ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้ลงลายมือชื่อตรวจรับการจ้างโดยที่งานจ้างไม่เป็นไปตามรายละเอียดที่กำหนดในสัญญา (มีการเปลี่ยนแปลงแบบแต่ยังมีได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ) จะถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างไรร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ ?

 **เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีเกิดจาก ...** ผู้ฟ้องคดี (รับราชการครู) อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ สืบเนื่องมาจากเมื่อครั้งที่ตนดำรงตำแหน่งนักวิชาการประชาสัมพันธ์สังกัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างโครงการก่อสร้างขยายผิวจราจรคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมทางเท้าและทางเข้าออกถนน ต่อมา มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่านายช่างโยธากับพวก รวมถึงผู้ฟ้องคดี กระทำทุจริตในการก่อสร้าง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามตรวจรับการจ้างและเห็นควรจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้าง ทั้งที่งานจ้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนแบบท้ายสัญญา มีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และมีมูลความผิดทางอาญาในฐานทุจริตด้วย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาโทษทางวินัย หลังจากนั้น โรงเรียนต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) จึงมีคำสั่งไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ที่ให้ลงโทษตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และขอให้โรงเรียนต้นสังกัดชดเชยเงินเดือนพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย โดยให้เหตุผลว่าตนมิได้ทุจริตต่อหน้าที่ เนื่องจากการก่อสร้างที่ผิดไปจากแบบแปลนเกิดจากการสั่งการของผู้ควบคุมงาน อันเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (ประชาชนคัดค้านการก่อสร้างทางเท้า เนื่องจากทำให้ผิวถนนแคบและอาจเกิดอุบัติเหตุได้ จึงขอให้ทำถนนแบบเรียบไม่มีทางเท้า) ซึ่งตนเชื่อโดยสุจริตว่างานก่อสร้างเป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตแล้ว

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ ? และคำสั่งไล่ออกจากราชการตามมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

มาดูข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 65 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้ ... (4) ในกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรือวัดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี และข้อ 129 วรรคหนึ่ง กำหนดให้สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้ว จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์ประกอบสำคัญในการจะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่ มี 4 ประการ คือ (1) มีหน้าที่ราชการที่ต้องปฏิบัติ (2) ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งคำว่า “โดยมิชอบ” หมายความว่า ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา (3) เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งคำว่า “ประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่ได้รับอันเป็นคุณแก่ผู้ได้รับ ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สินก็ได้ และคำว่า “มิควรได้” หมายถึง ไม่มีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะได้รับประโยชน์ใด ๆ ตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น และ (4) โดยมีเจตนาทุจริต ซึ่งคำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

เมื่อโครงการพิพาทไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง นายกเทศมนตรี ย่อมมีอำนาจแก้ไขแบบแปลนการก่อสร้างได้ (ข้อ 129 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ประกอบข้อกำหนดในสัญญาที่ให้ผู้ว่าจ้างมีสิทธิแก้ไขแบบรูปรายละเอียดในสัญญา) ซึ่งการที่ผู้ควบคุมงานแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบทางเท้าตามคำสั่งของนายกเทศมนตรีทันทีโดยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ ถือเป็นความบกพร่องและไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ

เมื่อเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเพื่อประกอบการตรวจการจ้าง ไม่มีภาพถ่ายงานจ้างเหมาและแบบรูปตามสัญญาจ้าง จึงเป็นการยากที่จะเปรียบเทียบและชี้ชัดได้ว่าการก่อสร้างส่วนใดไม่เป็นไปตามแบบ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากประชาชนในพื้นที่ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการก่อสร้าง จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเข้าตรวจการจ้าง ณ สถานที่จริง แต่ก็ได้ลงลายมือชื่อตรวจรับงานในทันที เพราะไม่เชื่อมั่นว่าเป็นไปตามแบบหรือไม่ อันเป็นการใช้ความระมัดระวังในการตรวจการจ้างตามวิสัยและพฤติการณ์ในขณะนั้นอย่างเหมาะสมแล้ว โดยเมื่อต่อมาผู้ควบคุมงาน (เป็นประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างด้วย) ได้ยืนยันว่าการก่อสร้างถูกต้องตามแบบ ผู้ฟ้องคดีจึงยอมลงลายมือชื่อในเอกสารตรวจการจ้างนั้น

พฤติการณ์ดังกล่าวเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการประชาสัมพันธ์ซึ่งมิได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการก่อสร้าง การรับฟังคำสั่งแจ้งของผู้ควบคุมงานที่มีความเชี่ยวชาญ จึงย่อมมีน้ำหนักมากพอที่จะทำให้เชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าการก่อสร้างเป็นไปโดยชอบ ประกอบกับไม่มีพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ หรือมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงขาดองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และแม้จะเป็นความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อรูปแบบการก่อสร้างที่เปลี่ยนแปลงไปมีรายละเอียดมากกว่าที่กำหนดในสัญญา (มีปริมาณงานและใช้คอนกรีตเพิ่มขึ้น) โดยผู้รับจ้างได้รับค่าจ้างเท่าเดิม และสภาพของถนนและทางเท้าที่เปลี่ยนแปลงนี้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน กรณีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

ดังนั้น คำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้โรงเรียนต้นสังกัดดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เมื่อการออกคำสั่งลงโทษผูกพันตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีได้เกิดจากเจตนาถ่วงถ่วงหรือมีเจตนาพิเศษเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย หรือจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการออกคำสั่ง แม้คำสั่งลงโทษจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่อาจถือว่าผู้อำนวยการโรงเรียนกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในอันที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 169/2567)

บทสรุปชวนอ่าน

กรณีพิพาทนี้ ... ศาลปกครองได้อำนาจความเป็นธรรมให้แก่คณะกรรมการตรวจการจ้างในรายผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นนักวิชาการประชาสัมพันธ์ว่าได้กระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ เนื่องจากขาดองค์ประกอบข้อเจตนาทุจริตด้วยเหตุผลดังที่ศาลได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)