



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ ที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

สำหรับเผยแพร่ไปยังกรมบัญชีกลาง



สำนักงานศาลปกครอง



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ
ที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
สำหรับเผยแพร่ไปยังกรมบัญชีกลาง

สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๕
สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด	๗
การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	๗
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด	๗
➢ กรณีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้ เจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน	๗
๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑-๖๒๒/๒๕๕๖	๗
๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑	๑๐
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	๑๒
➢ กรณีออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนส่งสำนวนให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ	๑๒
๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๖/๒๕๕๖	๑๒
๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑	๑๕
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด	๑๗
๑) อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))	๑๗
๒) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐ ยังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑/๒๕๕๖)	๑๘
๓) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่ง ต้องร่วมกันออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒)	๒๐
๔) กรณีไม่ใช้การกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่ง เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๒๓
(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๗	๒๓
(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑	๒๔

- (๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.๒๐๗/๒๕๖๓ ๒๖
- ๕) กรณีการกระทำละเมิดที่มีได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ๒๙
- (๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒ ๒๙
- (๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.๒๔/๒๕๖๑ ๓๑
- ๖) การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึง
ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแต่ละกรณี
และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ
หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิด
ดังกล่าวออกด้วย รวมทั้งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน
เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ๓๒
- (๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ ๓๒
- (๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๖ ๓๕
- (๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑ ๓๗
- (๔) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒ ๓๙
- (๕) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑ ๔๑

คณะผู้จัดทำ

๔๕

บทนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังที่ปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี โดยเป็นการสกัดหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ ทั้งในแง่ข้อควรปฏิบัติและในแง่ที่เป็นข้อห้ามปฏิบัติ ซึ่งยังประโยชน์โดยรวมต่อประชาชนและต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ในช่วงต้นที่ศาลปกครองเปิดทำการจวบจนกระทั่งในปัจจุบัน และโดยที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกลไกหลักในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศ โดยนอกจากจะเป็นผู้วางหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติแล้ว ยังเป็นผู้ให้บริการคำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณของแผ่นดินด้วย ดังนั้นจึงมีความวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางเป็นจำนวนมาก

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า เอกสารสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษาของศาลปกครองข้างต้นมีตัวอย่างคดีที่เป็นการวางบรรทัดฐานซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมบัญชีกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด จึงได้คัดเลือกมารวบรวมจัดทำเป็นเอกสาร **“สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด”** สำหรับเผยแพร่ไปยังกรมบัญชีกลางขึ้น ซึ่งเป็นการประมวลและคัดเลือกสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เคยมีการจัดทำและเผยแพร่แล้วในโอกาสต่าง ๆ นำมาเรียบเรียงและจำแนกเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการตามกระบวนการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นส่วนช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมบัญชีกลางเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

➢ กรณีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑-๖๒๒/๒๕๕๖

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๐)
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓๐)
๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๘ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๘)

ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น จะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การที่หน่วยงานของรัฐนำข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัยมาออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นคณะทำงานเพื่อดำเนินการทบทวนเอกสารประกวดราคารายละเอียดจำเพาะทางเทคนิคและแบบก่อสร้างเรือเพื่อประกวดราคาจัดหาเรือชุดฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของอธิบดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด รวมทั้งเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่ให้ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีได้มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด จึงมิใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๔ มีความเห็นแตกต่างกัน อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ วันที่ ๑๗

ตุลาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๘^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้เงินจากการกระทำละเมิด ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รวม ๑๒ ฉบับ จึงเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐระดับกรมแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ภายในกำหนด ๒ ปี นับแต่วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘

อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหก การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัย หาใช่ความรับผิดทางละเมิดและมิได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีทั้งหกในฐานะผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๓

^๑ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^{๒-๓} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งสำนวนรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็หาได้มีการแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง การดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และการมีหนังสือขอคำชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงและหลักฐานเพิ่มเติมโดยขอให้สอบผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๕ ว่าเหตุใดและโดยอาศัยอำนาจใด จึงได้เสนอความเห็นให้ตัดข้อความในส่วนของเงื่อนไขของสัญญาข้อ ๑๓.๒.๓ ออกทั้งหมด และยังไม่เสนอให้จ่ายเงินล่วงหน้าร้อยละ ๑๕ ของราคาตามสัญญาให้แก่บริษัทผู้รับจ้าง โดยไม่เสนอให้ส่งร่างสัญญาไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ก่อน ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการแจ้งหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐาน ในฐานะผู้ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งหกเสนอให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกทราบถึงสถานะของตนในเรื่องดังกล่าว นั้น ย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีทั้งหกอยู่ในฐานะของพยานบุคคล และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิที่มาตรา ๓๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวน

^๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ และหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีทั้งหกตามหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ โดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อสอบข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งหก รวมไปถึงไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งหกชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และจากนั้นจึงได้มีหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ตัดเงื่อนไขการค้ำประกันการจ่ายเงินของธนาคารออกจากเอกสารประกวดราคาโดยไม่ส่งไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ รวม ๑๒ ฉบับ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ดังกล่าว ยกฟ้องคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ และคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๑/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง)

การที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนกรณีเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สามารถแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้วโดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ แม้ภายหลังหน่วยงานของรัฐจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีก แต่ก็เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกับผู้ฟ้องคดี กรณีผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยตามสัญญาจ้าง ทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง กรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีความเห็นและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ต่อมา หน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น คณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สามารถแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงแล้ว โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น แม้ภายหลังหน่วยงานของรัฐจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวอีก กรณีก็ไม่อาจแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

➤ กรณีออกคำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนก่อนส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๖/๒๕๕๖

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒)

๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕๗)

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๗)

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนวันที่ผู้แต่งตั้งจะได้ดำเนินการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณา และแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดก่อนที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังนั้น ไม่อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่ออกโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้

ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการสืบสวนสอบสวน ได้ถูกผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีผู้ฟ้องคดีร่วมกับพันตำรวจเอก ช. ลงนามอนุมัติในเช็คส่งจ่ายเงินประกันตัวผู้ต้องหาจำนวน ๕ ฉบับ เป็นเงินจำนวน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นเช็คที่ดาบตำรวจหญิง น. ทูจริตจัดทำและระบุชื่อส่งจ่ายเงินคืนช้ำกับเช็คที่ได้มีการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ทำสัญญาประกันตัวผู้ต้องหาไปแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนก่อนลงลายมือชื่อส่งจ่ายในเช็ค และให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นเงินจำนวน ๖๙,๙๙๙.๙๘ บาท ต่อมา ประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระ หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับดาบตำรวจหญิง น. และพันตำรวจเอก ช. รวมเป็นเงิน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ได้มีคำสั่งยึดที่ดินของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ แต่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่ง

ให้ยึดที่ดินของผู้ฟ้องคดี กับให้เพิกถอนคำวินิจฉัยที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นับตั้งแต่วันที่บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง เพื่อส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณา จนกระทั่งกรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ เมื่อเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ วันที่ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ และจะต้องออกคำสั่งดังกล่าวหลังจากได้รับทราบผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดจากกระทรวงการคลังแล้ว ตามมาตรา ๑๒^๗ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การที่ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๖๙,๙๙๙.๙๘ บาท มาชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการแจ้งการสั่งการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการส่งสำนวนและผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณา และเป็นการแจ้งผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง กรณีจึงไม่อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๗-๘} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

และข้อ ๑๗^๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนหนังสือเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นครั้งสุดท้ายลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๒๑๐,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางมาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี นั้น หนังสือดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระหนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและข้อกฎหมายที่อ้างอิง จึงไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ กรณีจึงไม่อาจถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดียอมรับผิดและยอมรับสภาพหนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจมีผลทางกฎหมายเสมือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอาศัยเป็นฐานแห่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาลผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี

^๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณี que เห็นสมควรจะให้ผู้ใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^{๑๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

และเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ยังมีได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกระทำการยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๕๗๐ ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งที่ ๑๒๑/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และคำสั่งที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทำการยึดที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๘๕๗๐ ของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งที่ ๑๒๑/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ และคำสั่งที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ เรื่อง ให้อายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐

๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๗)

การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมาย กฎ และระเบียบกำหนดไว้ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่ยังมิได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลังก็ยังมีได้แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบ จึงเป็นกระบวนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และสิบเอก ส. เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ไปตรวจสอบที่ดิน ณ สถานที่ที่ดินตั้งอยู่ โดยมีเจ้าของที่ดินทั้งสามรายเป็นผู้นำชี้แนวเขตและได้ทำการรังวัดที่ดินตามหลักวิชาช่าง แต่ไม่ได้นำเจ้าพนักงานที่ดินไปรังวัดสอบเขตที่ดินที่จะซื้อ ต่อมา เมื่อมีการรังวัดโดยเจ้าพนักงานที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ปรากฏว่าเนื้อที่ดินขาดจากจำนวนที่ซื้อขาย ๗ ไร่ ๑๘ ตารางวา ทำให้นายกเทศมนตรีต้องชำระเงินค่าที่ดินที่ขาดเป็นจำนวนเงินตามสัญญาซื้อขาย ๑๐๙,๕๔๐.๕๐ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกไปตรวจที่ดินแล้วรังวัดเองโดยไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินไปทำการรังวัด แต่รับรองว่าที่ดินมีปริมาณจำนวนเนื้อที่ดินไม่ถูกต้องตรงตามหลักฐาน

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย นายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ตรวจรับที่ดินที่ทำการซื้อโดยไม่ถูกต้องเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดและได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจพิจารณาแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้นายกเทศมนตรีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่ได้ ตรวจรับพัสดุให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม นายกเทศมนตรีจึงออกคำสั่งลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายคนละ ๒๑,๙๐๘.๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้นายกเทศมนตรีได้รับรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่นายกเทศมนตรีเมืองแต่งตั้ง ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก่อนรวมแปดคนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่นายกเทศมนตรี จำนวน ๑๐๙,๕๔๒.๕๐ บาท และการกระทำละเมิดเกิดก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับและต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม โดยนายกเทศมนตรีได้เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง จึงถือว่านายกเทศมนตรีได้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ซึ่งนายกเทศมนตรีจะต้องส่งสำนวนคดีเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ แต่ไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในกำหนดเวลา แต่ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก่อนรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑๐๙,๕๔๒.๕๐ บาท โดยขณะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินนายกเทศมนตรียังไม่ได้ส่งสำนวนคดีให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และกระทรวงการคลังก็ยังมีได้แจ้งผลการพิจารณาให้นายกเทศมนตรีทราบ กระบวนการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและกรรมการอื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งให้ชดใช้เงินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗^{๑๑} วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า

^{๑๑} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณี que เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

๑) อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๘๒/๒๕๕๙ (ประชุมใหญ่))

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๒)

การกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดทางละเมิดที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๑,๕๑๗ บาท ร่วมกับนางสาว อ. นาย ศ. และนาง อ. ผู้ใต้บังคับบัญชา กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงิน ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๘ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานรับชำระภาษีและคืนเงินปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยขาดความระมัดระวังในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการรับชำระภาษี เป็นเหตุให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อ และเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ในส่วนของความรับผิดทางละเมิดซึ่งเป็นสารบัญญัติจึงต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น เห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในทางวิธีบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน พิพากษายืน ยกฟ้อง

๒) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑/๒๕๔๖)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)
๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒)
๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕๗)

หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่แล้วก็ตาม รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ข้างต้นตามนัยมาตรา ๕๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เทศบาลฟ้องเจ้าหน้าที่ของเทศบาลซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดเมื่อครั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ โดยได้ร่วมกับกรรมการอื่นดำเนินการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการตรวจรับที่ดินซึ่งเทศบาลจัดซื้อ

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

สำหรับใช้เป็นที่ยังขยะ เป็นเหตุให้ผู้ขายที่ดินได้รับเงินค่าที่ดินทั้งที่ยังไม่ได้มีการรังวัดที่ดินให้ถูกต้อง โดยต่อมาหลังจากการรังวัดสอบเขตที่ดินปรากฏว่าเนื้อที่ดินขาดหายไปจากที่ปรากฏในโฉนด ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่เทศบาลจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวพ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเทศบาลซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ หรือขณะที่มีคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะดำรงตำแหน่งใด หรืออยู่ในสถานะใด โดยไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ให้ชำระค่าสินไหมทดแทนด้วยการมีคำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าวหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องข้างต้น จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่เทศบาลออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เทศบาลก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และด้วยเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้นทำให้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของเทศบาลไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีผลทำให้เทศบาลไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

^{๓๓-๓๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๓) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งต้องร่วมกันออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒)

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))
๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๒๐)

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกัน มิใช่ลงนามโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่เพียงผู้เดียว

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวปลอมแปลงข้อบัญญัติ

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

งบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ โดยมีขอบ และมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณปี ๒๕๔๖ ถึงปี ๒๕๔๗ ไม่ถูกต้อง เนื่องจากในเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้กระทำละเมิด แต่มีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในฎีกาเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เพราะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำและเก็บรักษาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพียงผู้เดียว ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อมูลเรื่องแผนงานและโครงการต่าง ๆ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่ออนุมัติโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ประจำอำเภอ แต่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานประจำตำบล ซึ่งจะต้องออกปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการในระดับตำบลทุกสัปดาห์ จึงไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกวัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้ว ให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ไม่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ และใช้จ่ายเงินงบประมาณปี ๒๕๔๘ โดยมีขอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามกฎหมายกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งตามข้อ ๑๐^{๑๕}

^{๑๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกัน เมื่อคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว รวมทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ภายหลังจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้รายงานและเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องรับผิดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการและเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งมีได้เป็นไปตามข้อ ๒๐^{๑๖} ของระเบียบเดียวกัน อีกทั้งภายหลังจากที่กระทรวงการคลังมีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี กรณีจึงมิได้เป็นไปตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คำวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

^{๑๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๒๐ ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ให้ผู้แต่งตั้งร่วมร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ แล้ว ถ้าผลในชั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ ๑๘ แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

๔) กรณีไม่ใช้การกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๕/๒๕๕๗

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๒)

๒. ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (มาตรา ๙๒)

การนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้มาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นแต่เพียงการที่เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่เข้าใจว่าตนเองพึงมีพึงได้จากหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าวได้

ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านโดยใช้สัญญากู้เงินของนาย ค. สามีของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ทำสัญญากู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง จำกัด โดยสัญญากู้เงินฉบับดังกล่าวระบุว่า เพื่อซื้อบ้านพร้อมที่ดิน เป็นหลักฐานในการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีและนาย ค. ได้ร่วมกันนำที่ดินโฉนดที่ดินพร้อมบ้านเดี่ยว ๒ ชั้น จดทะเบียนจํานองเป็นประกันเงินกู้ต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง จำกัด ตามเงื่อนไขที่สหกรณ์ฯ กำหนด หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ของนาย ค. ไปขออนุมัติต่อนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิ และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้พิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ ต่อมา จังหวัดได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลเรียกเงินคืนจากผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๘ บาท โดยระบุว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ของสามีที่กู้เงินเพียงคนเดียวโดยผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมเป็นคู่สัญญากู้เงินจากสหกรณ์ฯ มาประกอบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการค่าเช่าบ้าน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๕ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้ของนาย ค. คู่สมรส ที่กู้เงินเพียงคนเดียวโดยผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมเป็นคู่สัญญากู้เงินด้วย มาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านจากเทศบาล เป็นแต่เพียงการที่

ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าตนเองพึงมีพึงได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลก็ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ได้เลย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๔ บาท ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ โดยปัญหาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ปัญหาข้อนี้จะมีได้มีการยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยขอในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจตามข้อ ๙๒^{๑๘} แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่จะยกขึ้นมาวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๒๓,๓๒๒.๔๔ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๐/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : -

กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมาจ้างย้อนยุคในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์ประจำปี เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณตามโครงการและกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของเทศบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการจัดกิจกรรมร่วมนย้อนยุคถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุงศิลปะ จารีตประเพณีท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เพื่อสืบสานประเพณีสงกรานต์ เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

^{๑๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^{๑๘} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๙๒ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

ของเทศบาล เป็นการส่งเสริมศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรมกิจกรรมร่วมนักเรียนเป็นมหรสพ ที่ให้ความบันเทิงแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทย ซึ่งสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของโครงการ การที่เจ้าหน้าที่ได้ตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจ้างเหมา ร่วมนักเรียนพร้อมศิลปินนักร้องมาแสดงในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และลงนาม ในฎีกาเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าว จึงมิได้ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการกองคลัง สังกัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ถูกตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดแจ้งผลการตรวจสอบ งบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ โดยมีข้อเสนอแนะให้ผู้รับผิดชอบนำเงิน ที่เบิกจ่ายไม่ถูกต้องส่งคืนคลังเทศบาล สำหรับโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๗๓๑,๐๐๐ บาท เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ จึงสรุป สำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าการจ้างเหมา ร่วมนักเรียนพร้อมศิลปินนักร้องมาร่วมโครงการ งานประเพณีสงกรานต์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นกิจกรรมที่ไม่จำเป็น ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นผลให้ไม่ประหยัดงบประมาณและประชาชนไม่ได้ประโยชน์ ต่อมา นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาอุทธรณ์โดยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง และผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี และเห็นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่เป็นไปตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายการค่าจ้างเหมา ร่วมนักเรียน ในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ครั้งนี้ เป็นการเบิกจ่ายตามโครงการ และกรอบวงเงินที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของเทศบาล ตำบลที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลตำบลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว โดยการจัดกิจกรรมร่วมนักเรียนถือได้ว่าเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและบำรุง ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเมื่อการจัดกิจกรรม ในโครงการสืบสานประเพณีสงกรานต์เป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เป็นการส่งเสริม ศิลปะ จารีตประเพณี และวัฒนธรรม ประกอบกับกิจกรรมร่วมนักเรียนเป็นมหรสพที่ให้ความบันเทิง แก่ประชาชนเป็นการทั่วไปในโอกาสประเพณีขึ้นปีใหม่ไทยซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ และเมื่อพิจารณาถึงฐานะทางการคลังของเทศบาลตำบลหลังจากเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรม ดังกล่าวไปแล้ว งบประมาณช่วงครึ่งปีหลังยังคงเหลือจำนวน ๒,๑๙๓,๕๐๐ บาท การเบิกค่าจ้างเหมา ร่วมนักเรียนดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินตามงบประมาณที่ตั้งไว้เท่าที่จำเป็นและประหยัด โดยคำนึงถึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อีกทั้ง สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดฯ ก็ได้อ้างอิงถึงราคากลางหรือราคาอ้างอิง

ที่จะสามารถเทียบเคียงให้เห็นได้ว่าราคาจ้างเหมาจ้างย่อนยุคในโครงการนี้เป็นราคาที่สูงเกินกว่าราคากลางอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายจ้างเหมาจ้างย่อนยุคพร้อมศิลปินนักร้องมาแสดงในโครงการงานประเพณีสงกรานต์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงินรายการดังกล่าวจึงมิได้ทำให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหายแต่อย่างใด คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบล จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.๒๐๗/๒๕๖๓

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

๒. ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ (ข้อ ๖)

เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ปฏิบัติหน้าที่อนุมัติจัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใต้บังคับบัญชาชอบที่จะทำการโต้แย้งคัดค้านไว้ก่อนมีการออกคำสั่งดังกล่าว และถือเป็นการโต้แย้งคัดค้านแทนผู้ใต้บังคับบัญชาคนอื่นที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันตามคำสั่งเดิมซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าวขึ้นย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง สังกัดเทศบาลแห่งหนึ่ง สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดได้ตรวจสอบงบการเงินของเทศบาล กรณีจัดซื้อผ้าห่มเพื่อแจกให้ผู้ประสบภัยหนาวในเขตเทศบาล โดยวิธีพิเศษ รวม ๒ ครั้ง เป็นค่าซื้อผ้าห่มรวมจำนวน ๑๓,๕๐๐ ผืน เป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๑๓๓,๐๐๐ บาท โดยไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานจำนวนผู้ประสบภัยหนาวที่ได้รับ ความเดือดร้อนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ แต่เป็นการจัดซื้อเพื่อแจกจ่ายทุกครัวเรือน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๔๓๔๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ หลังจากนั้น นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อรายงานความเสียหายและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว ให้นาย พ. รองนายกเทศมนตรี รับผิดชอบในความเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายเป็นเงิน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ให้นาย พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล เป็นเงินจำนวน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท และรายงานกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

และหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบและเพิ่มเติมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องรับผิดชอบใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม คำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลังได้เข้าร่วม ในการประชุมผู้บริหารของเทศบาลเพื่อพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ และลงชื่อผ่านเรื่องเพื่อขออนุมัติจัดซื้อผ้าห่มต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีได้ทักท้วงว่ากรณีดังกล่าว ไม่ชอบด้วยระเบียบ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าเสียหาย จำนวน ๑,๕๔๔,๗๖๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๘๓.๓๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้แก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๓๓,๒๓๘.๓๐บาท และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย พ. รองนายกเทศมนตรี รักษาราชการแทนนายกเทศมนตรี เป็นประธานในที่ประชุมพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบการบริหาร กิจการของเทศบาลรวมถึงเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล และมีหน้าที่ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการของเทศบาล แจ้งให้ที่ประชุมทราบแล้วว่าคณะผู้บริหารเทศบาล มีนโยบายที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยหนาวด้วยการแจกผ้าห่ม โดยนาย ก. รองนายกเทศมนตรี มิได้โต้แย้งคัดค้านว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่ นโยบายของคณะผู้บริหารเทศบาล และยังให้การสนับสนุน ที่จะแจกจ่ายผ้าห่มแก่ประชาชนทุกครัวเรือน แม้ว่านาง พ. รองปลัดเทศบาล รักษาการผู้อำนวยการ กองสวัสดิการสังคม ได้รายงานผลการสำรวจรายชื่อผู้ประสบภัยหนาวที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ จำนวน ๒,๖๐๐ คน และเสนอขออนุมัติจัดซื้อผ้าห่ม ๒,๖๐๐ ผืน รวมทั้งนาย ส. ปลัดเทศบาล ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรีและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการ ประจำของเทศบาล จะแจ้งแนวทางการให้ความช่วยเหลือกรณีดังกล่าวว่าจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ กล่าวคือ ควรจะให้ความช่วยเหลือ เฉพาะผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น ไม่สามารถแจกจ่ายให้แก่ทุกคนได้ทั้งหมด เป็นเรื่อง การสังคมสงเคราะห์ควรจะแจกจ่ายให้แก่ผู้ด้อยโอกาสจริง ๆ อันชี้ให้เห็นว่า นาย พ. และนาย ก. ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารเทศบาลได้รับทราบหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือตามความในข้อ ๒ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๔๓๔๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ และถือว่าการที่นาย ส. ปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ได้ทำการโต้แย้งคัดค้านกรณีที่คณะผู้บริหารมีนโยบายที่จะแจกผ้าห่มให้แก่ประชาชนทุกครัวเรือนว่า เป็นการไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เป็นการทักท้วงแทนผู้ฟ้องคดีและพนักงานเทศบาล ผู้ได้บังคับบัญชาของนาย ส. แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีจะทักท้วงอภัยยอมไม่เกิดผลกับกรณีนี้ เนื่องจาก ในที่ประชุมมีการเสนอความคิดเห็นออกเป็นสองฝ่ายแล้ว ได้แก่ ฝ่ายของนาย ก. ซึ่งอยู่ใน

คณะผู้บริหารที่เสนอให้จัดซื้อผ้าห่มแจกจ่ายแก่ทุกครัวเรือน และฝ่ายของนาย ส. ปลัดเทศบาล ซึ่งรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำที่เสนอให้แจกจ่ายแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เท่านั้น การที่นาย พ. รองนายกเทศมนตรี ประธานที่ประชุมและในฐานะรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรี รับทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวตามที่นาย ส. ทักท้วง ถือว่าเป็นการเพียงพอและบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ตามข้อ ๖^{๑๙} ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานเทศบาลเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือไม่เป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการ ให้เสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันตามคำสั่งเดิมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม การที่นาย พ. สั่งในที่ประชุมว่า ตนในฐานะคณะผู้บริหารขอให้ดำเนินการแจกจ่ายผ้าห่มแก่ทุกครัวเรือน จึงให้จัดซื้อผ้าห่มทั้งหมด ๑๓,๕๐๐ ผืน ราคาผืนละไม่เกิน ๑๖๐ บาท จึงเป็นการสั่งราชการในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ลงชื่อผ่านความเห็นชอบให้ดำเนินการจัดซื้อผ้าห่มตามโครงการที่นาย พ. สั่งราชการจำนวน ๒ ครั้ง เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยทราบข้อมูลครบถ้วนแล้ว ไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลตามนัย มาตรา ๔๒๐^{๒๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่ง ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๓๘.๓๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

^{๑๙} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔

ข้อ ๖ พนักงานเทศบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

^{๒๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดีอนามย์ก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

๕) กรณีการกระทำละเมิดที่มีได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
(มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)

การที่ผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของการขับรถในขณะที่ฝนตกและถนนลื่น แต่ความระมัดระวังเช่นว่านั้นยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงหรือป้องกันภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย กับพฤติการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นเป็นพิเศษในการหลีกเลี่ยงอันตรายที่เกิดจากมันสำปะหลังได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความเสี่ยงแล้วผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถ โดยไม่ห้ามล้อรถยนต์ทันที เนื่องจากอาจทำให้รถหมุนและพลิกคว่ำได้ จึงถือเป็นการใช้ ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอาชีพขับรถแล้ว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความเร็วสูง ความเสียหายน่าจะรุนแรงมากกว่าที่เป็น จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำของกระทรวงสาธารณสุข ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ โรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ตู้ของโรงพยาบาลนำผู้ป่วย ไปส่งรักษาต่อที่โรงพยาบาล โดยทำการตรวจสภาพล้อรถพยาบาล มีดอกยาง ลม และที่ปิดน้ำฝน อยู่ในสภาพใช้การได้ก่อนนำส่งผู้ป่วย และมีพยาบาลวิชาชีพพร้อมเดินทางจำนวน ๒ คน เมื่อนำส่ง ผู้ป่วยรักษาต่อเรียบร้อยแล้ว ขณะผู้ฟ้องคดีได้ขับรถพยาบาลกลับโรงพยาบาลไปตามเส้นทางเดิม เมื่อขับรถพยาบาลห่างจากตัวอำเภอเมืองประมาณ ๗ กิโลเมตร ฝนเริ่มตกหนักและเบาพริ้ว ๆ สลับกัน ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถพยาบาลมาด้วยความเร็วประมาณ ๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่เมื่อขับต่อไป อีกประมาณ ๒๐๐ เมตร ทางข้างหน้าห่างประมาณ ๑๐๐ เมตรเศษ มีชาวบ้าน ๒-๓ คน กำลังเก็บ สิ่งของอยู่ข้างทาง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการเปลี่ยนเกียร์เพื่อลดความเร็วของรถลงอีก แต่ปรากฏว่า รถพยาบาลเกิดการลื่นไถลออกไปนอกไหล่ถนนด้านซ้ายโดยผู้ฟ้องคดีมิได้แตะเบรกเพราะเกรงว่า จะทำให้รถยนต์เกิดการหมุนและพลิกคว่ำ จึงได้พยายามบังคับพวงมาลัยเพื่อให้รถพยาบาลวิ่งกลับไป บนพื้นถนนเหมือนเดิม แต่ได้ลื่นไถลตกลงไปที่คูระบายน้ำข้างทางด้านซ้ายของถนน ห่างจากไหล่ถนน ๑ เมตรเศษ คูน้ำลึกลาดชัน กว้าง ๒ เมตรเศษ ลึกประมาณ ๕ เมตร เป็นเหตุให้น้ำรถพยาบาลตกลง ไปชนกับตลิ่งคันคลองด้านฝั่งตรงกันข้าม ทำให้บริเวณหน้ารถพยาบาลได้รับความเสียหาย แต่ภายใน ห้องพยาบาลตลอดจนอุปกรณ์ทางการแพทย์ไม่ได้รับความเสียหาย ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งรายงาน ผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีขณะขับรถยนต์ไปส่งต่อผู้ป่วย ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์อย่างเพียงพอ มิได้เป็นผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต่อมา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิด ตามคำสั่งจังหวัด
ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดี
รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๕ ของความเสียหายจำนวน ๕๔๑,๙๐๔.๗๑ บาท
คิดเป็นเงินจำนวน ๔๐๖,๔๒๘.๕๓ บาท ด้วยเหตุผลว่า เมื่อพิจารณาจากสภาพความเสียหาย
ของรถพยาบาลซึ่งได้รับความเสียหายมาก จึงน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีขับรถพยาบาลมาด้วยความเร็วสูง
พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง
ดังกล่าว จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา
เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗ ของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ายกอุทธรณ์
ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ เพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
และเพิกถอนผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากพยานหลักฐานที่ปรากฏน่าเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขับรถมา
ด้วยความเร็วสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในขณะเกิดเหตุที่มีฝนตกและถนนลื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีมาถึง
บริเวณเกิดเหตุเห็นมีคนเก็บมันสำปะหลังข้างทางก็ได้ชะลอความเร็วลงแล้ว แต่บริเวณเกิดเหตุ
ขณะนั้นมีมันสำปะหลังกระจายอยู่และละลายบนผิวถนนเป็นระยะทางประมาณ ๑๐๐ เมตร ยิ่งทำให้
ถนนลื่นกว่าสภาพฝนตกโดยปกติทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นตามวิสัยของ
ผู้มีประสบการณ์และอาชีพขับรถด้วยการลดความเร็วรถในระดับเพียงพอที่จะขับผ่านอย่างปลอดภัยได้
หรือหยุดเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในอันตรายอันเกิดจากการขับรถผ่านบริเวณดังกล่าว
แต่จากถ้อยคำพยานที่นำมาในรถให้การว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วไม่เกิน ๑๐๐ กิโลเมตร
ต่อชั่วโมง แต่ไม่แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงเพียงใดในขณะเกิดเหตุ เมื่อพิจารณา
จากภาพถ่ายสภาพรถพยาบาลที่ได้รับความเสียหายอย่างหนักเฉพาะด้านหน้า และมีค่าซ่อมสูง
จากระบบไฟฟ้า ชุดเกียร์ และกล่องควบคุม นอกนั้นเป็นการซ่อมตามสภาพของรถที่ตกจากที่สูง
รวมค่าซ่อมห้าแสนบาทเศษ ดังนั้น แม้จะมีความว่าผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังแล้ว ก็เป็นเพียงวิสัย
หรือการขับรถในขณะฝนตกและถนนลื่นเท่านั้น แต่ในภาวะที่มีความลื่นของมันสำปะหลังที่ถูกรถทับ
บดและจึงฟังได้ว่าความระมัดระวังเช่นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงหรือป้องกันภัยที่จะก่อให้เกิด
ความเสียหายกับพฤติการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นไปเป็นพิเศษเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้ใช้
ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถในการไม่ห้ามล้อรถพยาบาลโดยทันที เนื่องจากอาจทำให้รถหมุน
และพลิกคว่ำได้ จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอาชีพขับรถแล้ว
ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความเร็วสูงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้าง ความเสียหาย
ของรถพยาบาลก็น่าจะเสียหายรุนแรงมากกว่าที่ปรากฏ รวมทั้งผู้ร่วมเดินทางกับผู้ฟ้องคดีน่าจะได้รับ
บาดเจ็บรุนแรงกว่าที่เป็น พฤติการณ์แห่งคดีน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ
แต่ไม่ร้ายแรงอันจะต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยืนยันตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ.๒๔/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง :-

เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อยัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตั้งได้ เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าวงเงินที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ กรณีเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายงบประมาณ ได้ตราข้อยัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๕๐ ประเภทค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศสูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตั้งได้ จึงถูกออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการตราข้อยัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว สูงกว่าวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตั้งได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้ทุกประเภทและรวมเงินอุดหนุนทั่วไปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๓๐๒,๕๗๑,๘๗๙.๘๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒ ของรายได้ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการจัดทำข้อยัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยนำประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๓๖๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท มาคำนวณเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายส่วนดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๗,๒๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการตั้งงบประมาณที่สูงกว่าหลักเกณฑ์ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิตั้งได้ และทำให้กรณีมีรายการเบิกจ่ายโครงการอบรมและศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่สูงกว่าวงเงินงบประมาณที่จะต้องตั้งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าวงเงินที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ อันเนื่องมาจากการตั้งงบประมาณโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ

ทางละเมิดว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รายงานให้ผู้บริหารทราบถึงการตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สูงกว่าวงเงินงบประมาณที่สามารถตั้งได้ เนื่องจากการประชุมพิจารณาการตั้งงบประมาณรายจ่ายแต่ละหน่วยงานระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เจ้าหน้าที่งบประมาณ) และผู้อำนวยการกองแผน และงบประมาณ ได้ศึกษารายละเอียดในหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวอยู่แล้ว และได้ทราบจากผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาให้ตั้งจ่ายร้อยละ ๒ ตามประมาณการรายรับผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณได้แจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวศึกษารายละเอียดของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การเดินทางไปราชการต่างประเทศและการศึกษาดูงานทั้งในประเทศและต่างประเทศขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหนังสือชักซ้อมแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยแล้ว แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงสั่งการให้ตั้งงบประมาณในอัตราร้อยละ ๒ ของประมาณการรายรับตามที่กองคลังได้ประมาณการไว้ ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการจัดทำภายใต้การสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต่อมาได้รับอนุมัติจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ตั้งวงเงินดังกล่าวเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งยังได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่ปรากฏข้อทักท้วงแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเพียงการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการจัดทำภายใต้การสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต่อมาได้รับอนุมัติจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ตั้งวงเงินดังกล่าวเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งยังได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่ปรากฏข้อทักท้วงแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นเพียงการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๖) การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแต่ละกรณี และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย รวมทั้งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
(มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)

การพิจารณาเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น
หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาหักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ
ออกจากส่วนที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบด้วย ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้อง
กับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสรรพากรอำเภอฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๑) ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
แก่ทางราชการ กรณีที่เจ้าหน้าที่สรรพากร ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีและนำเงิน
รายได้แผ่นดินส่งคลัง ได้ร่วมกับลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงยกยอกเงินภาษีซึ่งประชาชน
นำมาชำระไป โดยใช้วิธีนำเช็คของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เช็คที่สั่งจ่ายชำระภาษีและไม่สามารถ
เรียกเก็บเงินได้สลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด
ทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน
ของผู้ได้บังคับบัญชา เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังยกยอกเงินของทางราชการ
ไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๑๐
ของความเสียหายทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งแต่อย่างใด
และได้ส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชา
ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตาม
ระเบียบของทางราชการ จนเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชียกยอกเงินภาษีอากรไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำ
โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐^{๒๑} ประกอบกับ
มาตรา ๘^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้

^{๒๑-๒๒} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงาน
ของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง จะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรง
แห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม
ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่
แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ
ที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำ
บทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติ
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความ
สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายทั้งหมด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานมีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่มิได้ตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลังหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น เป็นเหตุให้ไม่ทราบว่ามีจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้มีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตยกเงินภาษีอากรในขั้นตอนแลกซื้อแคชเชียร์เช็คไปได้โดยง่าย ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลที่มีหน้าที่ดังเช่นผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลตรวจสอบโดยรอบคอบ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้ง่ายและอยู่ในวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะกระทำได้นอกจากนั้น ยังปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะเป็เครื่องมือที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันได้รับเช็คที่ชำระภาษีอากรจำนวนกี่ฉบับและเป็นของผู้ใดบ้าง โดยเมื่อเปรียบเทียบกับหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรก็จะทำให้ทราบได้ว่ามีเช็คที่นำส่งคลังเพิ่มขึ้นจากสมุดทะเบียนคุมเช็คหรือไม่ อันเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ แต่มิได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกเงินสดไป จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ อันเป็นการกระทำละเมิดซึ่งต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำนั้นตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยให้ผลต่อเนื่องมา นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมาก ยากต่อการตรวจสอบ เพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จนจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงานเป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบ และขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย

หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงาน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตลอดแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการในอัตรา ร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดตามลำดับนั้น มีผลเท่ากับเป็นการเรียก ร้อง ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย มาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้อง กับบทกฎหมาย จึงมีเหตุอันสมควรหักส่วนความรับผิดดังกล่าวลงร้อยละ ๘๐ ของความเสียหาย ทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำทุจริตต้องชดใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินที่ถูกยกออกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดในสัดส่วนร้อยละ ๔๐ และ ๖๐ ของจำนวนเงินร้อยละ ๒๐ ดังกล่าวตามลำดับ ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับชำระหนี้ จากผู้ทุจริตเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๒/๒๕๕๖

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘)

แม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่การเรียกให้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม ในแต่ละกรณีประกอบด้วย นอกจากนี้ ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่อง ของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หักส่วน แห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาวิทยาลัยอาชีวศึกษาได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ถูกกล่าวหาว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ การทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของราชการสูญหาย คณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวน ๑๐๐,๓๙๐ บาท เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรี้ว่าการกระทรวงศึกษาธิการวินิจฉัยยื่น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า วิทยาลัยอาชีวศึกษาได้รับงบประมาณในการปรับปรุงอาคารโดยยุบรวมห้องทำงาน ของผู้ช่วยผู้อำนวยการทั้งหมด จัดทำเป็นห้องโสตทัศนูปกรณ์และห้องประชุมครู จึงทำการย้าย ห้องทำงานผู้ฟ้องคดีให้ไปอยู่ห้อง ๓๑๒ ชั้น ๑ อาคาร ๓ ซึ่งเดิมห้อง ๓๑๒ ดังกล่าวได้เตรียมการ

เพื่อใช้เป็นห้องศูนย์การเรียนรู้ภาษาอังกฤษด้วยตนเอง และมีครุภัณฑ์รวมถึงชุดเครื่องเสียงที่สูญหาย เก็บไว้ โดยนาย ช. หัวหน้างานพัสดุ ได้มอบการครอบครองครุภัณฑ์ดังกล่าวให้นางสาว ส. อาจารย์ ผู้รับผิดชอบโครงการพร้อมกุญแจห้องดังกล่าว ซึ่งต่อมานางสาว ส. ได้เดินทางไปราชการต่างประเทศ จึงได้มอบกุญแจให้กับนาง ส. หัวหน้างานอาคารสถานที่ และเมื่อนางสาว ส. เดินทางกลับจากต่างประเทศ ได้ทราบว่าห้องดังกล่าวจะเปลี่ยนเป็นห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี นางสาว ส. จึงไม่ได้ขอกุญแจคืน กรณีเห็นได้ว่า การดูแลทรัพย์สินดังกล่าวโดยปกติเป็นหน้าที่ของนางสาว ส. ซึ่งรับมอบพัสดุดังกล่าว มาอยู่ในความดูแล และนาง ส. เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินดังกล่าวในระหว่างที่นางสาว ส. เดินทาง ไปต่างประเทศ โดยเป็นผู้ถือกุญแจห้องร่วมกับนาย พ. นักการภารโรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ ดูแลรักษาทรัพย์สินในฐานะเจ้าของห้องทำงานที่เก็บทรัพย์สินที่สูญหายเท่านั้น เมื่อต่อมาได้มีการขนย้าย ทรัพย์สินดังกล่าวออกจากห้องทำงานผู้ฟ้องคดี จึงย่อมเป็นหน้าที่ของนางสาว ส. และนาง ส. ที่ต้องร่วม ในการตรวจสอบความครบถ้วนของทรัพย์สินที่ขนย้ายด้วยโดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีและพิจารณาถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแล ทรัพย์สินคนอื่น ๆ กลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนของราคาทรัพย์สินที่สูญหาย จึงเป็นการไม่คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง^{๒๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดี ย้ายเข้าทำงานในห้องดังกล่าว ก็ไม่ปรากฏว่ามีมีการย้ายทรัพย์สินไปเก็บรักษาไว้ในสถานที่ที่เหมาะสม เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวมีราคาสูงแต่ยังคงเก็บไว้ที่ห้องทำงานของผู้ฟ้องคดีดั้งเดิมจนกระทั่งมีการย้าย ไปเก็บไว้ที่ห้องประชุมใหม่ซึ่งเป็นเวลาหลังจากผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานในห้องดังกล่าวถึงห้าเดือนเศษ จึงเป็นความบกพร่องจากระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับพัสดุของหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดด้วย ที่ไม่จัดระบบการเก็บรักษาดูแลและตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวได้จัดให้มี การตรวจสอบและรับทำการขนย้ายทรัพย์สินออกจากห้องที่ใช้เป็นห้องทำงานของผู้ฟ้องคดี ก็จะเป็น การป้องกันหรือลดทอนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวได้ ถือเป็นความบกพร่องในการ ดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและระบบการดำเนินงานส่วนรวม ซึ่งศาลสามารถใช้อดุลพินิจหักส่วน แห่งความรับผิดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๘ วรรคสาม^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครอง ชั้นต้นวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด และให้ ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงิน ๕๐,๑๙๕ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์ จึงต้องถือว่าเหมาะสมแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม

^{๒๓-๒๔} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ๑๑๑ ๑๑๑

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรง แห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

๑๑๑ ๑๑๑

ทดแทนเกินกว่าจำนวนเงิน ๕๐,๑๙๕ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย เมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นบางส่วน ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้คำสั่งในส่วนที่ชอบด้วยกฎหมายยังคงดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ศาลปกครองชั้นต้นไม่ได้กำหนดให้คำพิพากษามีผลเมื่อใด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นควรให้มีผลตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง จึงสมควรแก้ไขให้ถูกต้อง พิกษาแก่คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ เฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๕๐,๑๙๕ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่มีคำสั่ง

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๑

- กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)
๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘)
๓. ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ (ข้อ ๕๙)

แม้ว่าการกระทำของนาง ส. จะถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวมิได้เกิดจากเจตนาทุจริตของนาง ส. แต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่าการทุจริตของนาง ก. ได้เกิดขึ้นต่อเนื่องเป็นเวลานานเกือบ ๔ ปี จึงถือได้ว่าความเสียหายเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐด้วย การที่ให้นาง ส. รับผิดชอบได้หักส่วนแห่งความรับผิดของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐย่อมไม่เป็นธรรม และถือเป็นการออกคำสั่งโดยมิได้พิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า นาง ก. อดีตเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี สังกัดโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ได้ทุจริตต่อหน้าที่นำเงินฝากเข้าบัญชีไม่ครบถ้วน โดยเบียดบังยกยอกนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว จำนวน ๘๓ ครั้ง ต่อเนื่องกันเป็นเงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินคดีอาญากับนาง ก. และศาลได้มีคำพิพากษาให้นาง ก. คืนหรือใช้เงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท แก่โรงพยาบาล และคดีถึงที่สุดแล้ว โดยนาง ก. ต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษาส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นซึ่งมี นางสาว ส. และคณะกรรมการเก็บรักษาเงินของโรงพยาบาล ที่ได้ลงลายมือชื่อรับรองในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน แต่มิได้นำสมุดคู่ฝากธนาคารซึ่งถือเสมือนเป็นเงินสด หรือหลักฐานการนำเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารมาตรวจสอบกับยอดเงินในรายงานเงินคงเหลือประจำวัน เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินจึงเป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตเบียดบังยกยอกเงินไปได้เป็นจำนวนหลายครั้งและเป็นเวลาต่อเนื่องกัน จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการในอัตราคนละร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวน

๗๖๐,๗๗๒ บาท ตามช่วงเวลาที่บุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนนางสาว ส. จังหวัดได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๓ สั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุสุขภาพ ต่อมา นางสาว ส. ได้ถึงแก่กรรม ต้องเรียกให้ทายาทรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งให้มารดาของนางสาว ส. และทายาทโดยธรรมผู้ถูกฟ้องคดี นำเงินจำนวนดังกล่าวมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โรงพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ไม่นำเงินไปชำระภายในกำหนดเวลา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงนำมาฟ้องเป็นคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงินรวมถึงนางสาว ส. ได้ลงลายมือชื่อในรายงานเงินคงเหลือประจำวันว่าได้ตรวจนับเงินและหลักฐานแทนตัวเงินถูกต้องแล้ว โดยมีได้นำสมุดคู่ฝากธนาคารซึ่งถือเป็นหลักฐานแทนตัวเงินมาตรวจสอบจำนวนเงินฝากธนาคารกับรายงานเงินคงเหลือประจำวันว่ามีจำนวนเงินถูกต้องตรงกันหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากได้มีการตรวจสอบสมุดคู่ฝากธนาคารแล้วจะพบว่าจำนวนเงินฝากธนาคารในสมุดคู่ฝากมีจำนวนเงินไม่ตรงกันกับจำนวนเงินฝากธนาคารที่ปรากฏในรายงานเงินคงเหลือประจำวันตามที่นาง ก. ได้ลงบัญชีไว้ พฤติการณ์ดังกล่าวของนางสาว ส. ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงินจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ อันเป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตยกยอกเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้หลายครั้งเป็นเวลาต่อเนื่องกัน การกระทำของนางสาว ส. ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้โรงพยาบาลได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนางสาว ส. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นต้นสังกัดของโรงพยาบาล นางสาว ส. จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อความเสียหายที่นาง ก. ก่อให้เกิดขึ้นเป็นเงินจำนวน ๗๖๐,๗๗๒ บาท นั้น เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่นางสาว ส. เป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ รวมอยู่ด้วยจำนวน ๒๘๖,๒๘๙ บาท และข้อเท็จจริงปรากฏว่านาง ก. ได้นำเงินฝากเข้าบัญชีไม่ครบถ้วนตามจำนวนที่ได้รับไว้ โดยเบียดบังยกยอกนำเงินนั้นไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นจำนวนถึง ๘๓ ครั้ง และนาง ก. ได้กระทำการทุจริตต่อเนื่องมาตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๑ ก่อนที่นางสาว ส. จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเก็บรักษาเงินตามคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ และยังคงกระทำการทุจริตต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่นางสาว ส. ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการเก็บรักษาเงินแล้ว เป็นเวลานานกว่าหนึ่งปีเศษ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ การละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ฟ้องคดีด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกร้อยละ ๕ ของความเสียหายคงเหลือความเสียหายจำนวน ๑๔๓,๑๔๔.๕๐ บาท เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า นางสาว ส. ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงิน สมควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตรา

ร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายจำนวน ๑๔๓,๑๔๔.๕๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๔,๓๑๔.๔๕ บาท และเนื่องจากคดีนี้ นาง ห. ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมและเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้ถึงแก่ความตาย ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลเรียกนาย ว. และนาย ณ. บุตรชายของนาง ห. เข้ามาแทนที่นาง ห. ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งเรียกให้นาย ว. และนาย ณ. เข้าแทนที่คู่กรณีผู้ถึงแก่ความตาย ดังนั้น นาย ว. และนาย ณ. จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบกว่าทรัพย์มรดกของนางสาว ส. ที่นาย ว. และนาย ณ. ได้รับมาจากกองมรดกของนางสาว ส. และยังมีอยู่ในวันที่มีคำพิพากษา

(๔) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๑๒๙)

คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณค่าแรงงานผิดพลาด ทำให้ราคาสูงเกินจริง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อรับผิดชอบในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางแล้ว จึงไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ อันเป็นการกระทำมูลกรณีเดียวกันอีก

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตรวจสอบงานจัดจ้างโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. แล้ว พบว่ามีการกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบชดใช้ความเสียหาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นผลจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการกำหนดราคากลางและผู้ตรวจแบบ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่มีเจตนาเข้าช่วยแก้ไขและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ทางราชการแล้ว โดยทำบันทึกก่อนการอนุมัติเบิกจ่ายเงินในงวดสุดท้ายถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในขณะนั้น เพื่อพิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญา จึงเห็นสมควรให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด จำนวน ๘๑๔,๖๖๔.๘๘ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ให้ผู้อุทธรณ์ชดใช้ค่าสินไหมตามคำสั่งของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. แก้ไขสัญญาให้ถูกต้อง

กรณีพบข้อบกพร่อง และหักเงินที่คำนวณราคาผิดจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. มิใช่หักจากเจ้าหน้าที่ และให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่แท้จริงในอัตราส่วนร้อยละ ๖๕ ของจำนวนเงิน ๒๐๔,๙๖๑ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๓๓,๒๒๔.๖๕ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคากลาง มีหน้าที่โดยตรง ในการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางควรได้รู้ว่าตามหลักวิชาช่างทั่วไป ค่าแรงงานก่ออิฐต้องคำนวณ โดยใช้หน่วยเป็นตารางเมตรไม่ใช่เป็นก้อน (อิฐ) โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางชุดนี้มีนายช่างโยธา รวมอยู่ด้วย ย่อมต้องมีการตั้งข้อสังเกตและหารือร่วมกันระหว่างที่มีการกำหนดราคากลาง ทั้งนี้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณค่าแรงงานก่ออิฐทึบไฟที่ผิดพลาดทำให้ราคาสูงเกินจริง ถึง ๕๔๘,๖๑๐.๐๒ บาท ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ของคณะกรรมการกำหนด ราคากลางที่จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้วเห็นว่า หากคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็จะตรวจพบถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางในกรณีนี้ได้เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมาก จึงถือเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ กำหนดราคากลางจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อพบข้อผิดพลาด ผู้ฟ้องคดี ที่ ๑ ได้พยายามแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายโดยการทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงกรณี ดังกล่าวและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการแจ้งผู้รับจ้างและแก้ไขสัญญาโดยปรับลดจำนวนเงินลง ตามราคาที่พบข้อผิดพลาด เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับแนวทางการกำหนดสัดส่วน ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ กรณี คณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดราคาสูงกว่าความเป็นจริง ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำหนด ราคากลางรับผิดชอบใช้ในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหาย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหาย โดยมีส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในฐานะกรรมการกำหนด ราคากลางที่ต้องรับผิดชอบใช้ในค่าเสียหาย และในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ รวมเป็นเงินจำนวน ๑๕๕,๔๓๙.๕๐ บาท แล้ว ยังถือไม่ได้ว่าการกำหนดสัดส่วนความรับผิดดังกล่าวได้พิจารณา โดยได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และความเป็นธรรม แก่กรณี สัดส่วนความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวจึงยังไม่เหมาะสมตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางแล้ว จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุอันเป็นการกระทำในมูลกรณีเดียวกันอีก เพราะในฐานะ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความเห็นหรือกระทำการอื่นใด ที่แตกต่างไปจากการกระทำในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางได้ และการกำหนดสัดส่วนความรับผิด ดังกล่าวยังไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของนายกเทศมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งในขณะที่ได้รับ รายงานถึงความผิดพลาดในการกำหนดราคากลาง แต่ไม่ดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์

แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา โดยตกลงกับผู้รับจ้างเพื่อปรับลดจำนวนเงินลงตามราคาที่พบข้อผิดพลาดตามอำนาจของตนตามข้อ ๑๒๙^{๒๕} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งที่ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความผิดพลาดที่ชัดเจน ซึ่งหากจะถือเป็นเหตุแห่งความเสียหายด้วยส่วนหนึ่งก็มิได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกตามนัยมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการกระทำของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นความบกพร่องของตัวบุคคล ดังนั้น เมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ และความเป็นธรรมแก่กรณีแล้ว ความรับผิดของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางเพียงฐานะเดียว โดยไม่มีส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่จะต้องหักออกแต่อย่างใด และไม่ว่าผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีข้ออ้างด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการกระทำของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตามก็ไม่อาจลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ว่าผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปได้

(๕) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๙/๒๕๖๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : ๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐)

ข้อเท็จจริงในคดีไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว โดยเทศบาลได้ปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาเป็นเวลานานและไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้วางระบบงานในการเร่งรัดติดตามการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานส่วนรวม สมควรให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยตามมาตรา ๘ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๒๕} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๕

ข้อ ๑๒๙ สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ให้ดำเนินการดังนี้

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงกรณีเทศบาลจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่ทิ้งขยะ แต่ปรากฏภายหลังว่า จำนวนเนื้อที่ดินดังกล่าวขาดหายไปจำนวน ๒๐ ไร่ ๑ งาน ๑๗ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีได้รายงานผลการสอบหาข้อเท็จจริงว่า กรณีที่จำนวนเนื้อที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ทิ้งขยะขาดหายไปเกิดจากการตรวจรับที่ดินของคณะกรรมการตรวจสอบความเหมาะสมสภาพที่ดินและตรวจรับที่ดินที่ไม่ได้ขอตรวจสอบแนวเขตที่ดินจากสำนักงานที่ดินจังหวัดให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้ที่ดินขาดหายไปให้นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการทำหนังสือเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ ว่า “ขอให้นายฯ ปรึกษากับคณะเทศฯ และผู้เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง” ซึ่งถือว่าเป็นวันที่เทศบาลโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายกเทศมนตรี รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการจัดซื้อที่ดินทิ้งขยะแล้วเนื้อที่ดินขาดหายไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าที่ดินทิ้งขยะที่ขาดหายไปแก่เทศบาลภายในกำหนดเวลาสองปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าระยะเวลาล่วงเลยไปกว่า ๒๐ เดือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้วินิจฉัยสั่งการ และปรากฏต่อมาว่าผู้ฟ้องคดีได้รายงานด้วยวาจาให้ปลัดเทศบาลทราบ แต่ไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาดำเนินการแต่อย่างใด มีเพียงหนังสือเสนอต่อปลัดเทศบาลว่าระยะเวลาได้ล่วงเลยไป ๒๐ เดือนแล้ว เกรงว่าจะเกิดผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เทศบาล จึงขอโปรดพิจารณาทบทวนวินิจฉัยสั่งการอีกครั้งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ ให้ดำเนินการต่อไป แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่เสนอเรื่องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ปลัดเทศบาลพิจารณานำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาสั่งการให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิดดังกล่าวภายในระยะเวลาตามกฎหมาย แต่กลับมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ว่า สมควรแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาวางเงินค่าเสียหายเท่านั้น จึงทำให้เทศบาลไม่อาจเรียกร้องให้คณะกรรมการตรวจสอบความเหมาะสมสภาพที่ดินและตรวจรับที่ดินรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวนดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๒๔ เทศบาลได้ซื้อที่ดินพิพาทดังกล่าวเพื่อใช้เป็นที่ทิ้งขยะ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินแต่มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดินแปลงดังกล่าว โดยนาย บ. ได้เป็นโจทก์ฟ้องเทศบาลเป็นจำเลยว่า จำเลยขอออกโฉนดที่ดินพิพาท เนื้อที่ ๕๔ ไร่ ๑ งาน ๓๖ ตารางวา ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของโจทก์ เป็นเนื้อที่ ๑๕ ไร่เศษ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนแล้ววินิจฉัยว่าจำเลยมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าโจทก์ โจทก์จึงฟ้องขอให้โจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ศาลชั้นต้นพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๒

พฤศจิกายน ๒๕๓๔ ว่าโจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามแผนที่พิพาท ห้ามจำเลย
เข้าเกี่ยวข้องกับ จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ พิพากษายืน จำเลยฎีกา ต่อมา ศาลฎีกามีคำพิพากษายืน
เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๘ แต่ไม่ปรากฏว่าเทศบาลได้มีการดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัว
เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวโดยปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนถึงปี
พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลได้วางระบบงาน
ในการเร่งรัดติดตามการดำเนินการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายแต่อย่างใด
กรณีจึงถือได้ว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย
สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกร้อยละ ๕๐ จากความเสียหายที่เทศบาลได้รับจำนวน
๒๙๕,๐๕๒.๙๕ บาท คงเหลือความเสียหายจำนวน ๑๔๗,๕๒๖.๔๘ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ วรรคสาม
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง
กับการกระทำละเมิดในการซื้อขายและการตรวจรับที่ดินที่หังขะของเทศบาล เมื่อคำนึงถึงระดับ
ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กรณีนี้ผู้เกี่ยวข้องควรต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตรา
ร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายจำนวน ๑๔๗,๕๒๖.๔๘ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔๔,๒๕๗.๙๕ บาท
เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและนายกเทศมนตรีในขณะนั้น ให้รับผิดชอบละกึ่งหนึ่ง
ของความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน
๒๒,๑๒๘.๙๘ บาท ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๒๒,๑๒๘.๙๘ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์
ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๒๒,๑๒๘.๙๘ บาท
จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย



คณะผู้จัดทำ

ประธานคณะผู้จัดทำ

นายชาญชัย แสงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด

คณะผู้จัดทำ

นายวิชณุ	วรัญญู	รองประธานศาลปกครองสูงสุด
นางสมฤดี	ธัญญศิริ	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายเจตน์	สถาพรศิลป์	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง
นายวิริยะ	วัฒน์สุชาติ	ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
นางสาวธันว์รัตน์	ธนพิทักษ์	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๑
นายไชยรัตน์	แขวงโสภာ	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๒
นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นางปราณี	อิทธิวิริยกุล	เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ
นางสาววรรณวรรณ	ชลินทร์วัฒน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายชวิศ	เหล่าปิยสกุล	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาววิภาวี	อู่ถาวร	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวนุศณา	แก้วมา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวมยุรฉัตร	วุฒิยาน	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวปณณธร	เพ็ญศิริพันธ์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวพิศารยา	เลิศรัฐการ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายศาสตรา	วงศ์วิทย์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

