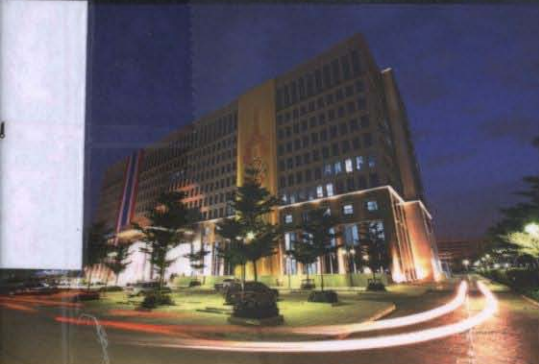




**แนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ :
กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ**



Konrad
Adenauer
Stiftung

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
จัดพิมพ์โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961184301

วันที่	19	/	เม.ย.	/	64
เลขทะเบียน	พ 23562 ค.2				
	KE				
เลขหมู่	152				
	ค.3658-283				

แนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง

เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ :
กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์



Konrad
Adenauer
Stiftung

สมบัตินิติห้องสมุดรัฐสภา

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สำนักงานศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณี
การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ.--กรุงเทพฯ : พี.เพรส, ๒๕๕๓.

๑๓๘ หน้า.

๑. คดีปกครอง--คำวินิจฉัย. ๒. ละเมิด. I. สำนักงานศาลปกครอง II. ชื่อเรื่อง.

๓๔๒.๐๖๖

ISBN 978-616-7248-40-0

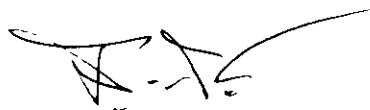
ชื่อหนังสือ	แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
ปีที่พิมพ์	กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๓
จำนวนพิมพ์	๓,๐๐๐ เล่ม
แบบปก	นางสุกัญญา สวัสดิ์ดวง
จัดพิมพ์โดย	สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๘๔๕ โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕ (http://www.admincourt.go.th)
พิมพ์ที่	บริษัท พี.เพรส จำกัด ๑๒๘ ซอยแยกซอยศิริพจน์ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๗๔๒ ๔๗๕๔-๕

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการได้จัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และได้มีการเผยแพร่ให้แก่ตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง และเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไปแล้วนั้น

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า เอกสารวิชาการดังกล่าวให้ประโยชน์และมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับความหมายและองค์ประกอบของการกระทำละเมิด ความหมายและลักษณะของการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยนำตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองและศาลฎีกาที่น่าสนใจในเรื่องดังกล่าวมาประกอบการศึกษา อันจะส่งผลให้ภารกิจของศาลปกครองบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้นำเอกสารวิชาการดังกล่าวจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มอีกครั้งหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่แก่อนุชนของชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนบุคคลทั่วไปได้ศึกษาค้นคว้า ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจหลักกฎหมายดังกล่าว และเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ต่อไป

ท้ายที่สุดนี้ ในนามของสำนักงานศาลปกครองขอขอบคุณ
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย ที่ได้ให้การสนับสนุน
การจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้และหนังสือเล่มอื่นๆ ของสำนักงานศาลปกครอง
ด้วยดีเสมอมา



(นายสุชาติ เวโรจน์)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

หน้า

๑. บทนำ	๑
๒. ความหมายและองค์ประกอบของการกระทำละเมิด	๔
๒.๑ ความหมายของการกระทำละเมิด	๔
๒.๒ องค์ประกอบของการกระทำละเมิด	๗
๒.๒.๑ การกระทำ	๘
๒.๒.๒ กระทำโดยจงใจ	๑๔
๒.๒.๓ กระทำโดยประมาทเลินเล่อ	๑๗
๒.๒.๔ กระทำโดยผิดกฎหมาย	๑๘
๒.๒.๕ การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น	๒๐
๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล	๒๔
๒.๓.๑ ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non)	๒๕
๒.๓.๒ ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา	๒๕
๒.๔ ความหมายและลักษณะของการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ	๒๘
๒.๔.๑ ความหมายของการกระทำโดยจงใจ	๒๘
๒.๔.๒ ความแตกต่างระหว่างการกระทำโดยจงใจกับการกระทำโดยเจตนา	๓๐
๒.๔.๓ ความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ	๓๑
๒.๔.๓.๑ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ	๓๑

๒.๔.๓.๒ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ๓๓

๒.๔.๓.๓ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรง

๓๓

๓. อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและเงื่อนไข การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ ค่าสินไหมทดแทน

๓๖

๓.๑ อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๓๖

๓.๒ เงื่อนไขการฟ้องคดี

๔๐

๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

๔๐

๓.๒.๒ การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน
หรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่
กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีต่อศาล

๔๑

๓.๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี

๔๔

๔. แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ

๔๔

๔.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ
หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๔๔

๔.๑.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

๔๔

๔.๑.๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็น
การกระทำโดยจงใจ

๔๔

(๑) การอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการ

๔๔

(๒) การจัดซื้อที่ดิน

๔๖

(๓) การจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้าง

๔๘

๔.๑.๑.๒	กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำ	
	โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	๔๙
(๑)	การตรวจรับงานจ้าง	๔๙
(๒)	การควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่	
	ของผู้ได้บังคับบัญชา	๕๒
(๓)	การอนุมัติให้จ่ายเงินของ	
	ทางราชการ	๕๙
(๔)	การเก็บรักษารถยนต์ของ	
	ทางราชการ	๖๑
(๕)	การควบคุมการปฏิบัติงาน	
	ของผู้รับจ้าง	๖๖
(๖)	การดูแลรักษาทรัพย์สินของ	
	ทางราชการ	๖๙
(๗)	การควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์	
	ของทางราชการ	๗๑
(๘)	การส่งคืนของกลาง	๗๓
(๙)	การดำเนินคดีกับผู้รับจ้าง	๗๕
(๑๐)	การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อ	
	สั่งจ่ายเงินของทางราชการ	๗๘
(๑๑)	การตรวจสอบและควบคุม	
	การบรรจุสินค้าในท่าเทียบเรือ	๗๙
๔.๑.๑.๓	กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดย	
	จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	๘๑
(๑)	การตรวจรับงานจ้าง	๘๑

(๒) การคำนวณราคากลาง	
งานก่อสร้าง	๘๖
(๓) การจ่ายเงินค่าจ้าง	๘๘
๔.๑.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา	๙๒
๔.๑.๒.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็น	
การกระทำโดยจงใจ	๙๒
(๑) กรณีจับและค้นในที่รโหฐาน	๙๒
(๒) กรณีปลอมเอกสาร	๙๓
๔.๑.๒.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำ	
โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	๙๔
(๑) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่	
การรถไฟ	๙๔
(๒) การเก็บรักษาเงินสด	๙๕
(๓) การลงชื่อในใบถอนเงิน	๙๕
(๔) การตรวจรับสินค้า	๙๖
๔.๑.๒.๓ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำ	
โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ	
อย่างร้ายแรง	๙๗
๔.๒ กรณีที่ไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ	
อย่างร้ายแรง	๙๙
๔.๒.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง	๙๙
(๑) การตรวจและลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงิน	๙๙
(๒) การอยู่เวรดูแลสถานที่และทรัพย์สิน	
ของทางราชการ	๑๐๐
(๓) การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง	๑๐๔

(๔) ความรับผิดชอบของพนักงานขับรถ	๑๐๖
(๕) การเก็บรักษาเงินของทางราชการ	๑๐๘
(๖) การตรวจรับงานจ้าง	๑๑๐
(๗) การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อส่งจ่ายเงิน	๑๑๓
๔.๒.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา	๑๑๖
(๑) กรณีก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ	๑๑๖
(๒) กรณีส่งลงโทษนักเรียน	๑๑๘
(๓) กรณีลงลายมือชื่อเบิกจ่ายเงิน	๑๑๘
๕. บทส่งท้าย	๑๑๙

ภาคผนวก

- ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองแยกตามประเภทการกระทำ
- ดัชนีคำพิพากษาศาลฎีกาแยกตามประเภทการกระทำ

แนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

๑. บทนำ

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นใช้บังคับแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากการนำหลักกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์ในการใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ด้วยนั้น เป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ อีกทั้ง ยังเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ราชการของตน และยังทำให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อหน่วยงานของรัฐถูกผู้เสียหายฟ้องให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องหรือไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้เต็มจำนวนของความเสียหายเสมอ ไม่ว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะเกิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเพียงแต่ประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเต็มจำนวนของ



ความเสียหายเสมอ โดยมีได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ต่อมา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องหรือไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิנדังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

^๑ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชี้แจงจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกจากตัว

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

^๒ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิנדังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด



ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกไล่เบียดเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเห็นว่าตนมิได้กระทำความผิด หรือกระทำความผิดแต่มิได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

^๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด นอกจากศาลปกครองจะต้องพิจารณาให้ได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่แล้ว ศาลปกครองยังจะต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เพราะหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นแต่เพียงการกระทำโดยไม่จงใจหรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเล็กน้อยธรรมดาเท่านั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ย่อมตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐไป เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๒. ความหมายและองค์ประกอบของการกระทำละเมิด

๒.๑ ความหมายของการกระทำละเมิด

สำหรับความหมายของการกระทำละเมิดนั้น มีนักกฎหมายให้ความหมายเอาไว้เป็นจำนวนมาก เช่น

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช “ละเมิดคือการกระทำหรือละเว้นอันเป็นผิดต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งมีได้เกิดจากสัญญา หรือจากความรับผิดชอบตามหลัก Equity โดยเฉพาะ และการกระทำหรือละเว้นนั้นล่งละเมิดสิทธิของผู้ใดผู้หนึ่ง โดยปราศจากข้อยกเว้น เป็นเหตุให้เขาได้รับความเสียหาย ซึ่งกฎหมายยอมให้ฟ้องร้องกันได้ในทางแพ่ง”^๔

^๔ เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว., กฎหมายอังกฤษว่าด้วยสัญญาและละเมิด, (พระนคร : โรงพิมพ์สุวรรณศรี, ๒๔๗๔), หน้า ๑๓๔ - ๑๓๕.



ศาสตราจารย์ ดร.จิต เศรษฐบุตร “ละเมิดเป็นกรณีที่มีการกระทำ อันทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน เป็นเหตุให้ผู้กระทำถูกบังคับให้ใช้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ นอกขอบเขตการกระทำที่ เนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหนี้ในสัญญา”^๖

ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล “ละเมิดได้แก่ การที่บุคคลหนึ่ง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยมีใจว่าเขาทำผิดสัญญาแต่อย่างใด”^๗

ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล “ละเมิดได้แก่ การกระทำหรือ เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนึ่งอย่างหนึ่ง คือ ก่อนมีการละเมิดยังไม่มีหนี้เกิดขึ้น เมื่อมีการละเมิดแล้วจึงมีหนี้เกิดขึ้น ดังที่เรียกกันว่า เป็นหนี้ที่เกิดโดยผลของกฎหมายมิใช่โดยเจตนาก่อหนี้”^๘

ท่านอาจารย์ศักดิ์ สอนองชาติ “ละเมิดหมายถึง การกระทำผิด กฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิ อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน”^๙

^๖ จิต เศรษฐบุตร, “กฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวล”, วารสารนิติศาสตร์, (เล่ม ๓ ตอน ๒ กันยายน ๒๕๑๔), หน้า ๑๑๙ - ๑๒๐.

^๗ เสริม วินิจฉัยกุล, กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๘๓), หน้า ๔๔๔.

^๘ วารี นาสกุล, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรไต้, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิบูลย์กิจการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๕.

^๙ ศักดิ์ สอนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔, แก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๔๔), หน้า ๑.

รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ศิรินิล “ละเมิด (torts) เป็นการกระทำให้ผู้อื่นเสียหาย ล่วงสิทธิของผู้อื่นโดยปราศจากอำนาจหรือเกินกว่าอำนาจที่ตนมีอยู่ ทำให้ผู้อื่นนั้นได้รับความเสียหายต่อสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีกฎหมายรับรองและคุ้มครองอยู่”^{๑๐}

ท่านอาจารย์จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย “ละเมิดได้แก่การอันไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งบุคคลหนึ่งได้ก่อให้เกิดขึ้นเป็นที่เสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่ง และเป็นมูลเหตุให้เกิดหนี้ผูกพันระหว่างกัน”^{๑๑}

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ จงวิฑิต สรุปความหมายของคำว่า “ละเมิด” ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย^{๑๒}

รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิฑิต สรุปได้ว่า “ละเมิด” คือ พันธะหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่นั้นเป็นการก่อให้เกิดหนี้ทางกฎหมาย (obligation legal) โดยมีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐^{๑๓}

^{๑๐} ชูศักดิ์ ศิรินิล, ตำราประกอบการศึกษากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรรได้, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๖), หน้า ๑.

^{๑๑} จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, “ค่าเสียหายอันเป็นโทษในคดีละเมิด”, วารสารนิติศาสตร์, (ฉบับที่ ๔, ๒๕๒๘), หน้า ๑๕๓.

^{๑๒} ประสิทธิ์ จงวิฑิต, “การพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ”, (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗), หน้า ๔.

^{๑๓} สุมาลี วงษ์วิฑิต, กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรรได้, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘), หน้า ๑๓.



นอกจากนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความหมายของละเมิดไว้ว่า “ละเมิด คือ การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งกระทำความหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และด้วยการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายต่อร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด”^{๑๔}

รองศาสตราจารย์ สุขุม ศุภนิติย์ “การกระทำอันเป็นละเมิด หมายความว่า การกระทำให้เกิดเสียหายต่อบุคคลอื่นโดยไม่มีสิทธิ หรือที่เรียกว่าล่วงสิทธิ ผิดหน้าที่ ซึ่งหมายความว่า การล่วงล้ำเข้าไปทำให้เสียหายต่อสิทธิของผู้อื่น อันตนมีหน้าที่จักต้องเคารพในสิทธินั้น”^{๑๕}

เมื่อได้ทราบความหมายของการกระทำละเมิดแล้วจะเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้โดยผลของกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้ทำละเมิดโดยผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับตน และผู้กระทำละเมิดมีหน้าที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย

๒.๒ องค์ประกอบของการกระทำละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

^{๑๔} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, แก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๔), หน้า ๓๑๕.

^{๑๕} สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๔๓), หน้า ๑๒.

เพื่อการนั้น” จึงอาจแยกองค์ประกอบความรับผิดชอบละเมิดได้ ดังนี้

๒.๒.๑ การกระทำ

ในการพิจารณาว่ามีการกระทำหรือไม่ต้องเริ่มพิจารณาที่ตัวบุคคลผู้กระทำการนั้นๆ ก่อน โดยคำว่า “ผู้ใด” ตามมาตรา ๔๒๐ หมายถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และโดยที่กฎหมายละเมิดได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายให้มากที่สุด จึงมิได้มีการนำหลักเรื่องสถานะภาพของบุคคลมาใช้บังคับในเรื่องละเมิด ดังนั้น ผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งมีความรู้สำนึกในการกระทำก็อาจเป็นผู้กระทำละเมิดได้

ข้อพิจารณาต่อไป คือ การกระทำอันเป็นละเมิดนั้นมีลักษณะอย่างไร คำว่า “การกระทำ” นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติไว้ คงมีแต่ความเห็นของนักกฎหมายได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

“การกระทำ” หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกถึงการเคลื่อนไหวนั้น ดังนั้น ในกรณีที่เป็นกรเคลื่อนไหวที่ผู้กระทำไม่รู้สำนึกในการเคลื่อนไหว ย่อมไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ อนึ่ง การกระทำในที่นี้หมายรวมถึง การงดเว้นการกระทำด้วย แต่การงดเว้นการกระทำที่จะถือเป็นละเมิดได้นั้น ต้องเป็นการงดเว้นการกระทำที่ผู้งดเว้นมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย เช่น หน้าที่อันเกิดจากกฎหมายบัญญัติ หน้าที่อันเกิดจากสัญญา หน้าที่อันเกิดจากการกระทำในครั้งก่อนของตน^{๑๖}

^{๑๖} วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๓๑๗ - ๓๑๘.



“การกระทำ” ในความหมายของมาตรา ๔๒๐ หมายความว่า การกระทำของบุคคล ซึ่งรวมทั้งการงดเว้นการกระทำแล้ว เกิดความเสียหายด้วย อย่างไรก็ตามมีการกระทำต้องเทียบเคียงกับการวินิจฉัยการกระทำในทางอาญาอันได้แก่การเคลื่อนไหวของบุคคลที่จิตใจบังคับได้ การกระทำในทางละเมิดจึงหมายรวมถึงการงดเว้นกระทำอันเป็นผลให้เกิดผลเสียหายขึ้นด้วย การงดเว้นกระทำก็คือการงดเว้นไม่เคลื่อนไหวร่างกายภายใต้บังคับของจิตใจเช่นกัน และการงดเว้นกระทำนั้นหมายความว่า บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ งดเว้นการที่จักต้องทำเพื่อป้องกันผล การป้องกันผลเสียหายมิให้เกิดนั้นต้องมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกัน หน้าที่นั้น อาจเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย หน้าที่เกิดจากสัญญา หรือหน้าที่เกิดจากความสัมพันธ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น^{๑๗}

“การกระทำ”^{๑๘} หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกาย ภายใต้จิตใจบังคับ หรือทำโดยรู้สำนึก นอกจากนี้การกระทำ ยังหมายความว่า การงดเว้นการเคลื่อนไหวอันพึงต้องทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลขึ้นด้วย ดังนั้น การกระทำจึงแยกได้เป็น ๒ กรณี คือ

การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก โดยหลักทั่วไป การกระทำหมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการกระทำนั้น คือ มีการเคลื่อนไหวร่างกายออกมาอย่างหนึ่งอย่างใดภายใต้อำนาจบังคับของจิตใจแสดงให้ปรากฏ เช่น การยกมือ เตะ ด่อย ขับรถยิง ทาง และแม้แต่การดำก็เป็นกรกระทำเช่นกัน การเคลื่อนไหวร่างกาย

^{๑๗} สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓.

^{๑๘} สุมาลี วงษ์วิจิต, กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้, อ้างแล้ว, หน้า ๓๘.

เพราะถูกบังคับ ช่มชู้ เช่น ถูกบังคับให้ตบหน้าผู้อื่น การตบหน้าเพราะถูกบังคับยังถือว่าเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกด้วย เพราะขณะนั้นย่อมรู้สภาพแห่งการกระทำของตน กรณีที่เป็นการเคลื่อนไหวโดยไม่รู้สำนึก ได้แก่ คนนอนละเมอ การสะดุ้งผวา คนบ้าจี้ คนเป็นไข้เพื่อไม่รู้สีกตัว เด็กแรกเกิดก็ทำอะไรไปโดยไม่รู้สำนึกเช่นกัน คนวิกลจริตซึ่งไม่รู้สำนึกตัวเองว่าทำอะไรลงไปถือว่าไม่รู้สำนึก แต่ถ้าคนวิกลจริตนั้นยังพอรู้สำนึกตัวเองได้บ้างว่าตนกำลังทำอะไร หากแต่ไม่ทราบถึงผลการกระทำนั้น ยังเรียกได้ว่าเป็นผู้กระทำโดยรู้สำนึก การก่อกวนการณให้เกิดขึ้นกับตนเอง เช่น ผลอปลอยให้หลับไป หรือดื่มสุราจนเมาจะอ้างว่าตนงดเว้นกระทำหรือทำอะไรลงไปโดยไม่รู้สำนึกไม่ได้

การงดเว้นการกระทำโดยรู้สำนึก โดยทั่วไปแล้วการงดเว้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำ เช่น เห็นคนกำลังจะจมน้ำตายแล้วยืนทอดอกมองดูเฉยๆ เห็นคนกำลังถูกทารุณแล้วไม่เข้าช่วย การยืนดูเฉยๆ หรือการไม่เข้าช่วยนี้ถือว่าเป็นการละเว้น แต่ไม่ถือว่าเป็นการกระทำตามกฎหมาย การงดเว้นอันจะถือว่าเป็นการกระทำนั้นต้องเป็นการงดเว้นการกระทำตามที่ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๔ วรรคท้าย^{๑๔}

กรณีที่จะเป็นละเมิดอันเกิดจากการละเว้นนั้น ผู้ละเว้นจะต้องมีหน้าที่ป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่เขาด้วย หน้าที่นั้นอาจเกิดจากกฎหมายบัญญัติ หน้าที่อันเกิดจากสัญญา หรือหน้าที่อันเกิดจากการกระทำครั้งก่อนของตน

^{๑๔} ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๔

ฯลย

ฯลย

การกระทำ ให้หมายรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้นโดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นด้วย



หน้าที่อันเกิดจากกฎหมายบัญญัติ ต้องมีกฎหมาย
บัญญัติกำหนดหน้าที่ของบุคคลไว้ให้กระทำแล้วไปละเว้นหรืองดเว้น
จนเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้ที่ละเว้นหรืองดเว้นต้องรับผิดชอบ กฎหมาย
ที่กำหนดหน้าที่ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยครอบครัว
ทรัพย์ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย
พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและถนนหลวง พระราชบัญญัติโรงงาน
ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๙๒/๒๕๓๕ จำเลยที่ ๓ ที่ ๔
ซึ่งเป็นบิดามารดาของจำเลยที่ ๒ เบิกความว่าได้อบรมดูแลจำเลยที่ ๒
ซึ่งเป็นบุตรผู้เยาว์อย่างดีแล้ว ไม่เคยทราบมาว่าบุตรซบถได้และไม่เคย
อนุญาตให้บุตรซบถ ซึ่งบิดามารดาเห็นว่าในคืนเกิดเหตุบุตรจะออกไป
เที่ยวได้อย่างไรก็ไม่ทราบ แสดงว่าไม่สนใจดูแลบุตรอย่างใกล้ชิด และ
จากพยานโจทก์เบิกความโดยมีบันทึกการประชุมของโรงเรียนว่าจำเลยที่ ๒
มีความประพฤติชอบมาโรงเรียนสาย ขาดเรียนจนไม่มีสิทธิสอบ แต่งกาย
ไม่เรียบร้อย มีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับนักเรียนหญิง ซึ่งทางโรงเรียน
เคยเรียกมารดามาทักท้วงให้ช่วยดูแลแล้ว แสดงว่าจำเลยที่ ๒
มีความประพฤติไม่เรียบร้อย ขาดการอบรมที่ดี บิดามารดาไม่ดูแลเอาใจใส่
ไม่ห้ามปรามในการเที่ยวเตร่ แม้เหตุละเมิดเกิดจากการซบถโดยประมาท
มิได้เกิดจากความประพฤติด้านอื่นของจำเลยที่ ๒ อันบิดามารดาจะต้อง
ระมัดระวังดูแลก็ตาม เมื่อบิดามารดาไม่เอาใจใส่ดูแลความประพฤติ
ด้านอื่นของจำเลยที่ ๒ ก็แสดงว่าไม่เอาใจใส่ดูแลว่าบุตรซึ่งไม่มี
ใบอนุญาตขับขี่จะซบถโดยประมาทหรือไม่ เมื่อบิดามารดามีได้ใช้
ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น จึงต้องร่วมรับผิดชอบ
ในผลละเมิดของจำเลยที่ ๒ ด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๐๕๗/๒๕๓๐ จำเลยที่ ๒ ที่ ๓

ทำสัญญากับกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ ๑ รับจ้างปรับปรุงถนน การปรับปรุงถนนดังกล่าวจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ได้ทำทางเบี่ยงไว้ แต่ไม่ได้ติดตั้งไฟสัญญาณให้มองเห็นในเวลากลางคืน ผู้ตายขับรถยนต์มาตามปกติ ถึงบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งมีดมากจึงชนเกาะกลางถนนถึงแก่ความตาย ถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยฝ่ายเดียว กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ จะอ้างว่าจำเลยที่ ๒ ยังไม่ได้ส่งมอบงาน หรืออ้างว่าผู้ว่าจ้างไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๘ ไม่ได้ เพราะ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๖ (๒)

หน้าที่ตามกฎหมายที่ว่าหากไม่กระทำหรือ ละเว้นถือว่าเป็นละเมิดยังมีหน้าที่เกิดจากระเบียบแบบแผนของ ทางราชการด้วย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๐๐/๒๕๓๘ การละเว้นกระทำ จะเป็นละเมิดต่อเมื่อเป็นการละเว้นกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำ เพื่อป้องกันผลและความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการละเว้นดังกล่าว ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๘ หมวด ๒ ข้อ ๖ กำหนดว่า ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินมีหน้าที่และความรับผิดชอบจัดเจ้าหน้าที่ รับจ่ายเงิน จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจึงต้องจัดให้มี เจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามข้อ ๑๓ คือ ทำหลักฐานรับจ่ายเงิน รับผิดชอบเงินที่รับและจ่าย รับจ่ายเงินให้ถูกต้อง ตามหลักฐานการรับจ่าย ท่างบแสดงยอดเงินรับจ่ายและคงเหลือ เสนอต่อ ผู้มอบเงินไปจ่าย พร้อมทั้งส่งหลักฐานและเงินเหลือจ่ายคืน การที่จำเลยที่ ๒ ละเว้นไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับโดยไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินดังกล่าว เป็นผลให้จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นนายทหารการเงิน มีหน้าที่ควบคุมและ



กำกับดูแลการเบิกเงิน การรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบัญชี เบียดบังเอาเงินของกองทัพบก (โจทก์) ไป การกระทำของจำเลยที่ ๒ เป็นการละเว้นกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้น จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ ๒ ต้องร่วมกับจำเลยที่ ๑ รับผิดชอบต่อโจทก์

หน้าที่อันเกิดจากสัญญา มีความหมายว่า สัญญานั้น อาจก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลภายนอกหรือต่อบุคคลทั่วไป เช่น เข้าไปผูกพันตามสัญญากับใครคนใดคนหนึ่งเป็นคู่สัญญา โดยการปฏิบัติหรือการผูกพันตามสัญญานั้น ทำให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลอื่นหรือบุคคลภายนอก ต่อมาดเว้นหน้าที่ตามสัญญาทำให้บุคคลอื่นหรือบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ถือว่าเป็นการงดเว้นการที่ตนจะต้องกระทำ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๓๐/๒๕๓๕ จำเลยที่ ๒ ดำเนินกิจการให้ใช้บริการสระว่ายน้ำโดยมีค่าตอบแทนแก่บุคคลทั่วไป จึงต้องจัดหาพนักงานช่วยชีวิตประจำสระว่ายน้ำที่มีความสามารถและมีจำนวนเพียงพอเพื่อช่วยชีวิตหรือป้องกันอุบัติเหตุของผู้ใช้บริการ ประกาศที่ให้ผู้ใช้บริการรับผิดชอบความปลอดภัยของตนเองไม่ทำให้เป็นข้อแก้ตัวที่จำเลยที่ ๒ จะปัดความรับผิดชอบได้ เมื่อพนักงานช่วยชีวิตประจำสระว่ายน้ำของจำเลยที่ ๒ มิได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ขณะที่ผู้ใช้บริการซึ่งเป็นเด็กจมน้ำ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของพนักงานช่วยชีวิตที่อยู่ในความควบคุมดูแลและสั่งการของจำเลยที่ ๒ ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดของจำเลยที่ ๒ ด้วย

หน้าที่อันเกิดจากการกระทำครั้งก่อนของตน จากที่ไม่มีหน้าที่ใดๆ ต่อกัน แต่ได้กระทำให้เกิดความสัมพันธ์อันต้องกระทำต่อเพื่อให้ลุล่วงไป กล่าวคือ ในชั้นแรกไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

หน้าที่อันนั้น แต่ชั้นอาสาเข้าไปทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เมื่อช่วยแล้วก็มิหน้าที่ทำการตามที่ควรกระทำ หากงดเว้นกลางคันก็เป็นละเมิด

สรุปได้ว่า การงดเว้นการกระทำไม่ถือว่าเป็นการกระทำในทุกกรณี การวินิจฉัยเรื่องการงดเว้นต้องแยกพิจารณาว่าหน้าที่ของลูกหนี่คืออะไร และผลคืออะไร ข้อสำคัญคือบุคคลผู้งดเว้นนั้นมีหน้าที่ที่เขาจะต้องกระทำ “เพื่อป้องกันมิให้เกิดขึ้น” ด้วยหรือไม่

๒.๒.๒ กระทำโดยจงใจ การกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นนั้น ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้อื่น ดังนั้น การกระทำโดยจงใจจึงเป็นองค์ประกอบความรับผิดชอบส่วนการกระทำโดยจงใจมีความหมายอย่างไรบ้างนั้น มีนักนิติศาสตร์ให้ความหมายไว้ เช่น

จงใจในทางละเมิดแตกต่างจากเจตนาในทางอาญา เจตนาในทางอาญานั้นอาจเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล ส่วนจงใจนั้นไม่ต้องมุ่งหมายต่อผลอันใดโดยเฉพาะ เพียงแต่รู้ว่าจะเกิดความเสียหายแก่เขาเท่านั้นก็พอ เช่น ก. ทำร้าย ข. ถึงตาย ถ้า ก. ทำร้ายโดยเจตนา และ ก. เล็งเห็นว่า ข. จะตาย ในทางอาญาก็เป็นการกระทำให้ตายโดยเจตนา แต่ถ้า ก. ไม่เล็งเห็นผลนั้น แต่ความตายเป็นผลโดยตรงจากการที่ ก. ทำร้าย ข. โดยเจตนา ก. มีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยไม่เจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๐ เพราะไม่มีเจตนาฆ่าแต่ในทางแพ่ง การกระทำของ ก. เป็นการกระทำโดยจงใจ จึงเป็นละเมิดโดยจงใจทั้งที่ไม่เป็นการฆ่าคนโดยเจตนาในทางอาญา^{๒๐}

“กระทำด้วยความจงใจ” หมายความว่าถึง การกระทำ

๒๐ วรเจตน์ นาถัตติ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๓๒๒.



โดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย เช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่ว่าจงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้น ไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรที่จะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน^{๑๑}

จงใจทำให้เขาเสียหาย เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้น จะเกิดผลเสียหายแก่เขาแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนจะเสียหายมากหรือน้อยเพียงใด ไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะมากกว่าที่คิด ก็ถือว่าเป็นการจงใจ^{๑๒}

จงใจ หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน และแม้ว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยไปกว่าความคาดคิด ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ การกระทำโดยสุจริตแต่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริงแสดงว่าเป็นการกระทำโดยไม่รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำให้เสียหายโดยจงใจ^{๑๓}

คำว่า “จงใจ” มีความหมายแตกต่างจากคำว่า “เจตนา” ในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๕ วรรคสอง เพราะการกระทำโดยเจตนาในทางอาญาต้องเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ และในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็น

^{๑๑} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๔๑), หน้า ๓๗๕.

^{๑๒} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๓๒๓.

^{๑๓} สุมาลี วงษ์วิจิตร, กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้, อ่างแล้ว, หน้า ๔๗.

ผลของการกระทำนั้น โดยเจตนาประสงค์ต่อผล คือ รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดแก่เขา และผู้กระทำประสงค์จะให้เกิดผลขึ้นด้วย โกล่เคียงกับคำว่าจงใจ คือผู้กระทำรู้ว่าความเสียหายจะเกิดแก่เขาเหมือนกัน ส่วนผลเสียหายจะเกิดมากหรือน้อยก็ถือว่าเป็นจงใจ แต่สำหรับเจตนาประสงค์ต่อผลในทางอาญา ผลเกิดมากกว่าที่ประสงค์ไว้ก็ไม่ถือว่าเป็นเรื่องประสงค์ต่อผล ส่วนเจตนาย่อมเล็งเห็นผล หมายถึง ผู้กระทำไม่ประสงค์ต่อผลแต่ได้ฝืนกระทำไปทั้งๆ ที่เล็งเห็นได้ว่าผลจะเกิดแต่ผู้กระทำไม่ยั้งในผล แต่ในทางแพ่งการฝืนกระทำไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ซึ่งอาจเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น การกระทำโดยจงใจจึงมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนา กล่าวคือ หากกระทำโดยรู้ยั่ว จะเกิดผลเสียหายแก่บุคคลอื่น ก็เพียงพอที่จะเป็นการกระทำโดยจงใจ ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดประสงค์ถึงผลที่จะเกิดว่าตรงตามความประสงค์ของผู้กระทำหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้กระทำเล็งเห็นผลของการกระทำของตนหรือไม่

แต่สำหรับประเด็นนี้รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วจงใจในทางแพ่งกับเจตนาในทางอาญาไม่มีความแตกต่างกัน การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำที่ผู้กระทำรู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ว่ารู้ในที่นี้หมายความว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผลคือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือแม้ไม่ได้ตั้งใจหรือไม่ต้องการให้เกิดผลนั้นแต่ก็เล็งเห็นได้โดยแน่แท้ว่าจะเกิดผลเช่นนั้น ถือว่ากระทำโดยจงใจเช่นกัน^{๒๔} (เทียบได้กับเจตนาย่อมเล็งเห็นผลในกฎหมายอาญา)

^{๒๔} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๓๒๔.



๒.๒.๓ กระทำโดยประมาทเลินเล่อ การกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นนั้น นอกจากต้องเป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว การกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นได้ถ้าปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อมีความหมายอย่างไรนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไว้ แต่ก็อาจเทียบเคียงได้กับการกระทำโดยประมาทในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” ซึ่งจากคำนิยามการกระทำโดยประมาทแล้ว การกระทำโดยประมาทเลินเล่อจึงควรจะหมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่^{๒๔}

“กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา” หมายถึง กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่วิญญูชนจะพึงใช้ ในเหตุการณ์เช่นนั้น^{๒๕}

^{๒๔} สุขุม สุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, อ่างแล้ว, หน้า ๑๗.

^{๒๕} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วารสารนิติศาสตร์, อ่างแล้ว, หน้า ๓๗๕.

ดังนั้น การจะพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ นั้น ต้องพิจารณาขนาดความระมัดระวังของบุคคลในภาวะเช่นผู้กระทำจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น อายุ เพราะเด็กและผู้ใหญ่จะมีความระมัดระวังในเรื่องเดียวกันต่างกัน เนื่องจากมีประสบการณ์แตกต่างกัน เพศชายและหญิงต่างมีความระมัดระวังในแต่ละเรื่องต่างกัน ผู้ประกอบวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือผู้ปฏิบัติงานใดงานหนึ่งมาเป็นระยะเวลานาน ก็ย่อมมีความระมัดระวังในวิชาชีพหรือเรื่องที่ตนเชี่ยวชาญ หรือชำนาญงานมากกว่าคนทั่วไป

พฤติการณ์ หมายถึง ปัจจัยแวดล้อมผู้กระทำ เช่น เหตุเกิดกลางวันหรือกลางคืน มีฝนตกถนนลื่นหรือไม่ มีเวลาที่จะคิดคำนวณได้รุดรองให้รอบคอบก่อนที่จะกระทำการใดการหนึ่งลงไปหรือไม่ เพราะพฤติการณ์แวดล้อมจะมีผลต่อระดับความระมัดระวังในการกระทำที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมเช่นนั้น เช่น ถ้าฝนตกถนนลื่นผู้ขับขี่รถยนต์ทั่วไปย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นกว่าการขับขี่รถยนต์ในภาวะปกติเมื่อเปรียบเทียบกับ ถ้าบุคคลที่สมมติจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ถ้าบุคคลที่สมมติขึ้นละเลยกระทำเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

๒.๒.๔ กระทำโดยผิดกฎหมาย การกระทำละเมิดจะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย หากผู้กระทำมีสิทธิหรืออำนาจกระทำตามกฎหมายแล้วย่อมไม่เป็นละเมิด จึงอาจให้ความหมายของการกระทำโดยผิดกฎหมายว่า หมายความว่าถึง กระทำลงโดยไม่



อำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้นั้นกระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาได้รับความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็เป็นละเมิด เช่น การทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหายโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งแม้ไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิด แต่ถ้าผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย อาศัยสิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หรืออาศัยสิทธิในฐานะเป็นคู่สัญญา แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจดังกล่าว ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย^{๒๗} นอกจากนี้ ตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น การกระทำโดยผิดกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิด จึงหมายความว่าความรวมถึงการใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมายทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วย

การใช้สิทธิที่มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น จะต้องเป็นการแกล้ง โดยผู้กระทำมุ่งต่อผลคือความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว เช่น นาย ก. ขอรังวัดที่ดิน นาย ข. คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่า นาย ก. นำรังวัดล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของตนและขอวัดสอบเขตก่อน แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ เมื่อนาย ก. จัดให้มีการรังวัดใหม่ นาย ข. ก็ยังคัดค้านแต่ก็ไม่ดำเนินการขอวัดสอบเขตเหมือนเช่นเดิม ถือได้ว่าเป็นการกระทำซึ่งมีแต่จะเสียหายแก่บุคคลอื่นตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลมิใช่

^{๒๗} อ่าพนเจริญชีวิตร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, แก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๑๗.

การใช้สิทธิโดยแกล้งเนื่องจากเป็นการใช้สิทธิทางศาลอันเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาต เว้นแต่โจทก์จะไม่สุจริต ไม่หวังผลธรรมดาจากการใช้สิทธิทางศาล หรือจงใจให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย

คำว่า “โดยผิดกฎหมาย” ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น อาจทำให้เข้าใจได้ว่า การกระทำละเมิดจะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย หากกระทำไปโดยไม่ผิดกฎหมายบัญญัติไว้แล้วย่อมไม่เป็นละเมิด คำว่า “โดยผิดกฎหมาย” นั้นหมายความว่า กระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้ทำต่อบุคคลอื่น จนเขาเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็เป็นละเมิดได้ แต่ถ้าหากเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้ง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา การกระทำผิดกฎหมายนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัว ถ้าผู้กระทำมีอำนาจทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย เช่น เป็นเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรืออาศัยสิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาล หรืออาศัยสิทธิในฐานะคู่สัญญา แม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจโดยชอบดังกล่าว ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย^{๒๔}

๒.๒.๕ การกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

ความรับผิดทางละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น หากบุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด โดยบทบัญญัติในมาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า...ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี

^{๒๔} สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, อ่างแล้ว, หน้า ๒๒.



เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี แต่ความเสียหายนั้น ต้องมีความแน่นอนคือ ความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้น อย่างแน่นอนในอนาคต ต้องแน่นอนพอที่จะเป็นมูลให้เกิดการชดใช้ทดแทนกันได้ แต่มิได้หมายความว่า ต้องคำนวณได้เป็นจำนวนเท่าใด แต่หมายความว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแน่นอนในอนาคต และความเสียหายจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของการกระทำด้วย และผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้กระทำโดยตรงหรือมีส่วนร่วมในการกระทำนั้น

อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นความเสียหาย ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา ๔๒๐ นั้น ความเสียหายแก่ชีวิตคือตาย ความเสียหายแก่ร่างกาย คือ ได้รับบาดเจ็บเป็นอันตรายแก่กายหรือเป็นอันตรายสาหัส ความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือ ทำให้ทรัพย์สินสูญหาย เมื่อมีความเสียหายต่อบุคคลอื่น ก็เป็นการกระทำละเมิดแล้ว ส่วนผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เป็นจำนวนเท่าใดเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป

สำหรับความเสียหายแก่ชีวิต^{๒๙} หมายถึง การทำให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือแม้จงใจแต่ทำร้ายร่างกายแต่ได้ถึงแก่ความตาย ก็ถือว่าเป็นความเสียหายแก่ชีวิตเหมือนกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๐๔/๒๕๐๘)

เสียหายแก่ร่างกาย^{๓๐} ไม่ว่าจะเป็นอันตรายแก่กายหรือไม่เป็นอันตรายแก่กายก็เป็นความเสียหายแก่ร่างกาย อันตรายสาหัส

^{๒๙} เพิ่ง เพิ่งนิติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, แก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๑๓๘.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๘ - ๑๓๙.

เสียแขนเสียขา เสียฟัน ร่างกายพิการเสียโฉม สำหรับความเสียหายต่อจิตใจ หมายถึง เป็นอันตรายแก่จิตใจ จิตใจแม้ไม่มีรูปร่างแต่ไม่ใช่อารมณ์ เช่น ดีใจ เสียใจ รัก โกรธ อับอาย เพราะเรื่องนี้ไม่ใช่เป็นอันตรายต่อจิตใจ การที่จะเป็นอันตรายต่อจิตใจ ต้องเป็นการกระทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจ เช่น จิตพินเพื่อน ทำให้ตกใจกลัว วิตกกังวลจนประสาทเสีย เช่น รถชนทำให้ประสาทเสียเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้แต่ถ้าขับรถหวาดเสียว ทำให้ตกใจกลัวโดยไม่ได้กระทบกระแทกร่างกาย เป็นการทำให้ตกใจกลัว เรียกค่าตกใจกลัวไม่ได้

เสียหายแก่อนามัย^{๓๑} คือ ทำให้เสียสุขภาพ อยู่อย่างไม่สงบ เพราะ กลิ่น เสียง คว้น กระเทือน น้ำเน่า หรือฝุ่น

เสียหายแก่เสรีภาพ^{๓๒} เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๙ กักขังหน่วงเหนี่ยวหรือทำให้ไม่มีเสรีภาพในร่างกาย ถือว่าเป็นละเมิด เพราะทำให้เสียหายแก่เสรีภาพ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๗/๒๕๐๓ การที่จำเลยแจ้งความเท็จเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ เพราะจำเลยไม่มีอำนาจเอาความไม่จริงไปแจ้งความกล่าวหาโจทก์ และเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการละเมิดของจำเลย ทำให้โจทก์ถูกจับกุมและควบคุมเสียเสรีภาพ จำเลยต้องรับผิดชอบละเมิด

ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น ในทางแพ่งการที่ไปแจ้งความเท็จเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้เขาเสียหาย คือ ทำให้เขาถูกจับ เป็นการกระทำโดยจงใจ จึงเข้าหลักเกณฑ์ตาม มาตรา ๔๒๐ จึงเป็นละเมิด แต่ในทางคดีอาญา ถ้าจำเลยกระทำโดยแจ้ง

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๐.

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑.



ความเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วเจ้าพนักงานจับและคุมขังโจทก์ทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ จำเลยไม่ได้ไปจับตัวโจทก์ไว้ จำเลยไม่มีความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ เพราะที่จะจับหรือไม่เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่จะใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การที่จำเลยแจ้งความเท็จจึงไม่มีความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ

เสียหายแก่ทรัพย์สิน^{๓๓} ความผิดตามลักษณะทรัพย์สินในประมวลกฎหมายอาญา เช่น ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ยักยอก ฉ้อโกง ทำให้เสียทรัพย์ บุกรุก ถือว่าเป็นความเสียหายแก่ทรัพย์สินทั้งสิ้น รวมทั้งการทำให้ทรัพย์สินซึ่งบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองทรัพย์สินนั้นเสียหายก็เป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิครอบครองของเขาแล้ว ความเสียหายแก่ทรัพย์สินรวมทั้งทรัพย์สินตามมาตรา ๑๓๘ หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ด้วย

เสียหายแก่สิทธิตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒๐ ว่า... ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี... ซึ่งความเสียหายดังกล่าวนั้นล้วนเป็นการกระทำต่อ “สิทธิ” ของบุคคลอื่นทั้งสิ้น แต่สิ่งสำคัญคือต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง สำหรับความเสียหายแก่สิทธิตามมาตรา ๔๒๐ นั้นจะหมายความว่าถึงสิทธิประเภทบุคคลสิทธิหรือทรัพย์สินสิทธิในมาตรา ๔๒๐ ไม่ได้มีความหมายเฉพาะสิทธิเด็ดขาดหรือทรัพย์สินสิทธิ สิทธิในมาตรา ๔๒๐ จึงควรหมายความว่าทำให้เกิดเสียหายต่อสิทธิทั้งหลายอันมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ โดยไม่จำกัดแต่เฉพาะสิทธิที่เป็นทรัพย์สินสิทธิหรือสิทธิเด็ดขาดเท่านั้น ดังนั้น การทำให้เสียหายต่อสิทธิตามสัญญาอันเป็นบุคคลสิทธิจึงเป็นละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ ได้ด้วย

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๒.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๒/๒๕๒๓ การที่จำเลยร่วมกับพวกในการนัดหยุดงานปิดล้อมเครื่องบินและบีบบังคับให้สายการบินเลิกสัญญาเกี่ยวกับโจทก์ ถ้าไม่เลิกสัญญาก็จะไม่ยอมเลิกปิดล้อมและไม่ยอมให้เครื่องบินเดินทางต่อไปนั้น การบีบบังคับให้เลิกสัญญาดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์เสียหาย จึงเป็นการละเมิด จำเลยต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗/๒๕๓๑ การที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นภรรยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายและไม่ใช้ทายาทกับจำเลยที่ ๒ ผู้ให้เช่า ทำการจดทะเบียนเลิกสัญญาเช่าที่ผู้ตายทำขึ้น โดยทราบดีว่ามีข้อสัญญาว่าถ้าผู้เช่าวายชนม์ ให้สิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าตกทอดไปยังทายาทของผู้เช่านั้น เป็นการร่วมกันทำละเมิดต่อโจทก์ ซึ่งเป็นทายาทของผู้ตาย

๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

การกระทำอันเป็นละเมิดเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตาม มาตรา ๔๒๐ แล้ว ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายนั้น แต่การกระทำละเมิดนั้นอาจเกิดจากเหตุเดียว หรืออาจเกิดจากเหตุหลายเหตุก็ได้ ซึ่งการจะสรุปว่าผลของการกระทำนั้นเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งเพียงเหตุเดียว ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ โดยการพิจารณาว่าผลของการกระทำนั้นเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งนั้นย่อมสัมพันธ์กับความรับผิดชอบในความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด เพราะหากผลความเสียหายที่ได้รับไม่ได้เป็นผลจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด ย่อมเอาผิดผู้กระทำละเมิดไม่ได้ ซึ่งมีทฤษฎีที่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ได้แก่ ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา



โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๓.๑ ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) ถือว่าไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่งผลย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น ถ้ามีการกระทำหลายอย่างอันเป็นเหตุแห่งผลก็ถือว่าเหตุทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากันที่จะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้น ผู้ก่อเหตุต้องรับผิดชอบ ดังนั้น หากพฤติกรรมของจำเลยเป็นเหตุหนึ่งในหลายเหตุ จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นด้วย^{๓๔} ตัวอย่างเช่น ก. ผลัก ข. ล้มลง ขณะล้มลงนั้นศีรษะของ ข. พาดพื้น ทำให้ ข. ถึงแก่ความตาย ก. ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. หรือ ก. พัน ข. ถูกที่แขนบาดเจ็บสาหัส ค. แทะ ข. ที่ท้อง ข. ถึงแก่ความตายเพราะพิษบาดแผลทั้งสองแผลนั้น ทั้ง ก. และ ค. ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. หรือ ก. ทิ้งก้นบุหรี่ยิ่งในกอกอหญาแห่ง ทำให้ไฟลุกไหม้ลามไปติดบ้านของ ข. ค. และ ง. ก. ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมีเหตุอื่นที่ช่วยทำให้ไฟลุกไหม้ได้เร็วขึ้นด้วยก็ตาม

สรุปทฤษฎีนี้ถือว่าการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดผลนั้นมีความสำคัญเท่าๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำอันเดียวหรือหลายการกระทำต่างก็ส่งผลได้เท่ากัน แม้การกระทำอันเดียวผลจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ถือว่าเป็นผลจากเหตุอันเดียวนั้น ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ

๒.๓.๒ ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา ถือว่าเฉพาะการกระทำที่เป็นเหตุสำคัญซึ่งจะส่งผลตามธรรมดาหรือเป็นเหตุเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดขึ้นเท่านั้น ที่ถือได้ว่าเป็นเหตุที่จะต้องรับผิดชอบ^{๓๕} ดังนั้น ถ้า ก. ผลัก ข. ล้มลง ข. ถึงแก่ความตายเพราะ

^{๓๔} สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, อ้างแล้ว, หน้า ๔๕.

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๖.

กะโหลกศีรษะของ ข. บางกว่าปกติ เมื่อศีรษะกระทบพื้นจึงแตกและถึงแก่ความตาย ก. ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความตายของ ข. แต่รับผิดชอบเฉพาะผลธรรมชาติอันอาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำของ ก. กล่าวคือ อาจเป็นความรับผิดชอบแต่ทำร้ายร่างกาย ข. ซึ่งจากทฤษฎีนี้ ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้รับความเยียวยาแก้ไข เพราะถือว่าการกระทำเฉพาะแต่ที่เป็นเหตุอันเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้น ที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ

ความเสียหายจากการกระทำละเมิดบางอย่างที่เกิดจากการกระทำละเมิดในครั้งแรกได้ขาดตอนไปแล้ว แต่มีเหตุแทรกซ้อนขึ้นมาผู้กระทำละเมิดคนแรกต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวหรือไม่นั้น เหตุแทรกซ้อนนั้นคือมีการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายขึ้นหลังจากการกระทำอันแรกได้สิ้นสุดลงแล้ว^{๓๖} ดังนั้น หากเป็นเหตุที่เกิดขึ้นในขณะที่หรือระหว่างที่การกระทำอันแรกยังไม่ยุติ กรณีเช่นนี้ต้องพิจารณาถึงความระมัดระวังของผู้กระทำคนแรกว่าอาจใช้ความระมัดระวังได้หรือไม่ ถ้าสามารถใช้ความระมัดระวังได้แล้วไม่ใช่ก็เป็นประมาทเลินเล่อ และเป็นละเมิดเพราะประมาทเลินเล่อ ดังนั้น การกระทำที่ถือว่าเป็นเหตุอันใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังนั้น ผู้กระทำคนหลังต้องรับผิดชอบตามทฤษฎีเงื่อนไข แล้วผู้กระทำคนแรกต้องรับผิดชอบในความเสียหายสุดท้ายหรือไม่ ศาลไทยใช้หลักทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีผลธรรมชาติวินิจฉัย คือ หากเหตุแทรกซ้อนนั้นมีน้ำหนักพอที่จะทำให้เกิดผลเสียหายสุดท้ายขึ้น และผู้กระทำคนแรกอาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดเหตุแทรกซ้อนนั้น ผู้กระทำคนแรกก็ต้องรับผิดชอบ แต่หากเหตุแทรกซ้อนนั้นผู้กระทำคนแรกไม่สามารถคาดหมายได้ก็ทำให้ขาดความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำอันแรกกับผลสุดท้าย และทำให้

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.



ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบเท่าที่ตนเองก่อขึ้นเท่านั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๙๘/๒๕๑๘ ลูกจ้างของจำเลยขับรถชนรถของโจทก์ ยางที่โจทก์รับจ้างบรรทุกมาในรถถูกคนลักไปเป็นผลโดยตรง โจทก์ใช้ราคายางแก่ผู้ว่าจ้างไปแล้ว โจทก์รับช่วงสิทธิของเจ้าของยางที่จะเรียกให้จำเลยใช้ราคายางซึ่งหายไปโดยจำเลยต้องรับผิดชอบด้วย แต่จะเรียกดอกเบี้ยตั้งแต่วันทำละเมิดก่อนวันที่โจทก์รับช่วงสิทธิไม่ได้

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทัย บัณฑิตกฎหมายเหตุท้ายฎีกาไว้ดังนี้ “ลูกจ้างของจำเลยทำละเมิดโดยขับรถชนรถที่บรรทุกยางเป็นผลโดยตรงให้คนลักยางที่ตกจากรถไป แสดงว่าสาเหตุหลักวินิจัยความสัมพันธ์ระหว่างความผิด คือ ประมาทเลินเล่อในการขับรถ กับผลคือ ความเสียหายแก่ยางรถที่ถูกลัก โดยใช้ทฤษฎีเงื่อนไข ถ้าไม่มีการละเมิดผลก็ไม่เกิด ไม่ใช้ทฤษฎีเหมาะสม คือเหมาะสมที่จะเกิดผลเช่นนั้นจากการละเมิด อย่างไรก็ตาม การที่มีคนที่สามเข้ามาลักยางหลังจากที่เกิดเหตุคือรถชนกันแล้วเป็นเหตุแทรกแซงที่เกิดขึ้นใหม่ ตามหลักจะต้องวินิจัยว่าเป็นที่คาดหมายได้หรือไม่ว่าน่าจะเกิดเช่นนั้นอันเป็นผลจากการละเมิดในครั้งแรก โดยเฉพาะการที่คนภายนอกทำความเสียหายขึ้นโดยจงใจ หลักในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลในทางแพ่งกับทางอาญาดังกัน ในทางอาญามุคผลจะต้องรับผิดชอบในการกระทำที่บุคคลทำความผิดโดยเจตนาอีกด้วยเมื่อเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๘๔, ๘๕, ๘๖ แต่ในทางแพ่งนั้น แม้ผู้อื่นทำผิดโดยจงใจ ถ้าเป็นที่คาดหมายได้ว่าเป็นผลที่บุคคลภายนอกกระทำโดยจงใจนั้น โดยอาศัยหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๒ วรรคสอง ที่ว่าแม้ความเสียหายเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษแต่ถ้าคาดเห็นได้ ความรับผิดชอบที่จะต้องให้ค่าเสียหายในพฤติการณ์นั้น

ยังคงมีอยู่ จำเลยจึงต้องรับผิดชอบในผล (ผลธรรมดา - ผู้เขียน) ที่มีคนมาลักขโมยที่ตกจากรถไฟเพราะเหตุที่เกิดจากคนของจำเลยประมาทเลินเล่อ”

๒.๔ ความหมายและลักษณะของการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

๒.๔.๑ ความหมายของการกระทำโดยจงใจ

การกระทำที่เรียกว่า “การกระทำโดยจงใจ” นั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติความหมายไว้โดยเฉพาะ แต่มีนักนิติศาสตร์หลายท่านได้อธิบายความหมายของคำว่า “การกระทำโดยจงใจ” ไว้ เช่น

“กระทำด้วยความจงใจ” หมายความว่า การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายเช่นนั้นแล้วแม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่ว่าจงใจกระทำอาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้นไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน^{๓๗}

“กระทำโดยจงใจ” หมายความว่า การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดความเสียหายแก่เขาแล้วก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดไม่สำคัญ^{๓๘}

^{๓๗} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วารสารนิติศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า ๓๗๕.

^{๓๘} กิตติกุล กิตติวโรดม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๗๘.



“การกระทำโดยจงใจ” หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะเป็นผลเสียหายต่อบุคคลอื่น^{๓๙}

“การกระทำโดยจงใจ” หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแก่เขาแล้วถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนจะเสียหายมากหรือน้อยเพียงใดไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะมากกว่าที่คิดก็เรียกว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ^{๔๐}

“จงใจ” หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตน และแม้ว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยไปกว่าความคาดคิด ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ การกระทำโดยสุจริตแต่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริง แสดงว่าเป็นการกระทำโดยไม่รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำให้เสียหายโดยจงใจ^{๔๑}

“จงใจทำให้เขาเสียหาย” เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแก่เขาแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนจะเสียหายมากหรือน้อยเพียงใดไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะมากกว่าที่คิดก็ถือว่าเป็นการจงใจ^{๔๒}

^{๓๙} สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, อ่างแล้ว, หน้า ๑๕.

^{๔๐} เพ็ง เพ็งนิติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, อ่างแล้ว, หน้า ๑๒๓.

^{๔๑} สุมาลี วงษ์วิทิต, กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรได้, อ่างแล้ว, หน้า ๔๗.

^{๔๒} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๓๒๓.

๒.๔.๒ ความแตกต่างระหว่างการกระทำโดยจงใจกับการกระทำโดยเจตนา

สำหรับความหมายของคำว่า “จงใจในทางแพ่ง” กับ “เจตนาในทางอาญา” นั้น มีนักวิชาการที่พยายามจะอธิบายถึงความแตกต่างของถ้อยคำทั้งสองอยู่หลายท่าน โดย ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า แม้ว่าตัวบทมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะใช้ถ้อยคำว่า “จงใจ” ซึ่งแตกต่างกับคำว่า “เจตนา” ในประมวลกฎหมายอาญา และมีการอธิบายในลักษณะที่ว่า การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยที่ผู้กระทำรู้สำนึกว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของตน โดยการกระทำโดยจงใจในทางแพ่งนี้แตกต่างจากเจตนาในทางอาญา กล่าวคือ เจตนาในทางอาญาเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล นอกจากผู้กระทำผิดในทางอาญาจะรู้สำนึกในการกระทำแล้วยังต้องประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลจากการกระทำนั้น แต่การกระทำโดยจงใจในทางแพ่งไม่ได้มุ่งต่อผลของการกระทำ เพียงแต่ผู้กระทำทราบว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายให้บุคคลอื่นก็เป็นการจงใจในทางแพ่งแล้ว

ดังนั้น แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจมากหรือน้อยกว่าที่ผู้กระทำคาดคิดไว้ ย่อมเป็นการกระทำด้วยความจงใจ ในทางตรงกันข้าม การกระทำใดที่ผู้กระทำไม่รู้ถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับบุคคลอื่น เช่น กระทำไปโดยสำคัญผิดคิดว่าตนมีอำนาจตามกฎหมาย ไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจ เพราะผู้กระทำไม่รู้สำนึกถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้ว “จงใจในทางแพ่ง” กับ “เจตนาในทางอาญา” ไม่มีความแตกต่างกัน การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำที่ผู้กระทำรู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น



โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ว่ารู้นี้หมายความว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผล คือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือแม้ไม่ได้ตั้งใจหรือไม่ต้องการให้เกิดผลนั้นแต่ก็เล็งเห็นได้โดยแน่แท้ว่าจะเกิดผลเช่นนั้น ถือว่ากระทำโดยจงใจเช่นกัน (เทียบได้กับเจตนา ย่อมเล็งเห็นผลในกฎหมายอาญา) เช่น บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุบนทางหลวงแผ่นดิน และขับรถหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และชนตำรวจได้รับบาดเจ็บสาหัส ถือว่าบุคคลดังกล่าวกระทำละเมิดโดยจงใจ แม้บุคคลผู้นั้นหวังว่าตำรวจจะหลบรถที่ตนขับมาพ้น และไม่ได้ตั้งใจจะทำร้ายตำรวจให้ได้รับบาดเจ็บก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวยินยอมรับผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และกระทำทุกวิถีทางในการหลบหนีการจับกุมของตำรวจ^{๔๓}

๒.๔.๓ ความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

๒.๔.๓.๑ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

การกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นนั้น นอกจากต้องเป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว การกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นได้ถ้าปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อมีความหมายอย่างไรวินั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไว้ แต่ก็อาจเทียบเคียงได้กับการกระทำโดยประมาทในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์

^{๔๓} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๓๒๔.

และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของคำว่า การกระทำโดยประมาทแล้ว อาจสรุปได้ว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่อควรจะหมายถึงการกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระวังได้ แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่^{๔๔}

สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เดิมใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อหน่วยงานของรัฐถูกบุคคลภายนอกฟ้อง ให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิที่จะเรียกร้อง หรือไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้เต็มจำนวนของความเสียหายเสมอ โดยมีต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำแต่อย่างใด แต่ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ มีสิทธิที่จะเรียกร้อง หรือไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่เนื่องจากในระบบกฎหมายไม่มีการนิยามความหมายของคำว่า

^{๔๔} สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, อ่างแล้ว, หน้า ๑๗.



“ประมาทเลินเล่อธรรมดา” และ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้ ดังนั้น ในการศึกษาจึงจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาความหมายจากการอธิบายของนักนิติศาสตร์ และจากแนวการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๒.๔.๓.๒ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

“การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา” หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามควรแก่กรณีที่วิญญูชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น^{๔๕}

๒.๔.๓.๓ การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สำหรับการพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็น การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ได้มีนักวิชาการ รวมทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวิเคราะห์ความหมายของการกระทำดังกล่าวไว้ ดังนี้

“การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกลอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่แน่ว่าจะเกิด และคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้^{๔๖}

^{๔๕} วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, วารสารนิติศาสตร์, อ่างแล้ว, หน้า ๓๗๕.

^{๔๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗๕.

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำที่เกือบจะเป็นเจตนาเล็งเห็นผล (dolus eventualis) กล่าวคือ ผู้กระทำแม้ไม่ได้เจตนา แต่ก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังแม้แต่นิดเดียว เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเสี่ยงทำลงไป ทั้งที่รู้ว่าจะอาจจะเกิดความเสียหาย^{๔๗}

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง ความประมาทเลินเล่อโดยที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเสียเลยทุกอย่างที่เห็นภัยอันตรายอยู่ชัดๆ ก็ยังไม่ใช้ความระมัดระวังให้พ้นภัยอันตรายที่เห็นอยู่นั้น ถ้าหากจะใช้ความระมัดระวังแต่เพียงเล็กน้อย ภัยอันตรายนั้นก็จะไม่เกิดขึ้น^{๔๘}

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย^{๔๙}

นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางยังได้เคยหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าวด้วย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือ ดังนี้^{๕๐}

ตามมาตรา ๘๖วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า

^{๔๗} วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, อ่างแล้ว, หน้า ๓๕๖.

^{๔๘} กิตติกุล กิตติวโรดม, “ความรับผิดของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙”, อ่างแล้ว, หน้า ๘๒.

^{๔๙} โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๒

^{๕๐} บันทึกเรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๖๑/๒๕๔๐)



“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้น หน่วยงานใดเป็นผู้กำหนดและมาตรฐานความร้ายแรงได้กำหนดไว้ประการใดนั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์

สำหรับความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๘๙ - ๑๗๙๐/๒๕๑๘ กรณีโรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอ ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้า เป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถจักรยานยนต์ ซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหาย ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว ๒ - ๓ ครั้ง แต่ก็ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

๓. อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๓.๑ อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นคดีที่มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด หรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้วแต่กรณีสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หากเห็นว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้กระทำละเมิด จะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดดังกล่าว ทั้งนี้ตามมาตรา ๕^{๕๑}

^{๕๑} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบการชดใช้



แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ตามมาตรา ๘^{๕๒} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

กรณีที่สอง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐^{๕๓} ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

เนื่องจากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวข้างต้น เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่

^{๕๒} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๓} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับตามบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ

ของเจ้าหน้าที่ในอันที่จะต้องชำระค่าสินไหมทดแทน คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าตนมิได้กระทำละเมิดก็ดี หรือเห็นว่าการกระทำละเมิดของตนมิใช่การกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ดี สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในการฟ้องโต้แย้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดได้ด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๙/๒๕๕๐)

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนกระทรวงการคลังนั้น ศาลปกครองสูงสุด

มีแนวคำวินิจฉัยเป็น ๒ แนวทางดังนี้ คือ

๕๔ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔๔/๒๕๕๐ คำสั่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่จะต้องรับผิดชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ คำสั่งให้ชำระเงินดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



แนวทางที่ ๑ เห็นว่า ความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะกระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนำมาฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๕๐, ที่ ๒๗๗/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๒-๒๙๓/๒๕๕๙)

แนวทางที่ ๒ เห็นว่า ความเห็นของกระทรวงการคลังก่อให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในอันที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และแม้ความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่กระทบสิทธิของเจ้าหน้าที่โดยตัวของความเห็นดังกล่าวเอง แต่เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งให้ชดใช้ฯ ซึ่งออกตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจำต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘/๒๕๕๑)

๓.๒ เงื่อนไขการฟ้องคดี

๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งได้วางหลักว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการดำเนินการทางปกครองของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่ง จากหน่วยงานทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งดังกล่าว และคำขอให้ศาล เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจ กำหนดคำบังคับเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย และต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งได้ทำ หนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้กับหน่วยงาน หนังสือ รับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว แม้จะทำให้มูลหนี้ละเมิด



ระงับหรือเปลี่ยนแปลงไปตามสัญญา แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้ทำให้วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีคือคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนระงับสิ้นไป ความเดือดร้อนเสียหายของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งยังคงมีอยู่ จึงสามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๕)

๓.๒.๒ การดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีต่อศาล

โดยที่มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” และเมื่อคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครอง และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๕๕^{๕๕} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๕๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มียกกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้หยุดการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้หยุดการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือ การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือการโต้แย้งจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๔๐^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพราะเหตุอันเกิดจากความผิดพลาด ของหน่วยงานทางปกครองนั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เคยมีมติว่า กรณีผู้ฟ้องคดี (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล) ฟ้อง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายกรณีร่วมกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุจัดซื้อที่ดินเพื่อทำ ที่ก่อกำจัดขยะไม่เหมาะสมและราคาสูงกว่าความเป็นจริงทำให้เทศบาลเสียหาย โดยคำสั่งดังกล่าวเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและหากไม่เห็นด้วยให้ผู้ฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องโดยมิได้อุทธรณ์

^{๔๖} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่ อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการ อุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ่า ไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่ วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง



คำสั่งก่อน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงค่าเสียหายเนื่องจากกระทำละเมิดในฐานะกรรมการตรวจรับพัสดุและในฐานะผู้สนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ เป็นคำสั่งทางปกครองและตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดให้คำสั่งให้ชี้แจงค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อในคำสั่งดังกล่าวระบุว่าหากไม่เห็นด้วยให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อนจึงเป็นผลมาจากเทศบาลเมืองฯ ออกคำสั่งโดยปฏิบัติตามข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งของเทศบาลเมืองฯ ว่าตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน หากศาลนำมาเป็นเหตุไม่รับคำฟ้อง ก็จะไม่เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๔๖ วินิจฉัยตามมติที่ประชุมใหญ่^{๕๗} และมีคำวินิจฉัยทำนองเดียวกัน ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๓/๒๕๔๘)

^{๕๗} มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๖ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชี้แจงค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๓.๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี

กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘๖วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องฟ้องคดีภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นได้แก่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งกรณีหนึ่ง และวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกกรณีหนึ่ง

๔. แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

๔.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๔.๑.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

๔.๑.๑.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ

(๑) การอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน

ข้าราชการ

การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่ได้ใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านที่ว่างอยู่ ถือเป็นการจงใจกระทำผิด



ต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนสันกำแพง ฟ้องว่า ได้รับความเสียหายจากการที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่๑) สั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะเช่าซื้อให้แก่นางสาว ส. โดยไม่ได้จัดให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพักครูที่ว่างอยู่เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการส่งอนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ ให้ส่งอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในสังกัด เมื่อนางสาว ส. ข้าราชการครู โรงเรียนสันกำแพง ได้มีหนังสือขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นโยบายของรัฐบาล และหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังที่ให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ว่าจะเป็นผู้ที่กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการที่ว่างอยู่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ บ้านพักครูเลขที่ ๑๗๐/๗ เป็นบ้านว่างที่ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าจะต้องจัดให้ข้าราชการครูเข้าอยู่อาศัยแทนนักเรียนภารโรงหญิงที่ได้ย้ายหรือพร้อมจะย้ายออกไปตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้จัดให้นางสาว ส. เข้าพักอาศัยบ้านพักครูที่ว่างอยู่ดังกล่าว

แต่ได้อนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเรื่อยมาทั้งที่รู้อยู่แล้วว่า การอนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อันถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒๕๕๒)

(๒) การจัดซื้อที่ดิน

การที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดย

ไม่มีการนำราคาประเมินที่ดินของทางราชการและราคาที่ดินที่เคยมีการซื้อขายกันจริงมาเปรียบเทียบ เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายเงินเพื่อซื้อที่ดินเกินกว่าที่ควรต้องเสีย ถือเป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ใน คดีที่ ผู้ ฟ้อง คดี ฟ้อง ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเห็นว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ได้พิจารณาอนุมัติให้จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการหลังใหม่ โดยมีราคาแพงกว่าราคาประเมินของทางราชการ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลฯ เสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

ตามข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ข้อ ๔๔ ข้อ ๔๕ และข้อ ๔๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล



พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่าการจัดซื้อที่ดินนอกจากจะต้องมีการจัดทำรายงานการขอซื้อโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็น รายละเอียดของที่ดิน วงเงิน ระยะเวลา วิธีการแล้วยังต้องมีการนำราคาประเมินที่ดินของทางราชการและราคาที่ดินที่เคยมีการซื้อขายกันจริงในท้องที่นั้นหรือท้องที่ใกล้เคียงมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งซื้อสามารถพิจารณาได้ว่าราคาที่ตั้งหรือประมาณการไว้นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งเพื่อให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาสามารถนำข้อมูลราคาที่ดินดังกล่าวไปใช้สำหรับการพิจารณาคัดเลือกและทำความเข้าใจเสนอต่อประธานกรรมการบริหารได้ตามข้อ ๒๘ ของระเบียบเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการดำเนินการจัดซื้อที่ดินตามกรณีนี้ ไม่ได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ ๒๐ วรรคหนึ่งของระเบียบดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้มีการนำราคาประเมินที่ดินของทางราชการและราคาที่ดินที่ได้เคยมีการซื้อขายกันจริงมาเปรียบเทียบ อันถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจ่ายเงินค่าซื้อที่ดินเป็นจำนวน ๒ ไร่ เป็นราคา ๑,๗๕๐,๐๐๐ บาท ทั้งๆ ที่ราคาประเมินที่ดินในบริเวณนี้มีราคาไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว นอกจากนี้ ในการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารดังกล่าว ได้มีการตั้งราคาดมาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการไว้ในรายงานขอซื้อที่ดิน และหนังสือเสนอขออนุมัติจัดซื้อที่ดินว่า ไร่ละ ๔๘๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งมีการระบุราคาที่เคยซื้อครั้งสุดท้ายภายใน ๒ ปีงบประมาณไว้ว่าอยู่ระหว่าง ๘๐๐,๐๐๐ - ๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานยืนยันเกี่ยวกับราคาดมาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ประกอบกับต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดสิงห์บุรีได้มีหนังสือแจ้งว่า

มีการซื้อขายที่ดินบริเวณนี้ ในปี ๒๕๔๒ จำนวน ๒ แปลงในราคาต่ำกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ของทางราชการ จึงเห็นได้ว่าราคาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนี้ไม่ใช่เป็นราคาที่ซื้อขายกันจริง กรณีจึงเป็นการนำเสนอรายละเอียดในการขอจัดซื้อที่เป็นเท็จ และเมื่อนายอำเภอพรหมบุรี ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทบทวนการจัดซื้อและดำเนินการอย่างโปร่งใส เนื่องจากมีการร้องเรียน ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาทบทวนและยืนยันว่า การจัดซื้อที่ดินดังกล่าวถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบแล้ว เมื่อการจัดซื้อที่ดินกรณีนี้มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากต้องเสียเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากกว่าที่ควร อันเป็นผลที่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๓๖๔/๒๕๕๑)

(๓) การจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้าง

การที่เจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างเกินกว่าสิทธิที่ควรจะได้รับ โดยมีพฤติการณ์ได้รับประโยชน์จากการพิจารณาอนุมัติดังกล่าว ถือเป็น การจงใจกระทำละเมิดต่อทางราชการ

ในคดีที่จังหวัดยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)

ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ได้อนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานเกินกว่าสิทธิที่ควรจะได้รับ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าว



ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาคำวินิจฉัยของนาง ก. ซึ่งเป็นพนักงานวินิจฉัยแล้วอนุมัติให้นาย ย. มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๑๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทนพ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นระยะเวลา ๑๐ ปี (๑๒๐ เดือน) เป็นเงิน ๓๑๕,๕๓๖ บาท และได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ นาย ย. ไปแล้วบางส่วน ทั้งที่นาย ย. ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานและถูกตัดตั้งแต่ปลายข้อมือขวาขึ้นมา อันเป็นกรณีที่ต้องถือว่าสูญเสียมือ ๑ ข้าง ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเป็นระยะเวลาเพียง ๕ ปี (๖๐ เดือน) เป็นเงิน ๒๓๒,๕๐๒.๔๐ บาทเท่านั้น การวินิจฉัยของนาง ก. และการอนุมัติของผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นเหตุให้นาย ย. ได้รับเงินค่าทดแทนเกินสิทธิไปจำนวน ๗๔,๑๖๔.๘๒ บาท และต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อนาย ย. ได้รับค่าทดแทนแล้วได้มีการโอนเงินบางส่วนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๕๑,๐๒๓ บาท กรณีจึงน่าจะเชื่อว่านาง ก. และผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำการวินิจฉัยและอนุมัติให้นาย ย. ได้รับค่าทดแทนเกินสิทธิ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำละเมิดให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ ๑๖๓/๒๕๕๐)

๔.๑.๑.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๑) การตรวจรับงานจ้าง

การที่กรรมการตรวจการจ้าง

ทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเพิ่มและลดงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร โดยไม่เป็นไปตามระเบียบและไม่ตรวจสอบราคา

ที่แท้จริง จนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย เนื่องจากงานส่วนที่ลดมีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่มเติม ถือเป็น การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)

ได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านพักข้าราชการและอาคารเก็บเครื่องจักรกลของศูนย์ช่างสหกรณ์ที่ ๓ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้างและควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวซึ่งภายหลังจากทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งศูนย์ช่างสหกรณ์ที่ ๓ ขอให้ก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบพิเศษแทนแบบเดิมที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยผู้รับจ้างมีหนังสือยินยอมจะดำเนินการก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบพิเศษโดยไม่เพิ่มราคาค่าก่อสร้าง แต่จะก่อสร้างบ้านพักข้าราชการโดยไม่ดำเนินการดอกเสาเข็มตามแบบที่กำหนดไว้เดิมในสัญญาซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกสนับสนุนข้อเสนอของผู้รับจ้างให้งดเว้นการดอกเสาเข็มสำหรับการก่อสร้างบ้านพักข้าราชการ เนื่องจากที่ดินบริเวณที่จะก่อสร้างสามารถรับน้ำหนักได้โดยไม่ต้องดอกเสาเข็ม ต่อมา เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบรับมอบงานและมีการจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างโดยที่ไม่มีการหักค่าดอกเสาเข็มจากผู้รับจ้างแล้ว ได้มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเกี่ยวกับการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่

ผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นให้งดเว้นการดอกเสาเข็มในการก่อสร้าง



บ้านพักข้าราชการโดยไม่รอผลการตรวจสอบสภาพดิน ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรายการประกอบแบบก่อสร้างซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ แต่เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเห็นว่าบริเวณจุดก่อสร้างดังกล่าวสามารถก่อสร้างได้โดยไม่ต้องตอกเสาเข็ม การกระทำโดยประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่อย่างไรก็ดี กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อไม่มีความจำเป็นต้องตอกเสาเข็มในการก่อสร้างบ้านพักข้าราชการแล้ว จะต้องหักเงินค่าตอกเสาเข็มจากผู้รับจ้างหรือไม่ เพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรายการประกอบแบบก่อสร้างซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างกำหนดว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ขุดการตอกเสาเข็ม ให้หักเงินค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มทั้งหมดจากผู้รับจ้างในนางงวดที่ ๑ โดยให้คิดราคาค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มตามราคามาตรฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ปรากฏว่าไม่มีการหักเงินดังกล่าว โดยเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีมีบันทึกการควบคุมงานเสนอความเห็นสนับสนุนข้อเสนอของผู้รับจ้างที่แจ้งว่าจะดำเนินการก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอแก้ไข แต่ต้องเพิ่มเงินค่าก่อสร้างหรือลดจำนวนการก่อสร้างโดยการงัดตอกเสาเข็มบ้านพักข้าราชการ โดยผู้ฟ้องคดีมีบันทึกสนับสนุนให้ก่อสร้างอาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบเพิ่มเติม และให้ก่อสร้างบ้านพักข้าราชการโดยไม่ตอกเสาเข็มดังกล่าวภายหลังจากที่ผู้รับจ้างยื่นข้อเสนอฟังวันเดียว โดยมีได้พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มทั้งหมด ทั้งที่เมื่อพิจารณาจากรายการประกอบแบบก่อสร้างที่กำหนดให้คิดราคาค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มตามมาตรฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ปรากฏว่าค่าตอกเสาเข็มและค่าเสาเข็มที่จะต้องหักออกมีจำนวนสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง

อาคารเก็บเครื่องจักรกลตามแบบและรายการที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการ ข้างต้นด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนแห่งความรับผิดชอบให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๔๘)

(๒) การควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ ของผู้ได้บังคับบัญชา

(๒.๑) การที่เลขานุการไม่ตรวจสอบ
ใบเบิกเงินที่ผู้ช่วยเลขานุการเสนอ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต
ยักยอกเงินของทางราชการ ย่อมเป็นการกระทำละเมิด
ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรง
ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๗ ได้รับแต่งตั้งจากมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้างาน
ส่งเสริมวิชาการ กองบริการการศึกษา และตำแหน่งกรรมการและเลขานุการ
ของคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัยเสริมหลักสูตรระดับมหาวิทยาลัย
โดยมีนาง ช. เจ้าหน้าที่ในงานส่งเสริมวิชาการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของ
ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการ
ดังกล่าว ต่อมา ปรากฏว่านาง ช. ทุจริตยักยอกเงินโครงการวิจัยเสริม
หลักสูตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า
ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบบางส่วนเนื่องจากปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ไม่กำกับดูแล
การปฏิบัติงานของนาง ช. โดยไม่ได้ตรวจสอบใบเบิกเงินที่เสนอผ่านตน
เป็นเหตุให้นาง ช. ยักยอกเงินของโครงการวิจัยที่เบิกถอนให้แก่ผู้ทำการวิจัย
ไปเป็นประโยชน์ส่วนตน ทั้งที่โครงการที่ขออนุมัติเบิกถอนเงินเป็น



โครงการวิจัยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติผลงาน รวมทั้งกรณีนาง ช. รับเงินคืนจากผู้วิจัยที่แจ้งถอนโครงการวิจัยแล้วไม่ส่งเงินเข้ากองคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อตนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้างต้นนั้น ตนไม่ได้รับการถ่ายทอดการทำงานและมอบหมายงาน โดยข้อมูลโครงการวิจัยทั้งหมดอยู่กับนาง ช. จึงยากที่จะตรวจสอบรายงานที่เสนอ และการกระทำทุจริตดังกล่าวเป็นการกระทำผิดส่วนตัวไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการยกยอกเงินของนาง ช. เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยโครงการวิจัยเสริมหลักสูตร พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติสำหรับการคืนเงินของผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัยไว้ชัดเจน โดยในทางปฏิบัติสามารถคืนเงินได้หลายวิธี จึงถือว่าการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีระเบียบและวิธีปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการคืนเงิน ซึ่งตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หักส่วนของความรับผิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของ หน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกจากค่าสินไหมทดแทน ที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหักส่วนความรับผิดกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบ การทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบออกด้วย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๙)

(๒.๒) การที่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงิน ผลประโยชน์ของรัฐไม่จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบ กรมสรรพากรอันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชากระทำการทุจริต ยักยอกเงิน ถือว่ากระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง สรรพากรอำเภอ ฟ้องว่า กรมสรรพากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เรียกให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทุจริตนำเช็คที่มีใช้เช็คส่งจ่ายชำระภาษี สลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้จากภาษีของประชาชน ทำให้ยอดเงิน ที่ต้องส่งคลังหายไป อันเป็นการเบียดบังยักยอกเงินภาษีของรัฐไปเป็น ประโยชน์ส่วนตัว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วย กฎหมาย เนื่องจากความเสียหายกรณีดังกล่าวมิได้เกิดจากการจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ดังกล่าว



ศาลปกครองสูงสุด

วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะสรรพากรอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน มีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเงินภาษีจำนวนมากในแต่ละวัน ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่เช่นนี้จะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลโดยรอบคอบในการตรวจสอบจำนวนเงินสดที่เก็บได้ว่ามีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อจากธนาคารกรุงไทยหรือไม่ และการตรวจสอบก็ไม่มีข้อยุ่งยากสามารถกระทำได้โดยง่าย อันอยู่ในภาวะวิสัยที่กระทำได้ด้วยตนเองในแต่ละวัน ประกอบกับมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บประจำวัน ซึ่งจะทำให้ตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันมีเช็คที่ได้รับชำระภาษีอากรกี่ฉบับ และเป็นของผู้ใด สมุดคุมเช็คจึงเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะไม่สามารถควบคุมการทุจริตได้ทั้งหมด เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานเขต โดยควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ แต่มิได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย และได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ ที่ อ.๗๓/๒๕๕๐ และที่ อ.๔๕๖/๒๕๕๐ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

(๒.๓) การที่ผู้บังคับบัญชา

ลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมไว้ล่วงหน้าและไม่ทำลายใบเสร็จดังกล่าวก่อนที่จะย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น จนทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำใบเสร็จไปเรียกเก็บเงินเพื่อประโยชน์ส่วนตน ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาด ระดับ ๗ หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ สำนักงานเขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร ฟ้องว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้อำนวยการสำนักรักษาความสะอาด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้างานและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ โดยละเลยไม่ควบคุมดูแลใบเสร็จรับเงิน และละเลยไม่ควบคุมการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยและนำส่งเงินจนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตเบียดบังเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเก็บขนมูลฝอย ๓ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบเก็บเงินค่าธรรมเนียมขนมูลฝอย และให้นำส่งเงินแก่งานธุรการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลใบเสร็จรับเงินของงานเก็บขนมูลฝอย ๓ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๔๓๘ และเล่มที่ ๑๑๑ ไว้ล่วงหน้า ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น



โดยไม่ทำลายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๕๓๘ ส่วนที่ยังไม่ได้นำไปใช้ด้วยการเจาะรูและเก็บไว้เป็นหลักฐานเมื่อสิ้นปีงบประมาณ และไม่ได้ขีดฆ่าหรือเจาะรูเมื่อยกเลิกใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๑๑ ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้า แล้วแจ้งเป็นหนังสือพร้อมส่งมอบใบเสร็จดังกล่าวแก่ผู้ดำรงตำแหน่งต่อจากผู้ฟ้องคดีตามแนวปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนทำให้ผู้ได้บังคับบัญชานำไปใช้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยและนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๘๗/๒๕๔๙)

(๒.๔) การที่ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตเป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตยกยอกเงิน ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งจัดหางานจังหวัดภูเก็ต มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการนำเงินค่าธรรมเนียมประกอบอาชีพของคนต่างด้าวอันเป็นรายได้แผ่นดินที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดภูเก็ตได้รับเพื่อนำส่งสำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมการจัดหางาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตยกยอกเงิน ในช่วงวันที่ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนประจำปีและมีการทุจริตก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีมารับตำแหน่ง

ศาลปกครองกลาง

วินิจฉัยว่า กระทรวงการคลังได้กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในการนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลังตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค.๐๕๑๔/ว ๓๘๘๐๕ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๑ เรื่อง ตรวจสอบยอดเงินรายได้แผ่นดินที่ได้นำส่งคลัง ซึ่งได้กำหนดให้ส่วนราชการประจำจังหวัดและส่วนราชการประจำอำเภอจัดทำหนังสือตรวจสอบยืนยันยอดเงินรายได้แผ่นดินที่ได้นำส่งคลังจนถึงวันสิ้นเดือนตามที่กำหนดจำนวน ๒ ชุด โดยแยกเป็นรายอำเภอแล้วส่งให้สำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังอำเภอแล้วแต่กรณีตรวจสอบยอดเงินโดยส่งหนังสือดังกล่าวถึงสำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังอำเภอภายใน ๑๐ วันของเดือนถัดไป ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหนังสือเวียนกระทรวงการคลังดังกล่าว แต่กลับไม่ได้ดำเนินการให้มีการตรวจสอบยืนยันยอดเงินรายได้แผ่นดินที่นำส่งคลังจังหวัดแต่อย่างใด จึงเป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตยักยอกเงินไปได้ในเดือนพฤศจิกายนและเดือนธันวาคม ๒๕๔๑ ประกอบกับผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตในการนำเงินส่งคลังจังหวัดใช้เวลา ๙ เดือนเศษนับแต่วันที่เกิดเหตุโดยผู้ฟ้องคดีได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๒ แสดงให้เห็นว่าการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่อง เพราะเพียงแต่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวอย่างเคร่งครัดก็จะสามารถตรวจพบการทุจริตของผู้ได้บังคับบัญชาได้ทันทีภายในเดือนถัดไป การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันการทุจริต เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนกรณีที่ผู้ได้บังคับบัญชายักยอกเงินค่าธรรมเนียมในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน



๒๕๔๑ แม้จะก่อนที่ผู้ฟ้องคดีมารับตำแหน่งในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ นั้น หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยตรวจสอบยืนยันยอดเงินรายได้แผ่นดินที่น่าส่งคลังจังหวัดในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๑ ก็จะต้องพบได้ในเดือนถัดไปว่ามีการยกยอกเงินในเดือนดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คำสั่งกรมการจัดหางานซึ่งสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลังเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินที่ถูกยกยอกไป จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๔๗๐/๒๕๕๐)

(๓) การอนุมัติให้จ่ายเงินของทางราชการ

การที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงิน

ของทางราชการ โดยไม่ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานทั้งที่ปรากฏพิรุณโดยชัดแจ้ง ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่กรรมการตรวจรับสินค้า

ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่อดีตข้าราชการกรมราชทัณฑ์

จำนวน ๕ ราย ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังยกยอกเงินค่าซื้อสินค้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อ

ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ซื้อสินค้าและอนุมัติ

ให้จ่ายเงินค่าสินคำ โดยในการอนุมัติจ่ายค่าสินคำมีเจ้าหน้าที่การเงินเป็นผู้รวบรวมเอกสารประกอบการเบิกจ่าย ประกอบด้วยเอกสารใบขออนุมัติจ่ายเงินค่าสินคำ บิลเงินสดที่มีลายมือชื่อของผู้รับเงิน ใบส่งของซึ่งต้องมีลายมือชื่อของผู้ส่งของ ลายมือชื่อของคณะกรรมการตรวจรับสินค้า และลายมือชื่อของผู้รับของ และใบขออนุมัติซื้อสินค้า เพื่อเสนอต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้จ่ายเงินทั้งที่หลักฐานประกอบการขออนุมัติเบิกจ่ายเงินมีพิรุช เช่น ใบขออนุมัติซื้อสินค้ามีการใช้น้ำยาลบคำผิดลบวัน เดือน ปี และลงวัน เดือน ปี ใหม่ ใบส่งของลงลายมือชื่อคณะกรรมการตรวจรับสินค้าไม่ครบ รวมทั้งมีลายมือชื่อผู้จัดการร้านที่ลาออกจากราชการแล้ว ซึ่งการตรวจสอบของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าเป็นการกลั่นกรองการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกชั้นตอน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขาดความระมัดระวังไม่ตรวจสอบให้รอบคอบทั้งๆ ที่สามารถตรวจสอบได้ ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการตรวจรับสินค้านั้น แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับสินค้าไปพร้อมกันกับการที่ต้องทำหน้าที่เวรรักษาการณ์ประตูเรือนจำ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจสำคัญที่ไม่อาจละทิ้งไปปฏิบัติหน้าที่อื่นได้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริงก็ต้องถือว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ด้วยเหตุที่ความเสียหายส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของระบบงานของทางราชการ จึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบที่เกิดจากระบบงานดังกล่าวออกจากส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๓๓๘-๓๓๙/๒๕๕๙)



(๔) การเก็บรักษารถยนต์ของทางราชการ

(๔.๑) การนำรถยนต์ของทางราชการ

ไปเก็บรักษาที่บ้านพักของตนเป็นประจำทุกวัน โดยสถานที่ดังกล่าว ไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่คนทั่วไปใช้ร่วมกัน และไม่ได้มีการจัดเวรยาม จนเป็นเหตุให้รถยนต์ดังกล่าวถูกขโมยไป ย่อมถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ประชาสัมพันธ์จังหวัด ได้ขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดนำรถยนต์ของ สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดไปเก็บรักษาที่บ้านพักของตนเป็นครั้งคราว เนื่องจากเห็นว่าการจอดรถยนต์ในบริเวณศาลากลางจังหวัดอาจเกิด การสูญหาย เพราะมีบริเวณกว้างและมีคนมากในยามวิกาล ต่อมา รถยนต์ คันดังกล่าวถูกขโมยไปในขณะที่จอดไว้บริเวณหน้าบ้านพักของผู้ฟ้องคดี กรมประชาสัมพันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของ ผู้ฟ้องคดีได้รายงานการสอบสวนต่อกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำรถไปเก็บ รักษาที่บ้านพักของตนในลักษณะเป็นประจำทุกวันเป็นเวลานาน เป็นการฝ่าฝืนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับสถานที่ที่นำรถไปเก็บรักษานั้นไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นทาง สาธารณะที่ประชาชนและบุคคลโดยทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ถือว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับอนุญาตให้นำ รถยนต์คันดังกล่าวไปจอดเก็บที่บ้านพักตามระเบียบแล้ว ประกอบกับ การจอดและเก็บรักษาได้ดำเนินการดูแลเยี่ยงวิญญูชนจะพึงรักษาทรัพย์สิน ของตน จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดนำรถยนต์ของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดไปเก็บรักษาที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดีเป็นครั้งคราว เนื่องจากเห็นว่าการจอดรถยนต์ไว้บริเวณศาลากลางจังหวัดอาจเกิดการสูญหาย เพราะบริเวณศาลากลางจังหวัดมีบริเวณกว้างและมีดมากในยามวิกาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตตามที่ขอ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับนำรถยนต์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักของตนในลักษณะเป็นประจำทุกวันเป็นเวลานาน จนเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการถูกขโมยไปในขณะที่จอดไว้บริเวณบ้านพักของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขัดกับบันทึกขออนุญาตและไม่ใช่เป็นการนำรถไปเก็บรักษาที่อื่นชั่วคราวตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับสถานที่ที่นำรถไปเก็บรักษาไม่มีรั้วรอบขอบชิดเป็นเส้นทางสาธารณะที่บุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ได้เป็นที่รื้อฐานส่วนตัวและไม่ได้มีการจัดเวรยามซึ่งผู้ฟ้องคดีน่าจะได้คาดเห็นความไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษารถยนต์คันดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๒/๒๕๔๙)

(๔.๒) การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้รถยนต์ของทางราชการจอดรถยนต์ดังกล่าวไว้นอกรั้วบริเวณหน้าบ้านพัก ทั้งที่สามารถนำรถยนต์เข้าไปจอดภายในบ้านพักเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการสูญหาย ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ได้รับอนุญาตให้ไปราชการโดยใช้รถยนต์



ของทางราชการเป็นพาหนะในการเดินทาง และได้จอดรถยนต์ไว้บริเวณหน้าบ้านพัก แต่ปรากฏว่าในวันรุ่งขึ้นรถยนต์คันดังกล่าวได้สูญหายไป เทศบาลนครนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามราคารถยนต์หลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ใช้รถยนต์ของทางราชการเป็นพาหนะในการเดินทางไปราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมต้องดูแลรักษาและระมัดระวังทรัพย์สินของทางราชการมิให้สูญหายเป็นพิเศษยิ่งกว่ากรณีปกติทั่วไป การที่ผู้ฟ้องคดีได้จอดรถยนต์ของทางราชการไว้นอกรั้วบริเวณหน้าบ้านพักของตนเอง โดยมีเหตุเพียงเพราะภายในบ้านพักมีสิ่งของกีดขวางจนไม่มีบริเวณเพียงพอที่จะจอดรถยนต์ ซึ่งโดยสามัญสำนึกของบุคคลทั่วไป ย่อมเห็นได้ว่าการจอดรถภายในบ้านย่อมปลอดภัยมากกว่าจอดไว้นอกบ้าน เว้นแต่ภายในบ้านไม่ได้สร้างที่จอดรถยนต์ไว้หรือไม่มีความปลอดภัยเพียงพอที่จะจอดได้อย่างแน่นหนา แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริเวณภายในบ้านพักของผู้ฟ้องคดีมีพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ได้ เพียงแต่ไม่มีสิ่งของกีดขวางไว้เท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถเคลื่อนย้ายสิ่งของดังกล่าวออกไปอันอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้เลือกที่จะเสี่ยงภัยโดยคาดการณ์จากสภาพแวดล้อมภายนอกว่า การจอดรถยนต์ไว้นอกบ้านมีความปลอดภัยเพียงพอ แต่จะเป็นจริงตามที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ ย่อมเป็นที่ไม่แน่นอนว่าจะปลอดภัยมากกว่าจอดรถยนต์ไว้ในบ้านพัก ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำรถยนต์ของทางราชการไปจอดไว้นอกบ้าน แทนที่จะจอดไว้ในบ้าน จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จำต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๒/๒๕๕๑)

(๔.๓) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ขออนุญาต

ใช้รถยนต์และขออนุญาตนำรถยนต์ของทางราชการมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของตน ทราบว่าพนักงานขับรถยนต์ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของตนในเวลาอันสมควร แต่มิได้เอาใจใส่ติดตามรถยนต์กลับคืนมาให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำ และได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นเหตุให้พนักงานขับรถยนต์นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุ ถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ

ใน ค. ตี ที่ ผู้ ฟ ้อง ค. ตี ซึ่งดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ๗ ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาให้ใช้รถยนต์เพื่อการเดินทางไปปฏิบัติราชการ โดยนำรถยนต์นำมาจอดเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดี โดยนาย พ. ลูกจ้างประจำเป็นพนักงานขับรถยนต์และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมรถยนต์ ต่อมานาย พ. ได้นำรถยนต์ไปใช้ปฏิบัติราชการ แต่หลังสิ้นสุดเวลาราชการ นาย พ. ไม่นำรถยนต์นำมาเก็บรักษาที่บ้านของผู้ฟ้องคดี แต่ขับรถยนต์คันดังกล่าวไปประสบอุบัติเหตุสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินร่วมกับนาย พ. ในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนค่าเสียหายภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์และขออนุญาตนำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบควบคุม



ดูแลการเก็บรักษารถยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบว่านาย พ. ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดีในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีก็ได้ติดตามรถยนต์คันดังกล่าวตามสมควร ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ใช้ความพยายามติดตามโดยการโทรศัพท์ฝากข้อความไปยังเพจเจอร์ของนาย พ. แต่เมื่อไม่ได้รับการติดต่อกลับ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องใช้ความพยายามชวนชวายุติดตามว่านาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ที่ใด โดยสอบถามจากบุคคลที่ใกล้ชิดหรือบุคคลที่นาย พ. อาศัยอยู่ด้วย หรือแม้ข้อเท็จจริงจะเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ในระหว่างเวลานั้นมีฝนตกหนักและน้ำท่วมไม่สามารถนำรถยนต์ออกไปได้ก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับอ้างว่าตนมีอาการอ่อนเพลียจากการรับประทานยา จึงทำให้เกิดอาการง่วงนอน และเข้านอนพักผ่อนโดยมิได้เอาใจใส่ในการติดตามรถยนต์คันดังกล่าวกลับคืนมาให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำและมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จนเป็นเหตุให้นาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุในเวลาต่อมา ถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนค่าเสียหาย จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๙/๒๕๕๑)

(๕) การควบคุมการปฏิบัติงานของ ผู้รับจ้าง

(๕.๑) ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง มีหน้าที่จดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานเพื่อรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ การที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างไปดูแลงานบางวันและมีได้จดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน และบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ ถือว่าผู้ควบคุมงานก่อสร้างไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่นายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลบ้านดุง (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานโครงการก่อสร้างถนนลูกรัง และผู้ฟ้องคดีได้รายงานผลการปฏิบัติงานว่าผู้รับจ้างได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างและมีการส่งมอบงานต่อคณะกรรมการตรวจการจ้างเรียบร้อยแล้ว แต่ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด กรณีผู้รับจ้างไม่ได้นำหินลูกรังจากที่อื่นมาก่อสร้าง แต่ขุดจากสองข้างของถนนขึ้นมาจากถนน และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

แม้ตามสัญญาจะมีได้กำหนดว่าต้องจัดหาหินลูกรังจากที่ใด แต่ย่อมเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าผู้รับจ้างต้องนำหินลูกรังจากที่อื่นมาใช้ในการก่อสร้าง การที่ผู้รับจ้างขุดหินลูกรังจากสองข้างทางขึ้นมาใช้ในการ



ก่อสร้างถนน และมีการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ถือได้ว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในสัญญาและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงาน ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน พร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานอย่างน้อยสองฉบับ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ และเก็บรักษาไว้เพื่อมอบให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุเมื่อเสร็จงาน ซึ่งบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างดังกล่าวให้ระบุรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้ด้วย จึงถือเป็นสาระสำคัญที่ระเบียบกำหนดไว้ให้ผู้ควบคุมงานได้ถือปฏิบัติ นอกจากนี้ ตามบันทึกการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไปดูแลเป็นบางวันและได้ทำบันทึกรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างเพียงครั้งเดียวโดยมิได้จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง เหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน และบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และวัสดุที่ใช้เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ ดังนั้น จึงเป็นการยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๕๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๗/๒๕๕๐)

(๕.๒) การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานก่อสร้างอาคาร โดยไม่มีการปรับลดค่าจ้างก่อสร้างจากการเปลี่ยนแปลงเสาเข็มและการไม่ติดตั้งระบบ

แจ้งเหตุเพลิงไหม้ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ถือเป็น การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กระทรวงแรงงาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้ง ให้เป็นกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด และได้ทำการตรวจการจ้างก่อสร้างอาคาร โดยไม่มีการปรับลดค่าจ้างก่อสร้างจากการเปลี่ยนแปลงเสาเข็มและการไม่ติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการแต่อย่างใด จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

เมื่อมีการระบุงการติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ไว้ในรายละเอียด ประกอบแบบก่อสร้างซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา คณะกรรมการตรวจการจ้างย่อมมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างว่า ได้ดำเนินการติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ตามข้อสัญญาหรือไม่ แต่ คณะกรรมการตรวจการจ้างกลับตรวจรับงานตามรายละเอียดการแบ่งงวดงาน เท่านั้น โดยมีได้ตรวจสอบกับรายละเอียดประกอบแบบก่อสร้างแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ประกอบกับกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ให้ความเห็นว่า ตามเอกสาร แบ่งงวดงานและระยะเวลาการก่อสร้างในเรื่องนี้ งานติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ควรจะเริ่มดำเนินการติดตั้งในขั้นตอนงานงวดที่ ๔ โดยงานงวดที่ ๔ ถึงงวดที่ ๗ ซึ่งเป็นงานก่ออิฐฉันทัน งานติดตั้งวงกบ และงานฉาบปูน ภายใน งวดที่ ๘ และงวดที่ ๙ เป็นงานวางโครงเคร่าฝ้าเพดาน โดยก่อน



เริ่มงานฉาบปูนและวางโครงเคร่าฝ้าเพดานผู้รับจ้างต้องดำเนินการเดินท่อร้อยสายงานระบบไฟฟ้าและสื่อสาร ซึ่งรวมถึงงานระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับงานในงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๙ โดยไม่มีการสอบถามหรือทักท้วงหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับงานติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ ซึ่งมีบางส่วนต้องดำเนินการแล้วตามความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองดังกล่าว และแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ทำการตรวจรับงานในงวดที่ ๙ ถึงงวดที่ ๑๒ ก็ตาม แต่จากผลการตรวจรับงานในงวดที่ผ่านมา ไม่ปรากฏว่า ได้มีการดำเนินการใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้แต่อย่างใดซึ่งแสดงให้เห็นว่าการตรวจรับงานจ้างมีข้อบกพร่องมาตั้งแต่แรก จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการตรวจรับงานในส่วนของงานติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้ด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีخذใช้คำสืบทอดแทนให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๐๒๒/๒๕๕๐)

(๖) การดูแลรักษาทรัพย์สินของ

ทางราชการ

กรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและทรัพย์สินของทางราชการ ได้หลักในขณะปฏิบัติหน้าที่ เป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาความเรียบร้อยและความปลอดภัยตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งยามปฏิบัติหน้าที่ที่คณะเภสัชศาสตร์ของมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบละเมิดกรณีเครื่อง CPU ของผู้ถูกฟ้องคดีสูญหายจำนวน ๒ ครั้ง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง ให้ผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่เกี่ยวข้องชดใช้เงิน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าก่อนเกิดเหตุเครื่อง CPU สูญหาย ภาควิชาเภสัชกรรมได้จัดทำกุญแจห้องภาควิชาให้กับอาจารย์และข้าราชการในภาควิชาเภสัชกรรมเกือบทุกคน และในวันเกิดเหตุครั้งที่ ๒ ไม่พบร่องรอยการถูกขโมย มีแต่ลายนิ้วมือติดอยู่ที่ผนังห้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เชิญยามทั้งหมดมาให้ถ้อยคำและพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อตรวจสอบแล้ว แต่ยังไม่ทราบผลเป็นประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ยามผลัด ๓ จุดที่ ๒ บริเวณทางขึ้นลงที่จอดรถใต้อาคารเทพรรัตน์ มีหน้าที่ตรวจสอบพื้นที่บริเวณโดยรอบคณะเภสัชศาสตร์ อาคารเทพรรัตน์ อาคาร ๕ ทุกชั้น ๒ ชั่วโมงต่อครั้ง เปิดประตู เปิดลิฟท์ เวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น โดยสับเปลี่ยนกับยามจุดที่ ๑ เมื่อไปทำกิจส่วนตัว ปิดไฟฟ้ารอบอาคาร รายงานเหตุการณ์ขณะปฏิบัติหน้าที่ส่งมอบหน้าที่ให้ยามผลัดต่อไป เมื่อปรากฏว่ามีคนร้ายเข้าไปลักเครื่อง CPU ของเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน ๒ เครื่อง ที่เก็บรักษาไว้ในห้องสำนักงานภาควิชาเภสัชกรรม ซึ่งตั้งอยู่บริเวณชั้น ๓ ของอาคารเทพรรัตน์ คณะเภสัชศาสตร์ และในการปฏิบัติหน้าที่ของยามผลัดที่ ๒ ไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ผิดปกติหรือไม่สงบเรียบร้อย อีกทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของยามผลัดที่ ๓ ก็ไม่ปรากฏรายงานว่ามีผู้ฟ้องคดีได้ตรวจพื้นที่โดยรอบคณะเภสัชศาสตร์ อาคารเทพรรัตน์ และอาคาร ๕ แต่อย่างใด โดยปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีหลับยามตั้งแต่เวลา ๐๑.๐๐ นาฬิกา - ๐๕.๐๐ นาฬิกา กรณีนี้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ยามของคณะเภสัชศาสตร์ อันเป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษา



ความรีบร้อนและความพลอดภัยตามที่ได้รับมอบหมาย เมื่อเกิดเหตุเครื่อง CPU ได้สูญหายไปในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงินในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเครื่อง CPU ๒ เครื่อง หลังหักค่าเสื่อมราคา จึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๒๕๔/๒๕๕๐)

(๗) การควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์

ของทางราชการ

การที่เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน โดยได้ส่งมอบกุญแจให้กับผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งไม่ทำเป็นหนังสือส่งมอบให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัสดุ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบจัดการการพัสดุในฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สำนักงานเขตปทุมวัน ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้นาง อ. เจ้าหน้าที่พัสดุเป็นผู้ปฏิบัติการเปิด - ปิดห้องพัสดุพร้อมมอบกุญแจ ๑ ดอกให้ ต่อมา เครื่องขยายเสียงขนาด ๘๐๐ วัตต์ จำนวน ๑ เครื่อง และลำโพง จำนวน ๒ ตัว ได้สูญหายไปโดยไม่มีร่องรอยการค้นหามาเปิดดูหรือเคลื่อนย้าย และไม่ปรากฏว่ามีการทำลายกุญแจ หรือทำให้ส่วนหนึ่งส่วนใด

ของห้องชำรุดเสียหายแต่อย่างใด ทั้งยังมีการใส่กุญแจไว้เหมือนเดิม ผู้อำนวยการเขตปทุมวัน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและรายงานไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครได้รับมอบอำนาจในการพิจารณาผลการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๐๘,๐๐๐ บาท กรุงเทพมหานครจึงส่งสำเนาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว แต่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายใน ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวนดังกล่าวตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ให้กับกรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้นาง อ. เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ไม่มีร่องรอยการค้นหา เปิดดูหรือเคลื่อนย้าย และไม่ปรากฏว่ามีการทำลายกุญแจ หรือทำให้ส่วนหนึ่งส่วนใดของห้องชำรุดเสียหายแต่อย่างใด ทั้งยังมีการใส่กุญแจไว้เหมือนเดิม จึงเชื่อได้ว่าผู้ที่นำชุดเครื่องขยายเสียงพิพาทไปจะต้องใช้กุญแจในการเข้าไปลักชุดเครื่องขยายเสียงดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบจัดการการพัสดุในฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม และเป็นผู้ถือกุญแจห้องพัสดุ ได้มอบหมายให้นาง อ. เป็นผู้เก็บรักษา กุญแจห้องพัสดุจำนวน ๑ ดอก โดยไม่ได้ทำเป็นหนังสือ และแม้ว่านาง อ. จะเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ แต่ก็ไม่มีความผิดในการดูแลควบคุมวัสดุครุภัณฑ์ของ



ฝ่ายพัฒนาชุมชน โดยผู้ฟ้องคดีเพิ่มหน้าที่ในการดูแลควบคุมวัสดุ ครุภัณฑ์ หลังจากเกิดเหตุพิพาทนี้แล้ว ดังนั้น หน้าที่ในการดูแลควบคุม วัสดุครุภัณฑ์ จึงยังเป็นของผู้ฟ้องคดีอยู่ ประกอบกับห้องเก็บพัสดุ ครุภัณฑ์ของฝ่ายพัฒนาชุมชน เก็บเฉพาะพัสดุครุภัณฑ์ของฝ่ายพัฒนา ชุมชนเท่านั้น รวมทั้งการเบิกจ่ายพัสดุจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดี ก่อน ดังนั้น การที่พัสดุครุภัณฑ์สูญหายไปจึงเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อดูแล ควบคุมวัสดุครุภัณฑ์ โดยส่งมอบกุญแจให้กับผู้ที่ไม่มีความน่าเชื่อถือ โดยไม่ทำเป็นหนังสือส่งมอบให้ถูกต้อง ถือเป็นการประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ จึงเป็นการ กระทำละเมิดต่อกรุงเทพมหานคร และต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑)

(๘) การส่งคืนของกลาง

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิเสธ ไม่ส่งคืนของกลางที่ยึดไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิด ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา

ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๘๐/๒๕๔๖ ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการได้แจ้งผลเกี่ยวกับ รถยนต์ของกลางที่ยึดไว้ให้พันตำรวจเอก ร. ทราบ เพื่อให้จัดการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ ผู้เสียหายได้ ขอรับรถยนต์บรรทุกของกลางคืน แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและพันตำรวจเอก ร. ได้ร่วมกันปฏิเสธการคืนรถยนต์ของกลาง จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิด

โดยจงใจตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย และต่อมา ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและพันตำรวจเอก ร. ชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่นายกรัฐมนตรี (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นพนักงานสอบสวนที่ใช้อำนาจยึดรถยนต์ไว้โดยมิชอบ และเป็นผู้เสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาว่ามีอำนาจยึดรถยนต์ของกลางไว้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการยึดรถยนต์ไว้โดยมิชอบ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้เสนอความเห็นต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในการให้ความเห็นชอบในการยึดรถยนต์ไว้โดยมิชอบ ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและพันตำรวจเอก ร. ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และพันตำรวจเอก ร. รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหาย เนื่องจากเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ และเป็นเจ้าพนักงานในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ไม่ได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้เกิดการกระทำละเมิดและเสียหาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๕ ของค่าเสียหาย เนื่องจากเป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการยึดรถยนต์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและพันตำรวจเอก ร. ชำระค่าสินไหมทดแทนตามความเห็น



ของกระทรวงการคลังดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเหมาะสมแก่พฤติการณ์ของ ความร้ายแรงแห่งการกระทำตามหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี ทั้งสามแล้ว นอกจากนี้ ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหนังสือชักชวน ความเข้าใจของกรมตำรวจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคืนของกลาง ถือเป็น ขั้นตอนการปฏิบัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้พนักงานสอบสวนถือปฏิบัติ ในระหว่างการสอบสวน ไม่ใช่หลังจากส่งสำนวนการสอบสวนไปยัง พนักงานอัยการแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างระเบียบมาปฏิเสธการคืน รถยนต์ของกลางจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นการ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่อ้างระเบียบไม่ถูกต้องและไม่ใช้ความผิด หรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินชอบแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๕๗๖/๒๕๕๙)

(๙) การดำเนินคดีกับผู้รับจ้าง

กรณีที่เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ดำเนินคดี กับผู้รับจ้างที่ก่อสร้างถนนชำรุดบกพร่องให้ชำระค่าซ่อมแซมถนน จนคดีขาดอายุความ ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่

การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ ควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่พัสดุปล่อยปละละเลย ไม่ตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และสั่งการให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการโดยไม่ตรวจสอบว่าเป็นหน้าที่ของ หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ถือเป็นการกระทำละเมิดโดย ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่

ในคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบล บางกร่างว่าจ้างให้บริษัทเอกชนก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและได้มี

การตรวจรับมอบงานในปี ๒๕๔๓ ต่อมาถนนที่ก่อสร้างชำรุดบกพร่อง ซึ่งส่วนโยธาธิการได้รายงานให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ โดยประธานกรรมการฯ ได้แจ้งบริษัทผู้รับจ้างแล้ว แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉย จึงได้มีการจ้างผู้รับจ้างรายอื่นมาซ่อมแซมและแจ้งให้บริษัทผู้รับจ้างชำระค่าซ่อมแซมดังกล่าว แต่ไม่ได้มีการชำระจากผู้รับจ้างแต่อย่างใด จนคดีขาดอายุความ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนการคลังและหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามสัญญาจ้างดังกล่าวกำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลฯ สามารถเรียกให้ผู้รับจ้างทำการซ่อมแซมได้ภายในกำหนด ๒ ปี นับแต่วันที่ความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้น และเมื่อความชำรุดบกพร่องปรากฏ องค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้แจ้งให้ผู้รับจ้างมาทำการซ่อมแซมทันที ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ประมาณเลื่อมใสอย่างร้ายแรง จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

ผู้ฟ้องคดีทราบดีว่าการควบคุมดูแลทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่พัสดุ หากมีการชำรุดเสียหายเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องเป็นผู้ดำเนินการให้มีการซ่อมแซม และผู้ฟ้องคดีทราบว่าถนนที่บริษัทผู้รับจ้างทำการก่อสร้างเกิดการชำรุด เนื่องจากถนนอยู่หน้าอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล แม้ในเรื่องนี้ผู้บังคับบัญชาจะได้สั่งการให้ส่วนโยธาธิการเป็นผู้แจ้งให้ผู้รับจ้างมาทำการซ่อมแซมก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องดำเนินการเตือนให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงข้อสัญญาและการดำเนินการกับผู้รับจ้างหากไม่มีการซ่อมแซม เมื่อเจ้าหน้าที่พัสดุได้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่พัสดุต้องควบคุมกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่พัสดุนำดำเนินการในเรื่องดังกล่าว



เจ้าหน้าที่พัสดุและผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่าส่วนโยธาทิการเป็นผู้ดำเนินการแล้ว และไม่ทราบว่าจะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดอายุความในการฟ้องคดีไว้เพียง ๑ ปี โดยนำความไม่รู้กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการมากล่าวอ้างเพื่อจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายไม่ได้ เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของตน และจะต้องระมัดระวังเอาใจใส่รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่พัสดุและผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่างไม่สามารถฟ้องคดีกับบริษัท ส. สหโชคบริการ จำกัด ให้ชำระค่าซ่อมแซมถนนได้เนื่องจากคดีขาดอายุความ จึงได้รับความเสียหายซึ่งเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่างและประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่างในขณะนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่พัสดุและผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่พัสดุและผู้ฟ้องคดี ได้ปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการโดยไม่ตรวจสอบว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ จึงเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบางกร่างในกรณีนี้ด้วยและเมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เห็นว่าบุคคลทั้งสี่ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบเท่ากันทุกคน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้บุคคลทั้ง ๔ รับผิดชอบความเสียหายร้อยละ ๒๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๗๘๕/๒๕๕๐)

(๑๐) การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อ สั่งจ่ายเงินของทางราชการ

กรณีที่ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คโดยไม่ได้ตรวจสอบว่าได้มีการขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมเช็คแล้วหรือไม่ เป็นเหตุให้มิผู้ทุจริตนำเช็คไปเบิกเงินสดจากธนาคารและนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหลายครั้ง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่เทศบาลตำบลบางเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดี) แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลชำระค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ เป็นเหตุให้นาย ส. นำเช็คที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ไปเบิกเงินสดจากธนาคารแล้วนำเงินไปใช้ส่วนตัว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

การที่นาย ส. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๕ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากองคลัง ได้ลงจำนวนเงินและชื่อเจ้าหน้าที่ในเช็คแล้วลงลายมือชื่อในเช็คเสนอต่อผู้ฟ้องคดีและนายกเทศมนตรีเพื่อลงลายมือชื่อถอนเงินร่วมกันตามข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีและนายกเทศมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจถอนเงินจะต้องตรวจสอบว่าเช็คดังกล่าวได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมเช็คแล้วหรือไม่ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีการขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก และไม่ได้ขีดคร่อมเช็ค ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องกำชับให้นาย ส. ดำเนินการก่อนที่จะ



ลงลายมือชื่อในเช็ค หรือผู้ฟ้องคดีเองก็ย่อมที่จะกระทำการดังกล่าวได้ในฐานะผู้ร่วมสั่งจ่ายเช็คตามมาตรา ๘๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้พึงระมัดระวังกระทำการดังกล่าว กลับลงลายมือในเช็คและปล่อยให้นาย ส. นำเช็คที่ได้ขีดคร่อมและไม่ได้ขีดมาคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก ไปเบิกเงินสดจากธนาคารและเอาไว้เป็นประโยชน์ส่วนตัวหลายครั้งต่อเนื่องกันตั้งแต่เดือนธันวาคม ๒๕๔๒ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๓ มีวงเงินสูงถึง ๔๓๕,๒๓๗ บาท การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานของบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะปลัดเทศบาลผู้มีอำนาจถอนเงินร่วมกับนายกเทศมนตรีที่จะต้องควบคุมการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงินตามระเบียบและหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอย่างมาก พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๕๔๙/๒๕๕๐ และคำพิพากษาศาลปกครองสงขลาที่ ๗๒/๒๕๕๐ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

(๑๑) การตรวจสอบและควบคุมการบรรจุ

สินค้าในท่าเทียบเรือ

กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ ไม่ได้ไปตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ด้วยตนเอง แต่กลับลงนามรับรองการตรวจในเอกสารการส่งออก เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกทำการทุจริต โดยนำใบขนสินค้าขาออกมาขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง

นายตรวจศุลกากร ประจำฝ่ายตรวจสินค้าในท่ารัฐบาล กองตรวจสินค้า

ขาออก กรมศุลกากร มีหน้าที่ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ และประทับตรา กศก. ฟ้องว่า อธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ แต่ไม่ได้ไปตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ด้วยตนเอง แต่กลับลงนามรับรองการตรวจในเอกสารการส่งออก เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกไม่รู้ถึงช่องทางเพื่อทำการทุจริตในการส่งออก และนำไปชนสินค้าขาออกจนยับยมน้ำเงินมาขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ ไม่ได้ไปตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ด้วยตนเอง แต่กลับลงนามรับรองการตรวจในเอกสารการส่งออก เป็นการไม่ปฏิบัติตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ และคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๕๑/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ และที่ ๒๖/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๔ รวมทั้งคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ ๑๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๐ เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกไม่รู้ถึงช่องทางเพื่อทำการทุจริตในการส่งออก และนำไปชนสินค้าขาออกจนยับยมน้ำเงินมาขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งกรมศุลกากร ที่ ๑๑๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๙๓๕/๒๕๕๐)



๔.๑.๑.๓ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๑) การตรวจรับงานจ้าง

การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างรับรองว่าผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จ ทั้งที่งานไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา โดยไม่ได้ออกไปตรวจวัดผลงานที่ส่งมอบจริง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน แต่ได้รับผลงานน้อยกว่าตามสัญญา เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างงานจ้างชุดลอกห้วย ฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามความเห็นกระทรวงการคลัง กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามลงชื่อในใบตรวจรับงานจ้างว่าได้พร้อมกันตรวจรับงานจ้างแล้ว ทั้งที่งานไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญาและผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ออกไปตรวจวัดผลงานที่ส่งมอบจริง ผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบจึงมีขนาดน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ คือ ต้องไปตรวจวัดผลงานตาม que ผู้รับจ้างส่งมอบว่าเป็นการถูกต้องครบถ้วนตามแบบรูป รายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ อย่างไร การที่ผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวโดยได้ลงนามในใบตรวจรับงานจ้างโดยที่ไม่ได้ออกไปตรวจวัดผลงานที่ส่งมอบจริง และผลงานที่

ผู้รับจ้างส่งมอบมีขนาดความยาวของห้วยน้อยกว่าที่ตกลงกันไว้ในสัญญา ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย ต้องจ่ายเงินค่าจ้างเต็มจำนวนตามสัญญา แต่ได้รับผลงานจ้างน้อยกว่าตามที่ระบุไว้ในสัญญา การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังไม่ได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ทำให้คำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๑๙๘๙/๒๕๔๙)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไชยมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการจ้างเหมาก่อสร้างถนน ๒ โครงการ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ และ จ. เป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ควบคุมงาน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ร้องเรียนและกล่าวหาว่ามีการทุจริตในโครงการ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ รวมทั้ง จ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ลงลายมือชื่อรับรองว่างานครบถ้วนถูกต้องตามสัญญาตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒



ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานได้เสนอไว้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ่ายเงินค่าจ้างไปเต็มจำนวนโดยเข้าใจว่าผู้รับจ้างได้ลงหินคลุกตามสัญญาตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้เสนอตามอำนาจหน้าที่ ทั้งๆ ที่มีปริมาณหินคลุกขาดหายไป ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายเพราะต้องสูญเสียเงินงบประมาณไป โดยได้รับพัสดุไม่ครบถ้วนตามสัญญา หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งคณะ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไชยมนตรี จึงได้ดำเนินการสอบสวนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานตามโครงการดังกล่าว โดยออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด และได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานต้องชดใช้เงิน เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔๘ และข้อ ๔๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวเป็นการกลั่นแกล้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากมีความขัดแย้งระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี และคำสั่งดังกล่าวยังเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นทั้งผู้ฟ้องเรียนและออกคำสั่งให้ใช้เงินดังกล่าว นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายังเห็นว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๔๘ และข้อ ๔๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลฯ โดยไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด รวมทั้งหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแทนผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงต้องปฏิบัติตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนด ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้ตรวจจากรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำขึ้น ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ไม่ได้ตรวจจากรายงานดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้างได้ยอมรับว่าตนเองไม่อยู่ แต่ได้สอบถามจากข้างแล้ว รวมทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ ที่ได้ให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่าข้างได้รับรองแล้ว นอกจากนั้น จ. ซึ่งร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ให้ถ้อยคำว่ายข้างไม่เคยนำรายงานของข้างมาให้ตนเองได้ดูหรือตรวจสอบแต่อย่างใด ซึ่งจากการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ และ จ. ในลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการให้ถ้อยคำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง กรณีจึงเชื่อถือได้และแสดงให้เห็นว่าในการตรวจการจ้างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ไม่ได้ดำเนินการตรวจการจ้างตามที่ข้อ ๔๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้ โดยไม่ปรากฏเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีเหตุผลหรือความจำเป็นอย่างไรในการที่ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจการจ้างด้วยความใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานโดยมีหน้าที่ตามข้อ ๔๙ ของระเบียบดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงาน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดทำรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างว่าผู้รับจ้างได้ทำการวางท่อและลงหินคลุกครบถ้วนตามสัญญา แต่เมื่อ



มีการตรวจสอบโดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองฯ ปรากฏว่า มีการวางท่อและลงหินคลุกไม่ครบถ้วน อันเป็นเหตุให้มีการตรวจรับงาน ไม่เป็นไปตามสัญญา และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จึงรับฟัง ได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจและควบคุมงานไม่เป็นไปตาม แบบรูป รายการรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาตามที่ข้อ ๔๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดี ทั้งห้า เนื่องจากได้จ่ายเงินค่าหินคลุกที่ผู้รับจ้างนำไปถมถนนไม่ครบถ้วน ตามสัญญา และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจาก ความผิดหรือความบกพร่องของระบบดำเนินงานโดยรวมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและบุคคลอื่นที่ร่วมกระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ฯ

อนึ่ง สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี ทั้งห้าที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอคติและการออกคำสั่งดังกล่าวขัดกับ มาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ พร้อม อ้างว่ามีความไม่พอใจระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๓ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการร่วม จัดตั้งคณะผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็น คู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เห็นว่ามาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีเจตนารมณ์ที่ป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่กับ บุคคลที่เป็นคู่กรณีที่มีส่วนได้เสียในทางที่จะเอื้อประโยชน์ด้วยกันไม่ให้

เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพราะอาจทำให้รัฐเสียหายได้ แต่สำหรับในกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เคยเป็นผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกเบิกโครงการ ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กิติ หรือการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกิติ ถือเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลเห็นว่าเป็นการพิพาทในเรื่องส่วนตัวจึงไม่อาจนำมาใช้เป็นเหตุผลที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองหรือการออกคำสั่งทางปกครองไม่มีความเป็นกลาง เพราะการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีการตรวจสอบได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ก็ไม่ได้เป็นคู่กรณีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มีความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งกับผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอันจะทำให้เกิดการช่วยเหลือกันทำให้รัฐได้รับความเสียหายที่จะเป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นกลางในการออกคำสั่งดังกล่าวนั่นเอง ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าดังกล่าวข้างต้นจึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราชที่ ๑๑๑/๒๕๕๑)

(๒) การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง

กรณีที่เจ้าหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างโดยไม่ได้ใช้ตารางค่า Factor F ที่เป็นปัจจุบัน จนทำให้ราคากลางงานก่อสร้างมีค่างานสูงกว่าที่ควร ถือว่าเป็นการกระทำ



โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่นายยกเทศมนตรีตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินคืน เนื่องจากในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง ได้กำหนดราคากลางโดยไม่ได้ใช้ตารางค่า Factor F ที่เป็นปัจจุบัน ทำให้จัดจ้างในวงเงินที่สูงเกินไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาออกคำสั่งให้ชดใช้เงินไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปร่วมรับฟังการพิจารณาเพื่อจะได้มีโอกาสโต้แย้งและไม่ได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทราบแล้วว่า ได้รับหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางเท่านั้น แต่ไม่ได้รับตารางค่า Factor F ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่จะต้องนำมาคำนวณราคากลางแต่อย่างใด โดยผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อขอรับตารางค่า Factor F ที่อำเภอ แต่ได้รับคำตอบว่าไม่มีตารางดังกล่าว จึงต้องใช้ค่า Factor F เก่ามาคำนวณ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว

ศาลปกครองระยองวินิจฉัยว่า

ผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธาและเป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องแสวงหาข้อมูลเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าตารางค่า Factor F เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหรือไม่ เพียงใด โดยผู้ฟ้องคดีย่อมทราบดีว่ารายละเอียดที่มีการเปลี่ยนแปลงในตารางค่า Factor F ในแต่ละปีจะมีผลต่อราคากลางงานก่อสร้างเมื่อผู้ฟ้องคดีคำนวณราคากลางงานก่อสร้างโดยไม่ได้ใช้ตารางค่า Factor F ที่เป็นปัจจุบัน จนทำให้ราคากลางงานก่อสร้างมีค่างานสูงกว่าที่ควร ถือว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง จนเป็นเหตุให้

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดจ้างในวงเงินที่สูงเกินไปเป็นเงิน ๙๘,๖๖๖.๑๕ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้เงินคืนในอัตรา ร้อยละ ๗๐ ของมูลค่าความเสียหาย เป็นจำนวนเงิน ๖๙,๐๖๖.๓๐ บาท และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบใช้เงินคืนในอัตรา ร้อยละ ๓๐ ของมูลค่าความเสียหาย จึงถูกต้องเหมาะสมแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดี อ้างว่าความผิดพลาดเกิดจากความบกพร่องของอำเภอซึ่งเป็นผู้จัดส่ง หนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อแจ้งมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ อนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างและให้หน่วยงานของรัฐ ถือปฏิบัติโดยไม่แนบรายละเอียดตารางค่า Factor F ส่งมาด้วย แม้จะเป็นจริงดังที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง แต่เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีแล้วศาลเห็นว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้ฟ้องคดี ที่จะต้องใช้ความพยายามในการแสวงหารายละเอียดเกี่ยวกับตาราง ค่า Factor F มาพร้อมกับหนังสือคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีต้องแสวงหาโดยวิธีการอื่น ไม่ใช่เพียงแค่แจ้งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ทราบและติดตามทวงถามจากอำเภอ เมื่อได้รับคำตอบว่าไม่มีตาราง ค่า Factor F ผู้ฟ้องคดีจึงใช้ตารางค่า Factor F ปิงปองประมาณก่อน เป็นเกณฑ์ในการคำนวณราคากลางเท่านั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ใช้ ความพยายามในการแสวงหารายละเอียดเกี่ยวกับตารางค่า Factor F ให้เพียงพอกับภาระหน้าที่ที่ตนต้องรับผิดชอบ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ ๔๗/๒๕๕๐)

(๓) การจ่ายเงินค่าจ้าง

(๓.๑) การที่เจ้าหน้าที่คำนวณ

ค่าจ้างงานและภาษีมูลค่าเพิ่มผิดพลาด เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างเอกชน ได้รับค่าจ้างเกินกว่าสัญญา เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ (ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน) ได้คำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าวงงานผิดพลาดโดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ (ตำแหน่งหัวหน้างานการเงิน) และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (ตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษาชลบุรี) ไม่ได้ทักท้วงให้ดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารเรียนได้รับเงินค่าจ้างตั้งแต่งวดที่ ๔ ถึงงวดที่ ๑๐ เกินกว่าสิทธิที่ควรจะได้รับตามสัญญาเลขธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดชำระเงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๓๕๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการปรับปรุงอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากเดิมจัดเก็บในอัตราร้อยละ ๑๐ เป็นอัตราร้อยละ ๗ ก่อนมีการจ่ายเงินงวดที่ ๔ เพียง ๔ วัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สอบถามแนวปฏิบัติจากคลังจังหวัดเป็นระยะๆ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือขอความร่วมมือในการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามหนังสือกรมสรรพากรและหนังสือสรรพากรจังหวัด ก็ไม่ได้ดำเนินการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มโดยลำพังแต่อย่างใด หากแต่ได้สอบถามไปยังคลังจังหวัดเกี่ยวกับการลดอัตราภาษีดังกล่าวอีก

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า

หนังสือเรื่องขอความร่วมมือในการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ถือเป็นหนังสือเวียนการทำงานที่มีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว ซึ่งแม้การคำนวณเงินค่าจ้างในงวดที่ ๔ และงวดที่ ๕ จะเป็นระยะเวลาก่อนวันที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยอาชีวศึกษา (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ได้ขอรับทราบหนังสือขอความร่วมมือ แต่หากเห็นว่าการจ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ ๔ ถึงงวดที่ ๕ ซึ่งได้ดำเนินการไปก่อนแล้วไม่ถูกต้องตามแนวทางที่กรมสรรพากรได้มีหนังสือขอความร่วมมือ

ก็จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป หรือหากไม่เข้าใจก็ต้องสอบถามเป็นทางการไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่ใช่สอบถามด้วยวาจาจากคลังจังหวัดลพบุรี และในส่วนการคำนวณเงินค่างวดในงวดที่ ๖ ถึงงวดที่ ๑๐ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว นอกจากนั้นตามหนังสือกรมสรรพากร เรื่องข้อความเข้าใจกรณีการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม กำหนดว่า ผู้ประกอบการจดทะเบียนขายสินค้าหรือให้บริการแก่ส่วนราชการ ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเมื่อความรับผิดในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นในหลายกรณี เช่น กรณีการขายสินค้าเสร็จเด็ดขาด กรณีการขายสินค้าพร้อมบริการติดตั้ง กรณีการขายสินค้าตามสัญญาให้เช่าซื้อหรือสัญญาซื้อขายผ่อนชำระที่กรรมสิทธิ์ในสินค้ายังไม่โอนไปยังผู้ซื้อเมื่อได้ส่งมอบ กรณีการให้บริการเป็นต้น ซึ่งในแต่ละกรณีจะมีตัวอย่างการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มประกอบอย่างชัดเจน หากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ใช้ความระมัดระวังโดยศึกษาและปฏิบัติตามวิธีคำนวณที่แนะนำในหนังสือข้อความเข้าใจแล้ว ก็จะสามารถคำนวณค่างวดงานและภาษีมูลค่าเพิ่ม และเบิกจ่ายเงินได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ คำนวณค่างวดงานและภาษีมูลค่าเพิ่มผิดพลาดโดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ไม่ได้ทักท้วงให้ดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างเอกชนได้รับค่าจ้างตั้งแต่งวดที่ ๔ ถึงงวดที่ ๑๐ เกินไปเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๔๒,๘๖๔.๙๔ บาท จึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนของความผิดตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๔๒๕/๒๕๕๐)



(๓.๒) การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างทั้งที่ผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญา เป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน อันเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีชุดใช้ค่าเสียหายกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของโครงการปรับปรุงสภาพหน้าดินเพื่อส่งเสริมการเกษตร โดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของโครงการที่เป็นการปรับปรุงสภาพหน้าดินเพื่อปลูกพืชผักทางการเกษตร และไม่ควบคุมให้มีการแก้ไขสัญญาจ้างให้เป็นไปตามมติของสภาเทศบาลฯ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองขอนแก่นวินิจฉัยว่า

ตามข้อ ๑๒๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่าสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไวนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ให้ดำเนินการดังนี้...(๒)ถ้างบประมาณดำเนินการตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมดหรือบางส่วน ให้รายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอจังหวัด เพื่อขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเลขที่ ๑๖/๒๕๔๔ ปรับปรุงสภาพหน้าดินเพื่อส่งเสริมการเกษตรตามโครงการเพื่อใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ซึ่งหากจะมีการแก้ไขสัญญาต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอจังหวัด

เพื่อทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยก่อน ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการได้โดยไม่ยาก และผู้ฟ้องคดีต้องทราบเป็นอย่างดีว่าเมื่อยังไม่มี การแก้ไขสัญญาความผูกพันย่อมต้องเป็นไปตามสัญญาที่มีอยู่เดิม การที่ผู้ฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างทั้งที่ผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการตามรายละเอียดที่กำหนดในสัญญาจ้าง จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้าง ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองขอนแก่นที่ ๑๓๓/๒๕๕๑)

๔.๑.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

๔.๑.๒.๑ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ

(๑) กรณีจับและค้นในที่รโหฐาน

กรณีจับและค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายจับและหมายค้น ทั้งที่ไม่เข้ากรณียกเว้นตามกฎหมาย เป็นการจงใจกระทำผิดกฎหมายซึ่งเป็นละเมิด

ในคดีที่จำเลยมียศพันตำรวจตรี ตำแหน่งรองสารวัตรสืบสวน จึงเป็นเพียงพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๖) มิใช่สารวัตรตำรวจอันเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามมาตรา ๒ (๑๗) (ก) การที่จำเลยจะจับและค้นในที่รโหฐานจึงต้องมีหมายจับและหมายค้นด้วย เว้นแต่จะต้องด้วยข้อยกเว้นให้จำเลยจับและค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายจับและหมายค้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ และ



มาตรา ๙๒ เมื่อจำเลยจับโจทก์และค้นบ้านโจทก์อันเป็นที่รื้อฐานโดยไม่ปรากฏว่ามีหมายจับและหมายค้นอันถูกต้อง ทั้งไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นตามกฎหมายที่จะจับและค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว การกระทำของจำเลยเป็นเรื่องจงใจทำต่อโจทก์โดยผิดกฎหมายซึ่งเป็นละเมิด เมื่อโจทก์ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวของจำเลยจำเลยจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๓๐๑/๒๕๔๑)

(๒) กรณีปลอมเอกสาร

กรณีเจ้าหน้าที่ทำเอกสารปลอมเป็นเหตุให้หน่วยงานไม่สามารถเรียกเก็บค่าภาษีอากรจากบริษัทผู้ส่งออก ถือเป็นการจงใจกระทำผิดกฎหมายเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย

กรณีที่หน่วยงานโจทก์ไม่สามารถเรียกเก็บค่าภาษีอากร เนื่องจากหลงเชื่อตามเอกสารที่จำเลยได้ทำปลอมและเท็จว่าบริษัท ส. จำกัด ได้ส่งผลิตภัณฑ์ออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนกำหนด แม้ต่อมา โจทก์ตรวจสอบพบว่าบริษัทดังกล่าวปฏิบัติผิดเงื่อนไข เป็นผลให้โจทก์สามารถเรียกเก็บภาษีอากรจากบริษัทดังกล่าวได้ หรือสิทธิในการเรียกเก็บภาษีอากรของโจทก์จากบริษัทดังกล่าวยังมีได้หมดสิ้นไป แต่เมื่อปรากฏว่าโจทก์แจ้งให้บริษัทดังกล่าวนำเงินค่าภาษีอากรมาชำระ แต่บริษัทดังกล่าวเพิกเฉย ซึ่งจำเลยก็ไม่นำสืบให้เห็นได้ว่าโจทก์สามารถเรียกเก็บภาษีอากรจากบริษัทดังกล่าว หรือจากธนาคารที่ออกหนังสือค้ำประกันแทนการชำระหนี้ภาษีอากรดังกล่าวได้ การที่โจทก์ไม่สามารถเรียกเก็บภาษีอากรดังกล่าวได้จึงมีผลมาจากการกระทำโดยจงใจของจำเลยโดยตรงที่กระทำต่อโจทก์โดยผิดกฎหมาย และทำให้โจทก์เสียหาย

อันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๔๔๙/๒๕๕๓)

๔.๑.๒.๒ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำ
โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๑) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
การรถไฟ

การที่เจ้าหน้าที่ของการรถไฟ
แห่งประเทศไทยไม่นำแผงเหล็กมาปิดกั้นถนนขณะที่ขบวนรถไฟ
จะแล่นผ่าน ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่
ของการรถไฟแห่งประเทศไทย (จำเลยที่ ๓) มีหน้าที่ปิดกั้นแผงกั้นถนน
เมื่อมีขบวนรถไฟวิ่งผ่านตรงที่ทางรถไฟตัดผ่านถนน ในวันเกิดเหตุ
จำเลยที่ ๒ ได้ละทิ้งหน้าที่ไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟ
และทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า เมื่อทางรถไฟ
ผ่านข้ามถนนสำคัญสมควรระดับให้ทำประตูหรือชิงช้าหรือทำราวกั้นขวางถนน
โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของจำเลยที่ ๓ ต้องป้องกันภัย
ในการที่จะเดินรถไฟตัดผ่านถนน การที่จำเลยที่ ๒ ไม่นำแผงเหล็กมา
ปิดกั้นถนนขณะที่ขบวนรถไฟจะแล่นผ่าน จึงเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตาม
หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายถือได้ว่าเป็นการประมาทอย่างร้ายแรงเพราะถ้าหาก
มีการปิดแผงกั้นถนนแล้ว รถยนต์ของโจทก์ที่ ๑ ก็ไม่อาจขับผ่าน
เข้าไปถึงทางรถไฟจนเกิดเหตุชนกันได้ ดังนั้น จำเลยที่ ๒ จึงมีส่วน
ประมาทมากกว่าโจทก์ที่ ๑ ส่วนการที่จำเลยที่ ๓ อ้างว่าวันเกิดเหตุ
พนักงานรถไฟบางส่วนนัดหยุดงาน ไม่สามารถหาคนมาปฏิบัติงานให้
ทันท่วงทีได้นั้น จะถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยไม่ได้ จำเลยที่ ๓ จึงต้องร่วมรับผิดชอบ
(คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๑๔/๒๕๒๒)



(๒) การเก็บรักษาเงินสด

การไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเก็บรักษาเงินสด เป็นเหตุให้เงินสูญหาย ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สหกรณ์โจทก์มีระเบียบว่าด้วยการรับจ่ายและเก็บรักษาเงินของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๘ ซึ่งกำหนดว่า เหนรัญญิกหรือเจ้าหน้าที่การเงินของสหกรณ์จะเก็บรักษาเงินสดของสหกรณ์ไว้ได้ไม่เกินหนึ่งพันบาท เงินสดส่วนที่เกินให้นำส่งเข้าฝากในธนาคารที่สหกรณ์เปิดบัญชีเงินฝากไว้ ในกรณีจำเป็นไม่สามารถนำเข้าฝากได้ทันในเวลานั้นๆ ให้ทำบันทึกลงเสนอประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการทราบ และให้นำส่งเข้าฝากในวันแรกที่เปิดทำการ เงินสดที่เก็บรักษาไว้ดังกล่าวข้างต้นให้เก็บรักษาไว้ในตู้নিরภัยของสหกรณ์ เมื่อจำเลยทราบถึงระเบียบดังกล่าวตั้งอยู่แล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ โดยเก็บรักษาเงินสดของโจทก์ไว้เป็นจำนวนมากถึง ๔๓,๘๗๘.๒๒ บาท ทั้งไม่ทำบันทึกลงเสนอให้ประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการของโจทก์รับทราบ อีกทั้งการเก็บรักษาถูกกฎหมายเจตุนิรภัยไว้ในโต๊ะทำงานซึ่งอยู่ห่างตู้নিরภัยเพียง ๑ เมตร ย่อมง่ายต่อการที่คนร้ายจะค้นพบแล้วนำไปไขเปิดตู้নিরภัยนั้น พฤติการณ์ของจำเลยดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อมีคนร้ายลักลอบเข้ามางัดโต๊ะทำงานและค้นได้ถูกกฎหมายนำไปไขตู้নিরภัยแล้วลักเอาเงินสดจำนวนดังกล่าวข้างต้นไป ความเสียหายย่อมเป็นผลโดยตรงจากการประมาทเลินเล่อของจำเลย ถือได้ว่าจำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๑๕๘/๒๕๓๑)

(๓) การลงชื่อในใบถอนเงิน

การลงชื่อในใบถอนเงินธนาคารโดยไม่ระบุว่าเป็นการถอนเงินเพื่อโอนไปฝากในบัญชี เป็นเหตุให้

มีการเบิกเงินสดไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นศึกษาธิการจังหวัด และจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ได้ลงชื่อในใบถอนเงินฝากของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ฝากประจำไว้กับธนาคาร (จำเลยที่ ๔) เพื่อโอนเข้าบัญชีกระแสรายวันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ (โจทก์ที่ ๑) ว่าด้วยการจัดการกองทุนสงเคราะห์ฯ ฯลฯ โดยจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ มอบฉันทะให้จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการครูช่วยปฏิบัติงานสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้รับเงินแทน แต่ใบถอนเงินดังกล่าวมิได้ระบุว่าเป็นการถอนเงินเพื่อโอนไปฝากในบัญชีกระแสรายวัน และแม้ว่าจำเลยที่ ๒ จะได้ทำหนังสือแจ้งจำเลยที่ ๔ ขอถอนเงินกองทุนสงเคราะห์ฯ ในบัญชีเงินฝากประจำโอนเข้าบัญชีกระแสรายวันมอบให้จำเลยที่ ๑ ไปก็ตาม แต่เมื่อจำเลยที่ ๑ มิได้ยื่นหนังสือดังกล่าวต่อจำเลยที่ ๔ จึงเป็นใบถอนเงินเพื่อรับเงินสดจากจำเลยที่ ๔ ดังนั้น การที่จำเลยที่ ๑ รับเงินแล้วหลบหนีไป จึงเป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ และเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์เสียหายต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ด้วย (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๒๙๓/๒๕๓๐)

(๔) การตรวจรับสินค้า

การที่คณะกรรมการตรวจรับไม่ร่วมกันดำเนินการตรวจรับสินค้าตามที่ระเบียบกำหนด เป็นเหตุให้หน่วยงานได้รับสินค้าไม่ครบถ้วน ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่จำเลยทั้งเจ็ดได้รับมอบหมายให้เป็นกรรมการตรวจรับน้ำมัน ซึ่งตามระเบียบกรรมการตรวจรับน้ำมัน



ทุกคนจะต้องร่วมกันตรวจรับ โดยตรวจสอบหมายเลขทะเบียนรถยนต์ บรรทุกน้ำมันว่าตรงกับที่ตรวจสอบไว้แล้วหรือไม่ ตรวจจาล์วและตราที่ปิดผนึกไว้ด้วยว่ามีรอยชำรุดหรือไม่ เปิดฝาดังน้ำมันของรถยนต์ บรรทุกน้ำมันตรวจดูว่ามีน้ำมันท่วมแป้นหรือไม่ ตรวจในถังน้ำมันว่ามี น้ำปริ่มบนหรือไม่ เมื่อตรวจถูกต้องแล้วให้เปิดท่อน้ำมันจากรถยนต์ บรรทุกน้ำมันต่อเข้าท่อสูบน้ำมันขึ้นไปสู่ถังเก็บน้ำมันใหญ่ และดำเนินการ ให้น้ำมันในรถยนต์บรรทุกน้ำมันถ่ายลงจากรถทั้งหมด แล้วจึงจะมีการ เชื้อรับน้ำมันในใบรับของและใบส่งของ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีไว้เพื่อ ตรวจสอบมิให้มีการส่งน้ำมันมาไม่ครบถ้วนและป้องกันมิให้มีการถ่าย น้ำมันออกจากรถยนต์บรรทุกน้ำมันไม่หมดแล้วถูกเบียดบังไป จำเลยทั้งเจ็ด จึงต้องร่วมกันตรวจรับและควบคุมการทำงานทุกขั้นตอน หากแบ่ง หน้าที่กันทำแล้วจะไม่สามารถควบคุมได้ การที่จำเลยทั้งเจ็ดไม่ร่วมกัน ตรวจสอบน้ำมันตามระเบียบของโจทก์ดังกล่าว จึงเป็นผลทำให้มีการส่ง น้ำมันให้โจทก์ไม่ครบถ้วน แม้จำเลยทั้งเจ็ดจะไม่ได้ร่วมกันทุจริต แต่ก็ ถือได้ว่าการกระทำของจำเลยดังกล่าวเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์และเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง ตามสัญญาจ้างแรงงาน จำเลยทั้งเจ็ดจะต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าเสียหาย ให้โจทก์ โดยไม่ต้องนำสืบว่าการบกพร่องต่อหน้าที่ของจำเลยแต่ละคน หรือแต่ละคราวดังกล่าวนั้นเป็นเหตุให้โจทก์สูญเสียน้ำมันไปจำนวนเท่าใด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๔๘/๒๕๓๔)

๔.๑.๒.๓ กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมาย

ในคดีที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดิน มีหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้แก่ที่ดินของประชาชน ได้รับจดทะเบียนขายฝากที่ดิน โดยปรากฏหลักฐานชัดแจ้งในสารบัญญัติจดทะเบียนทั้งในโฉนดที่ดินฉบับหลวงและฉบับเจ้าของที่ดินว่า ที่ดินที่โจทก์ ผู้รับซื้อฝากและ น. ผู้ขายฝากมายื่นคำร้องขอจดทะเบียนขายฝากต่อ จำเลยที่ ๑ เป็นที่ดินที่ น. ผู้ขายฝากได้มาโดยการเข้าซื้อจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามมาตรา ๓๙^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งโดยวิสัยของจำเลยที่ ๑ ที่เป็นเจ้าพนักงานที่ดินของกรมที่ดิน (จำเลยที่ ๒) ย่อมทราบและตระหนักดีว่าจะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การขายฝากให้แก่โจทก์และ น. ไม่ได้ เพราะเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์ เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายซึ่งตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐^{๕๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จำเลยที่ ๑ กลับดำเนินการรับจดทะเบียนการขายฝากให้แก่ผู้ยื่นคำขอข้างต้น การกระทำของจำเลยที่ ๑ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย อันเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๘๒๓/๒๕๔๘)

^{๕๔} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก แก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๕๕} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๐ การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพ้นวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ



๔.๒ กรณีที่ไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๔.๒.๑ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

(๑) การตรวจและลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงิน

เมื่อปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลมีหน้าที่เพียงตรวจผ่านฎีกาเฉพาะที่หัวหน้างานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินเสนอ เพื่อให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาเบิกจ่ายเงินต่อไปเท่านั้น การที่ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลลงนามตรวจผ่านฎีกาโดยไม่ได้ตรวจสอบหน้าที่ไม่มีการตั้งฎีกา จึงไม่ถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ

ในคดีที่เทศบาลเมืองบางบัวทอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. และอนุญาตให้ผู้รับจ้างใช้อาคาร รวมทั้งน้ำประปาที่ติดตั้งมาตรวัดน้ำในนามของโรงเรียน โดยตกลงจะชำระค่าน้ำค่าไฟตามความสิ้นเปลือง แต่ไม่มีหลักฐานการอนุญาตให้ใช้น้ำตามระเบียบของทางราชการ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนปลัดเทศบาลได้ลงนามตรวจผ่านฎีกา โดยไม่ได้อนุมัติเบิกจ่ายค่าน้ำประปาในส่วนของห้างหุ้นส่วนดังกล่าวตามที่กองการศึกษาตั้งฎีกาเบิกจ่าย เพื่อให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินต่อไป ทำให้เทศบาลเมืองบางบัวทองได้รับความเสียหาย เนื่องจากต้องชำระเงินค่าน้ำประปาที่ค้างชำระ จึงมีคำสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในความเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่า การอนุมัติฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และกำหนดให้การอนุมัติฎีกาจะกระทำได้เมื่อมีสาระสำคัญถูกต้องตามที่กำหนดให้หัวหน้างานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ตรวจฎีกาโดยต้องตรวจลายมือชื่อของผู้เบิก มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินกับถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน และการก่อนนี้ได้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบแล้ว มีเงินงบประมาณเพียงพอรายการถูกต้องกับหมวดและประเภทในงบประมาณ หรือมีคำสั่งอนุมัติของกระทรวงมหาดไทย และมีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้อง และผู้ตรวจฎีกาได้ลงลายมือชื่อตรวจฎีกาแล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่พิจารณาตรวจผ่านฎีกาเฉพาะที่หัวหน้างานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินได้เสนอเบิกและตรวจฎีกา เพื่อลงนามเสนอนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีพิจารณาอนุมัติเบิกเงินเท่านั้น เมื่อฎีกาที่ขอเบิกจ่ายมีสาระสำคัญถูกต้องตามระเบียบข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบหนี้ที่ไม่มีการตั้งฎีกาเบิกจ่ายแต่อย่างใด เมื่อหนี้ค่าใช้น้ำประปาของผู้รับจ้างไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงมิใช่หนี้ที่จะต้องมีการตั้งฎีกาเบิกจ่ายแทนผู้รับจ้าง การที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาฎีกาเบิกจ่ายค่าน้ำประปาเฉพาะที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ใช้น้ำจริง จึงถูกต้องตามระเบียบแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๔๙)

(๒) การอยู่เวรดูแลสถานที่และทรัพย์สินของ
ทางราชการ



กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เวรดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการหลังจากปฏิบัติหน้าที่ตามปกติต่อเนื่องจนถึงวันรุ่งขึ้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามปกติต่อไป โดยคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐนอนพักผ่อนระหว่างปฏิบัติหน้าที่ และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการอยู่เวรไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบสถานที่และทรัพย์สินเรียบร้อยแล้วจึงจะปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินของตนแล้ว หากเกิดความเสียหายในขณะเจ้าหน้าที่เข้าไปพักผ่อนเฝ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่น ย่อมไม่อาจถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในคดีที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่๑) โดยคณะนิติศาสตร์มีคำสั่งกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักการภารโรงเป็นผู้อยู่เวรยามทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินประจำตึกคณะนิติศาสตร์ หลังจากปฏิบัติงานตามปกติต่อเนื่อง วันธรรมดาเริ่มตั้งแต่ เวลา ๑๖ นาฬิกา ถึงเวลา ๘ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามปกติต่อไปโดยได้รับคำตอบแทนเป็นรายเดือน นอกเหนือจากค่าจ้างปกติ และหากมีทรัพย์สินเสียหายผู้ดูแลรับผิดชอบจะต้องเป็นผู้ชดใช้ ผู้ฟ้องคดีได้อยู่เวรปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายโดยภายหลังจากที่ได้เดินตรวจสอบ ความเรียบร้อยของประตูและหน้าต่างของอาคารที่รับผิดชอบแล้ว ได้เข้านอนพักผ่อนในห้องสันทนาการภายในตึกที่รับผิดชอบในช่วงเวลา ๐๐.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าวเครื่องคอมพิวเตอร์ของทางราชการประจำห้องกิจกรรมนักศึกษาสูญหายไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เห็นว่า การที่ลูกจ้างผู้ทำหน้าที่อยู่เวรได้เข้านอนพักผ่อนในช่วงเวลาดังกล่าว

มิใช่การละทิ้งหน้าที่ราชการ เนื่องจากตามคำสั่งให้เจ้าหน้าที่อยู่เวรของมหาวิทยาลัยนั้นมีผลทำให้ผู้ที่อยู่เวรยังคงต้องมีหน้าที่มาปฏิบัติราชการตามปกติในวันรุ่งขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่อยู่เวรจึงควรมีสติรู้ได้นอนพักผ่อนระหว่างการอยู่เวรได้ และความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้ใด จึงไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงรายงานให้กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเข้านอนในช่วงเวลาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้คนร้ายเข้าไปโจรกรรมทรัพย์สินของทางราชการได้โดยสะดวก ประกอบกับคำสั่งให้อยู่เวรยามกำหนดให้มีการอยู่เวรอย่างต่อเนื่องกัน การไม่อยู่เวรในช่วงเวลาดังกล่าวถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาทบทวนความเห็นดังกล่าว แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะสามารถพิจารณาทบทวนใหม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ละทิ้งราชการเพราะโดยปกติประเพณีของการอยู่เวรของราชการ ผู้อยู่เวรสามารถหยุดพักเข้านอนได้ มิใช่ต้องนั่งเฝ้าโดยไม่มีการหลับนอนอยู่ตลอดเวลา จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งของคณะนิติศาสตร์ที่ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินหลังจากปฏิบัติงานตามปกติต่อเนื่องไปตั้งแต่เวลา ๑๖ นาฬิกาถึงเวลา ๘ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในเวลาทำงานปกติและนอกเวลาทำงาน



ปกติรวมติดต่อกันถึงสองวันกับหนึ่งคืนติดต่อกัน โดยสภาพการทำงาน จึงต้องยอมให้ผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืน และเมื่อเงินค่าตอบแทนการอยู่เวรที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นเงินค่าตอบแทน การปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติไม่ใช่เงินค่าจ้าง เฝ้ายาม ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักการภารโรงจึงไม่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ เหมือนผู้มีอาชีพรับจ้างเฝ้ายามโดยเฉพาะ และคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ห้าม ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนระหว่างปฏิบัติหน้าที่ และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติ ในการอยู่เวรว่าต้องดูแลอาคารใดหรือเฝ้าดูแลทรัพย์สินใดโดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบสถานที่และทรัพย์สินในทุกอาคารเยี่ยงวิญญูชน พึงกระทำในการดูแลทรัพย์สินของตน โดยผู้ฟ้องคดีได้มาตรวจห้อง คณะกรรมการนักศึกษาและพบว่านักศึกษายังคงใช้บริการอยู่ จึงได้เตือนให้ ถอดปลั๊กเครื่องคอมพิวเตอร์ และเตือนให้ปิดประตูห้องดังกล่าว หลังจากนั้น ได้เดินตรวจสอบความเรียบร้อยของหน้าต่างด้านนอกห้องคณะกรรมการ นักศึกษาและบริเวณใกล้เคียงแล้ว และได้ย้อนกลับมาตรวจสอบ ห้องกิจกรรมนักศึกษาอีกครั้งในเวลา ๒๒ นาฬิกา และได้นอนพักผ่อน ในเวลา ๐๐.๐๐ นาฬิกา เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่ตามสมควร อันพึงปฏิบัติแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีไปพักผ่อนเฝ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ ในการดูแลเครื่องคอมพิวเตอร์ในห้องกิจกรรมนักศึกษา ประกอบกับ ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีความเห็นว่าเครื่องคอมพิวเตอร์สูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้ง ไม่มีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ที่ อ.๗๙/๒๕๔๙)

(๓) การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง

การที่กรรมการกำหนดราคากลางซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้ค่า Factor F ที่เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะของงานก่อสร้าง ได้ลงลายมือชื่อกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง โดยเชื่อว่าการคิดคำนวณราคากลางของกรรมการร่วมซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่งานประจำเกี่ยวกับด้านช่างโยธาเป็นการคิดคำนวณที่น่าจะถูกต้องแล้ว เป็นการกระทำที่อยู่ในวิสัยและพฤติการณ์ของวิญญูชนพึงกระทำจึงไม่เป็นการประมาทเลินเล่อ

ในคดีที่เทศบาลตำบลศรีพนา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ของสำนักงานเทศบาล ให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยในการคำนวณราคากลางของแต่ละงานจะต้องนำค่า Factor F มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ ซึ่งก่อนที่จะกำหนดราคากลางงานก่อสร้างดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้สอบถามการเปลี่ยนแปลงค่า Factor F ไปยังอำเภอ แต่ได้รับแจ้งว่ายังไม่มีแจ้งเปลี่ยนแปลงค่า Factor F ของปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และสำนักงานเทศบาลตำบลที่อยู่ใกล้เคียงก็ยืนยันว่าไม่ได้รับหนังสือตารางค่า Factor F ของปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เช่นกัน คณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงให้ใช้ค่า Factor F ของปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นปีล่าสุดมาใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณราคากลาง ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างงานโครงการดังกล่าวแล้วพบว่ามีการใช้ค่า Factor F ไม่ถูกต้อง โดยที่ถูกต้องนั้นจะต้องใช้ค่า Factor F ของปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้คืนเงินค่าเสียหายตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีลงนาม



ในการกำหนดราคากลางตามที่ช่างได้คำนวณเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยได้ทราบจากฝ่ายช่างว่าต้องใช้ค่า Factor F ครั้งล่าสุดมาอ้างอิง ในการคำนวณงานก่อสร้างต่างๆ ผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามระเบียบหนังสือสั่งการของทางราชการแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดี ไม่มีความรู้ด้านช่าง จึงไม่ทราบเกี่ยวกับการใช้ค่า Factor F จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ศาลปกครองขอนแก่นวินิจฉัยว่า เมื่อตามแบบธรรมเนียมการปฏิบัติราชการของหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับการแจ้งระเบียบปฏิบัติของราชการที่ทางหน่วยงานราชการส่วนกลางกำหนดขึ้นนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางจะใช้วิธีแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในกำกับดูแลให้ทราบ แล้วจึงแจ้งต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติตลอดมา ซึ่งรวมทั้งการแจ้งให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับค่า Factor F ด้วย ซึ่งในขณะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้รับแจ้งค่า Factor F ของปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จากจังหวัดและอำเภอ คณะกรรมการกำหนดราคากลางทุกคนจึงเข้าใจว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ค่า Factor F และเมื่อสอบถามไปยังอำเภอและเทศบาลตำบลที่อยู่ใกล้เคียงถึง ๒ แห่ง ก็ได้รับการยืนยันว่ายังไม่ได้รับแจ้งการใช้ค่า Factor F ของปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เช่นกัน คณะกรรมการกำหนดราคากลาง จึงให้นำค่า Factor F ของปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นปีล่าสุดมาใช้เป็นฐานคิดคำนวณราคากลาง กรณีถือได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลาง ได้กระทำการด้วยความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่วิญญูชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น และบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ตลอดมา ซึ่งงานในหน้าที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้ค่า Factor F ที่เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะของงานก่อสร้างในการคิดคำนวณ

ราคากลางแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีย่อมเข้าใจว่าการคิดคำนวณราคากลางของกรรมการร่วมซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่งานประจำเกี่ยวกับด้านช่างโยธาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการคิดคำนวณที่น่าจะถูกต้องแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีลงชื่อในฐานะเป็นกรรมการร่วมจึงอยู่ในวิสัยและพฤติการณ์ของวิญญูชนพึงกระทำ ไม่เป็นการประมาทเลินเล่อ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่นที่ ๔๑๗/๒๕๕๐, ที่ ๓๒๙/๒๕๕๐ และที่ ๑๖๗/๒๕๕๑ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

(๔) ความรับผิดชอบของพนักงานขับรถ

การที่เจ้าหน้าที่ขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งไม่ได้แสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีที่อาจใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยเพื่อป้องกันความเสียหายได้อย่างไร ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีรถยนต์บรรทุกเร่งเครื่องแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของเจ้าหน้าที่อย่างกะทันหัน การอ้างว่าเจ้าหน้าที่ขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งเพียงประการเดียว จึงยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งพนักงานขับรถของเทศบาลเมืองสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับมอบหมายให้ขับรถบรรทุกเจ้าหน้าที่จะไปติดต่อราชการที่จังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อขับมาถึงบริเวณผาเสวย อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้มีรถยนต์บรรทุกกระเบาะเร่งเครื่องแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหันในระยะกระชั้นชิด ผู้ฟ้องคดีจึงได้หักรถหลบไปทางด้านขวา รถยนต์คันที่ผู้ฟ้องคดีขับมาจึงได้ไถลไปชนกับ



รถยนต์บรรทุกสิบล้อได้รับความเสียหาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๕๒,๐๐๐ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ขับรถด้วยความระมัดระวัง จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนาแต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเพียงว่า “น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้ง” เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งจริง แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้แสดงให้เห็นว่า ในภาวะที่มีรถยนต์บรรทุกกระบะเร่งเครื่องแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหัน ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยอย่างใดก็อาจป้องกันมิให้รถยนต์ตู้เกิดความเสียหายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย เพราะการที่ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วเกินกว่าที่แจ้งเพียงประการเดียวยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดเหตุละเมิดในครั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีรถยนต์บรรทุกกระบะแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีในระยะกระชั้นชิดด้วย เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ยังไม่มีเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ออกคำสั่งเกิดขึ้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตาม

กฎหมายตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง^{๖๐} ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๒)

(๕) การเก็บรักษาเงินของทางราชการ

การอ้างว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ เก็บรักษาเงิน ละเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือ ประจำวัน และละเว้นไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน เป็นเหตุให้มีการทุจริตยักยอกเงิน เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของทางราชการหน่วยงานของรัฐ ย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าเสียหายได้

ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีย้ายมาดำรงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบ สมุดบัญชีเงินสดและสมุดบัญชีเงินฝาก ซึ่งนาง จ. หัวหน้าส่วนการคลัง เป็นผู้เก็บรักษา พบว่าเงินในบัญชีธนาคารขององค์การบริหารส่วนตำบล หนองปลาไหล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับเอกสารที่ได้รับรายงาน จากนาง จ. และมีการเบิกจ่ายเช็คจำนวน ๒ ฉบับ โดยการปลอมลายมือชื่อ

^{๖๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ผู้ฟ้องคดีและประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงรายการเบิกจ่ายในสมุดบัญชีเงินสด ทะเบียนคุมการจ่ายเช็ค และทะเบียนคุมเงินฝากธนาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการดังกล่าวได้ตรวจสอบพบว่า นาง จ. ได้ทำการยกยอกเงินไปตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจะเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดคงเหลือประจำวันและละเว้นไม่ทำบัญชีคงเหลือประจำวัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดชอบทางละเมิด มีมติไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นผู้ตรวจพบการกระทำ ความผิด สมควรกำหนดความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีโดยให้รับผิดชอบในระดับที่ ๓ คือ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕ ของค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นในส่วนของผู้ฟ้องคดี แต่เพียงว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล ผู้ฟ้องคดีจะเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวัน และละเว้นไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อ

ผู้ฟ้องคดีเข้ามาดำรงตำแหน่งเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสมุดบัญชีรายรับ-รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องตรวจเป็นรายเดือนทุกเดือนตามข้อ ๘๗ แห่งระเบียบดังกล่าว จนพบความผิดปกติและนำไปสู่การตรวจสอบเพื่อทราบสถานะทางการเงินที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนตำบลและขอตรวจดูสมุดบัญชีเงินฝากของนาง จ. แต่ได้รับการคัดค้านเรื่อยมา อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีมติไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อประมวลพยานหลักฐานและพยานหลักฐานแวดล้อมคดี จึงฟังได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายเกิดจากการทุจริตของนาง จ. มิได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี และฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๓๕๗/๒๕๕๑)

(๖) การตรวจรับงานจ้าง

การที่ประธานกรรมการตรวจการจ้างเสนอความเห็นให้ขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้างโดยเข้าใจว่ามีเหตุที่จะขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้ตามกฎหมาย แม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควร และทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับค่าปรับตามสัญญา แต่ก็ไม่ถึงขนาดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจงใจทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย



ในคดีที่นายกเทศมนตรีตำบลโพธิ์พระยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล และในฐานะประธานกรรมการตรวจการจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต รับผิดค่าใช้จ่ายตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีที่อนุมัติให้ผู้รับจ้างขยายเวลาจ้าง โดยเชื่อตามข้ออ้างของผู้รับจ้างว่า มีฝนตกหนักไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ อันเป็น เหตุสุดวิสัยที่จะป้องกันได้ ทำให้เทศบาลตำบลโพธิ์พระยาเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงิน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาอุทธรณ์ยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้เงินและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า การเสนอความเห็นของผู้ฟ้องคดีเพื่อพิจารณาขยายเวลาก่อสร้างนั้น ผู้ฟ้องคดีได้นำข้อเท็จจริงจากรายงานการก่อสร้างของเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่รายงานว่า ในช่วงเวลาเดือนกันยายนถึงต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ มีฝนตกติดต่อกัน ผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินงานตามโครงการได้ มาประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นด้วย และตามบันทึกข้อความของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่ได้สอบสวนกรรมการตรวจการจ้างและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องที่ให้ถ้อยคำ่า ฝนตกชุกอย่างต่อเนื่อง เกิดสภาวะน้ำท่วมขัง คลองชลประทานได้ระบายน้ำเข้ามาในบริเวณพื้นที่ก่อสร้างโครงการ น้ำที่มีอยู่เดิมไม่สามารถระบายออกได้ จึงรับฟังได้ว่าเกิดฝนตกชุกและน้ำเอ่อล้นเข้าไปในบริเวณพื้นที่ก่อสร้างจริง ประกอบกับพื้นที่ก่อสร้างเป็นถนนและรางระบายน้ำ จึงเป็นพื้นที่เปิดกว้าง การที่จะป้องกันไม่ให้น้ำไหลเข้าไปในพื้นที่ก่อสร้างไม่อาจทำได้ จึงมีเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในสถานการณ์เช่นนั้นเข้าใจว่าเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะ

ขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้ ตามข้อ ๑๓๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่ใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเหตุโดยปราศจากข้อเท็จจริงช่วยเหลือให้ผู้รับจ้างได้รับการงดเว้นค่าปรับ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีดังกล่าว รวมทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นปลัดเทศบาลตำบลและได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างประมาณสองปีเศษ นับว่าผู้ฟ้องคดีมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารพัสดุไม่มากนัก และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุโดยตรง แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและถือปฏิบัติ ก็เป็นเพียงการชี้แจงแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารพัสดุในภาพรวมเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเข้าใจระเบียบดังกล่าวได้อย่างถ่องแท้ นอกจากนี้ผู้รับจ้างได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ขยายให้ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เสนอความเห็นให้ขยายเวลาก่อสร้างโดยประมาทเลินเล่อที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควร ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีคามวิสัยและพฤติการณ์ แต่ก็ไม่ถึงขนาดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจงใจที่จะทำให้เทศบาลตำบลฯ ได้รับความเสียหาย ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง



ทั้งสองฉบับดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๓/๒๕๕๙)

(๗) การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อส่งจ่ายเงิน

การที่ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริต แก้อำนาจเงินเดือน และรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินในใบถอนเงิน ภายหลังจากผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อ แม้ผู้มีอำนาจจะลงลายมือชื่อในใบถอนเงินโดยมิได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษรเพื่อป้องกันการทุจริตตามที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ถือเป็นเรื่องที่เลวร้ายที่วิญญูชนจะป้องกันได้ ประกอบกับมิใช่ผู้มีวิชาชีพตั้งเจ้าหน้าที่การเงิน การลงลายมือชื่อดังกล่าวจึงมิใช่ผลโดยตรงหรือโดยอ้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน เป็นเพียงความบกพร่องที่ขาดความระมัดระวังเท่านั้น

ในคดีที่ประธานอนุกรรมการบริหารโครงการวิจัยเกี่ยวกับโรคเอดส์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และผู้อำนวยการสำนักซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีขีดใช้ค่าเสียหาย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งมีอำนาจลงลายมือชื่อในใบถอนเงินของโครงการฯ ลงลายมือชื่อในใบถอนเงินโดยมิได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินหรือตัวอักษรเพื่อป้องกันมิให้มีช่องว่างให้พิมพ์จำนวนเงินทั้งตัวเลขหรือตัวอักษรเพิ่มเติม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๐๘/๑๑๔๔๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๑๑ เรื่อง การกรอกจำนวนเงินในฎีกาเบิกเงินจากคลังและในเช็ค โดยไม่ควบคุมดูแลให้มีการทำบัญชีการเบิกจ่ายหรือตรวจสอบการเคลื่อนไหวของบัญชีเงินฝากธนาคาร เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งดำรงตำแหน่งอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีหน้าที่จัดทำเอกสารเบิกจ่ายเงินและพิมพ์รายละเอียดใน

ใบถอนเงินทั้งจำนวนเงินและรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินวิจัยและเป็นผู้รับมอบฉันทะให้เป็นผู้รับเงินจากธนาคารได้กระทำการทุจริตยักยอกเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปเป็นของตน โดยแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินในใบถอนเงิน แก้ไขรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินวิจัย และเพิ่มรายชื่อของตนเองและพวกเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินวิจัย ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าไม่ถูกต้อง จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำที่จะเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยกระทำผิดกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือตามแนวทางปฏิบัติแล้วเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๘/๑๑๙๔๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๑๑ เรื่อง การรอกถอนจำนวนเงินในฎีกาเบิกเงินจากคลังและในเช็ค อันเป็นหนังสือกำหนดวิธีการทำงานที่วางระเบียบแบบแผนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการไปในทิศทางเดียวกันใช้บังคับเป็นการทั่วไป ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถือปฏิบัติตาม โดยหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินในเช็คต้องตรวจดูว่าการรอกถอนจำนวนเงินทั้งตัวเลขและตัวอักษรในเช็คได้เขียนหรือพิมพ์ให้ชัดเจนว่า บาท ที่พิมพ์ไว้ในเช็คนั้นหรือไม่ ถ้าเห็นว่ายังมีช่องว่างให้ขีดเส้นเพื่อไม่ให้มีเนื้อที่จะเขียนเติม หรือให้วงเล็บล้อมกรอบทั้งตัวหน้าและตัวหลัง โดยให้นำมาใช้กับเอกสารการเงินที่จะต้องปฏิบัติคล้ายคลึงหรือทำนองเดียวกันด้วย ซึ่งใบถอนเงินของธนาคารถือเป็นเอกสารที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวแห่งสิทธิในตัวเงินเช่นเดียวกับฎีกาและเช็คแต่อย่างใดก็ตาม แม้หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวจะเป็นหนังสือ



กำหนดวิธีการทำงานอันเป็นระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน แต่การมีผลใช้บังคับย่อมอยู่ที่ส่วนราชการนั้นได้รับแจ้งและได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดทราบแล้ว เมื่อกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) มิได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ทราบและไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวได้ การจะให้ชวนชวายุหรือคอยตรวจสอบระเบียบแบบแผนของทางราชการที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในระบบราชการคงไม่เป็นธรรม ประกอบกับหนังสือดังกล่าวได้มีการแจ้งเวียนก่อนเกิดเหตุถึง ๒๗ ปี และเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้เป็นผู้มีวิชาชีพทางการเงิน จึงเป็นการพ้นวิสัยที่วิญญูชนในฐานะเช่นผู้ฟ้องคดีจะพึงทราบและปฏิบัติตามได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ตรวจสอบบันทึกขออนุมัติและใบถอนเงินที่ระบุชื่อนักวิจัยผู้มีสิทธิรับเงินและจำนวนเงินว่าเป็นไปตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการฯ มีมติอนุมัติ แล้วจึงลงลายมือชื่อในใบถอนเงิน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการลงลายมือชื่อในเอกสารการเงิน ดังวิญญูชนผู้อยู่ในฐานะเช่นผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะพึงปฏิบัติแล้ว เนื่องจากหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายเป็นหน้าที่กิจการเฉพาะ มิใช่งานประจำ ดังเจ้าหน้าที่ด้านการเงินที่เพียงเห็นการกรอกจำนวนเงินแบบดังกล่าวก็สามารถคาดได้ว่าอาจจะก่อให้เกิดการทุจริตได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิใช่ผู้มีวิชาชีพดังเจ้าหน้าที่การเงิน การลงลายมือชื่ออนุมัติโดยมิได้ท้วงติงการกรอกจำนวนเงินแบบดังกล่าว หรือมิได้ขีดเส้นกันหน้าจำนวนเงินเพื่อป้องกันมิให้มีการเพิ่มเติม จึงมิใช่การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ฟ้องคดีทั้งสองจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และไม่อาจคาดเห็นหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดการทุจริต จึงไม่อาจใช้ความระมัดระวังโดยการป้องกันได้ และโดยที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผล

มาจากการแก้ไขใบถอนเงินโดยแก้ไขจำนวนเงิน แก้ไขเดือน และหรือแก้ไขรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงิน ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ลงลายมือชื่อในใบถอนเงิน ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะขีดเส้น เพื่อไม่ให้มีเนื้อที่ที่จะเขียนเดิมหรือวงเล็บล้อมกรอบทั้งตัวหน้าและตัวหลังก่อนที่จะลงลายมือชื่อตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว ก็มีอาจป้องกันการเบียดบังเงินไปโดยทุจริตด้วยวิธีการปลอมแปลงแก้ไขจำนวนเงิน ซึ่งนักวิจัยผู้มีสิทธิรับเงินได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองลงลายมือชื่อนุมัติเบิกจ่ายเงินในใบถอนเงินโดยปล่อยให้มีส่วนว่างมิได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษรเพื่อป้องกันการทุจริตตามหนังสือกระทรวงการคลัง จึงเป็นเพียงความบกพร่องที่ขาดความระมัดระวังทำให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตเท่านั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๕๘ - ๓๖๐/๒๕๔๙)

๔.๒.๒ แนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

(๑) กรณีก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ

กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำนั้น เมื่อกรมชลประทานดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำตามที่ได้รับมอบหมาย โดยได้แจ้งผลกระทบที่อาจเกิดจากการก่อสร้างให้เจ้าของโครงการทราบแล้ว ถือว่าไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหาย

ในคดีที่จังหวัดน่าน (จำเลยที่ ๑) เห็นชอบอนุมัติโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำโดยสำนักงานคณะกรรมการประสานงานและเร่งรัดการพัฒนาแหล่งน้ำได้มอบหมายให้กรมชลประทาน (จำเลยที่ ๒) เป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้าง โดยงบประมาณก่อสร้างเป็นของจำเลยที่ ๒ ซึ่งก่อนเริ่มก่อสร้างมีราษฎรรวมทั้งโจทก์ทั้งห้าได้คัดค้านการก่อสร้าง



โดยอ้างจะทำให้หน้าท่วมที่นาของผู้คัดค้าน แต่จำเลยที่ ๑ ยืนยันว่าน้ำจะไม่ท่วมที่นา ผู้คัดค้านจึงถอนคำคัดค้าน ต่อมาเมื่อจำเลยที่ ๒ ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำพิพาทเสร็จ ได้เกิดฝนตกและน้ำในอ่างเก็บน้ำเอ่อท่วมที่นาของราษฎรรวมทั้งที่นาของโจทก์ทั้งห้า ทำให้ได้รับความเสียหายไม่สามารถประกอบอาชีพทำนาทำไร่ตามปกติ จึงฟ้องขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ทั้งห้า

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การสร้างอ่างเก็บน้ำพิพาท

เกิดจากการริเริ่มของสภาตำบลเชียงคาน และความประสงค์ของราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากการสร้างอ่างเก็บน้ำ แต่ก็เกิดผลกระทบต่อราษฎรบางส่วนได้ เพราะทำให้เกิดน้ำท่วมที่ดินของราษฎร เนื่องจากทางราชการไม่มีเงินชดเชยความเสียหาย จึงให้จำเลยที่ ๑ ดกลงกับราษฎรให้สละที่ดินก่อนจึงดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งจำเลยที่ ๒ ได้แจ้งให้จำเลยที่ ๑ ทราบถึงผลกระทบดังกล่าวแล้ว แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ราษฎร แต่กลับยืนยันกับโจทก์ทั้งห้าว่าน้ำจะไม่ท่วมที่นาของโจทก์ทั้งห้า เมื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเสร็จ น้ำได้ท่วมที่นาของโจทก์ทั้งห้าจนไม่สามารถประกอบอาชีพในการทำนาและทำไร่ได้ตามปกติ การกระทำของจำเลยที่ ๑ จึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งห้า ส่วนจำเลยที่ ๒ แม้จะเป็นผู้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ แต่ได้แจ้งถึงผลกระทบหลังก่อสร้างเสร็จให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว และให้จำเลยที่ ๑ แก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ หากแก้ไขไม่ได้ให้จำเลยที่ ๑ เสนอให้ระงับโครงการ แต่จำเลยที่ ๑ ก็ยืนยันให้จำเลยที่ ๒ ก่อสร้างโดยอ้างว่าได้แก้ไขปัญหาลงแล้ว ดังนั้น การที่จำเลยที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำต่อไปจึงมิใช่เป็นผู้มีส่วนผิดในงานที่ทำ ถือไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๒ จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ทั้งห้าได้รับความเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๐๖/๒๕๕๑)

(๒) กรณีสั่งลงโทษนักเรียน

การที่ครูสั่งลงโทษนักเรียน โดยให้วิ่งรอบสนามหลายรอบ เพื่อบรมสั่งสอนให้มีระเบียบวินัย เป็นเหตุให้เด็กนักเรียนถึงแก่ความตาย ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

จำเลยที่ ๑ เป็นอาจารย์สอนวิชาพลศึกษาสั่งให้นักเรียนวิ่งรอบสนาม ๓ รอบ เพื่อบรมสั่งสอนร่างกาย และการที่จำเลยที่ ๑ สั่งให้นักเรียนวิ่งต่อไปอีก ๓ รอบ เพราะนักเรียนวิ่งกันไม่เรียบร้อยและไม่เป็นระเบียบ เป็นวิธีการสอนและลงโทษนักเรียนตามสมควรแก่เหตุและเหมาะสม แต่การที่จำเลยที่ ๑ สั่งให้วิ่งอีก ๓ รอบสนาม ในครั้งที่ ๓ และครั้งที่ ๔ เป็นการใช่วิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่ชอบ แต่ไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ มุ่งหวังให้นักเรียนได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต จำเลยที่ ๑ ยังมีความหวังดีต่อนักเรียนต้องการอบรมสั่งสอนนักเรียนให้มีความรู้เหมือนดังวิสัยของครูทั่วไป แม้เป็นเหตุให้เด็กชาย พ. ถึงแก่ความตาย แต่จำเลยที่ ๑ มิได้ตั้งใจหรือกระทำการประมาทอย่างร้ายแรงเพียงแต่กระทำโดยประมาทเลินเล่อขาดความรอบคอบและไม่ใช้ความระมัดระวังเช่นผู้มีอาชีพครูสอนพลศึกษาจะพึงปฏิบัติ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๒๙/๒๕๔๖)

(๓) กรณีลงลายมือชื่อเบิกจ่ายเงิน

กรณีที่ผู้มีอำนาจได้ลงลายมือชื่อเบิกจ่ายเงิน โดยตรวจว่ามีลายมือชื่อผู้ช่วยสมุห์บัญชีและสมุห์บัญชีลงนามรับรองความถูกต้องแล้ว แม้เจ้าหน้าที่จะปลอมเอกสารการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว ก็ถือว่าผู้มีอำนาจได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ประมาทเลินเล่อแล้ว

การที่จำเลยที่ ๕ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการตำรวจภูธร มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับทางด้านการเงินของ



กองกำกับการตำรวจภูธร เป็นผู้ตรวจสอบแบบรายงานการเดินทางไปราชการของเจ้าพนักงานตำรวจ ได้ลงนามเป็นผู้เบิกเงินในบัญชีหน้าบบใบสำคัญ และลงนามเป็นผู้มอบฉันทะตามเอกสารที่จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ได้ร่วมกันปลอมขึ้น โดยไม่ปรากฏว่ามีระเบียบให้จำเลยที่ ๕ ต้องตรวจสอบก่อนว่ามีหนังสือหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปปฏิบัติราชการหรือไม่ ทั้งไม่มีระเบียบว่าก่อนลงนามอนุมัติจะต้องปฏิบัติอย่างไร การเบิกเงินแต่ละครั้งมิได้มีเฉพาะรายที่ถูกปลอมลายมือชื่อเท่านั้น หากแต่มีผู้เบิกคราวละ ๒๐ - ๓๐ ราย ลายมือชื่อผู้กำกับการตำรวจภูธรที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปราชการที่แท้จริงและที่ถูกปลอมก็คล้ายคลึงกัน โดยก่อนลงนามจำเลยที่ ๕ ได้ตรวจว่ามีลายมือชื่อผู้ช่วยสมุหบัญชีและสมุหบัญชีลงนามรับรองความถูกต้องแล้ว ทั้งได้ตรวจว่ามีลายมือชื่อผู้กำกับการตำรวจภูธรซึ่งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปปฏิบัติราชการแล้วด้วย จึงถือได้ว่าจำเลยที่ ๕ ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ประมาทเลินเล่อ จำเลยที่ ๕ จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๕๖/๒๕๓๑)

๕. บทส่งท้าย

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐได้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ หากเห็นว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยหน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าตนมิได้กระทำความผิด

หรือกระทำละเมิดแต่มิได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวศาลจะต้องพิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และในขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการที่จะได้รับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วด้วย โดยถือเป็นการกิจของศาลปกครองในการสร้างความสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชนให้มีความสมดุลกัน ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่ไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม หากไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นสำคัญ รวมทั้งมีการหักส่วนของความรับผิดอันเกิดขึ้นจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ด้วย ซึ่งนอกจากจะเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องแล้ว ยังมีส่วนช่วยสนับสนุนแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อีกด้วย



כנסת

**ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครอง
แยกตามประเภทการกระทำ**

ประเภทการกระทำ	คำพิพากษาศาลปกครอง	หน้า
๑. การกระทำโดยจงใจ		
(๑) การอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ	อ.๓๗/๒๕๕๒ (คส.)*	๔๔
(๒) การจัดซื้อที่ดิน	๓๖๔/๒๕๕๑ (ศก.)**	๔๖
(๓) การจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้าง	๑๖๓/๒๕๕๐ (คสข.)	๔๘
๒. การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง		
(๑) การตรวจรับงานจ้าง	อ.๑๓/๒๕๔๘ (คส.)	๔๙
(๒) การควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา	อ.๒๑๔/๒๕๔๙ (คส.)	๕๒
	อ.๗๒/๒๕๕๐, อ.๗๓/๒๕๕๐ และ อ.๔๕๖/๒๕๕๐ (คส.)	๕๔

- * **หมายเหตุ** (คส.) หมายถึง ศาลปกครองสูงสุด
 (ศก.) หมายถึง ศาลปกครองกลาง
 (คสข.) หมายถึง ศาลปกครองขอนแก่น
 (ศรบ.) หมายถึง ศาลปกครองระยอง
 (ศนศ.) หมายถึง ศาลปกครองนครศรีธรรมราช
 (คสข.) หมายถึง ศาลปกครองสงขลา

** คำพิพากษาของศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาคเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์

ประเภทการกระทำ	คำพิพากษา ศาลปกครอง	หน้า
	๑๒๘๗/๒๕๔๙ (ศก.)	๕๖
	๔๗๐/๒๕๕๐ (ศก.)	๕๗
(๓) การอนุมัติให้จ่ายเงินของ ทางราชการ	อ.๓๓๘ - ๓๓๙/ ๒๕๔๙ (คส.)	๕๙
(๔) การเก็บรักษารถยนต์ของ ทางราชการ	อ.๓๖๒/๒๕๔๙ (คส.)	๖๑
	อ.๔๖๒/๒๕๕๑ (คส.)	๖๒
	อ.๕๔๙/๒๕๕๑ (คส.)	๖๔
(๕) การควบคุมการปฏิบัติงาน ของผู้รับจ้าง	อ.๒๖๗/๒๕๕๐ (คส.)	๖๖
	๑๐๒๒/๒๕๕๐ (ศก.)	๖๗
(๖) การดูแลรักษาทรัพย์สินของ ทางราชการ	๒๕๔/๒๕๕๐ (ศก.)	๖๙
(๗) การควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ ของทางราชการ	๑๐๔/๒๕๕๑ (ศก.)	๗๑
(๘) การส่งคืนของกลาง	๑๕๗๖/๒๕๔๙ (ศก.)	๗๓
(๙) การดำเนินคดีกับผู้รับจ้าง	๑๗๘๕/๒๕๕๐ (ศก.)	๗๕
(๑๐) การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อ ส่งจ่ายเงินของทางราชการ	๕๔๙/๒๕๕๐ (ศก.) และ ๗๒/๒๕๕๐ (คสข.)	๗๘
(๑๑) การตรวจสอบและควบคุม การบรรจุสินค้าในท่าเทียบเรือ	๙๓๕/๒๕๕๐ (ศก.)	๗๙



ประเภทการกระทำ	คำพิพากษาศาลปกครอง	หน้า
๓. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (๑) การตรวจรับงานจ้าง	๑๙๘๙/๒๕๔๙ (ศก.)	๘๑
	๑๑๑/๒๕๕๑ (ศนค.)	๘๒
(๒) การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง	๔๗/๒๕๕๐ (ศรย.)	๘๖
(๓) การจ่ายเงินค่าจ้าง	๑๔๒๕/๒๕๕๐ (ศก.)	๘๘
	๑๓๓/๒๕๕๑ (ศษก.)	๙๑
๔. กรณีที่ไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง		
(๑) การตรวจและลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงิน	อ.๖๒/๒๕๔๙ (ศส.)	๙๙
(๒) การอยู่เวรดูแลสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการ	อ.๗๙/๒๕๔๙ (ศส.)	๑๐๐
(๓) การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง	๔๑๗/๒๕๕๐, ๓๒๙/๒๕๕๐ และ ๑๖๗/๒๕๕๑ (ศษก.)	๑๐๔
(๔) ความรับผิดชอบของพนักงานขับรถ	อ.๑๐/๒๕๕๒ (ศส.)	๑๐๖
(๕) การเก็บรักษาเงินของทางราชการ	อ.๓๕๗/๒๕๕๑ (ศส.)	๑๐๘
(๖) การตรวจรับงานจ้าง	๘๓/๒๕๔๙ (ศก.)	๑๑๐
(๗) การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อสั่งจ่ายเงิน	อ.๓๕๘ - ๓๖๐/ ๒๕๔๙ (ศส.)	๑๑๓

ดัชนีคำพิพากษาศาลฎีกา
แยกตามประเภทการกระทำ

ประเภทการกระทำ	คำพิพากษาศาลฎีกาที่	หน้า
๑. การกระทำโดยจงใจ		
(๑) กรณีจับและค้นในที่รโหฐาน	ฎ.๖๓๐๑/๒๕๔๑	๙๒
(๒) กรณีปลอมเอกสาร	ฎ.๖๔๘๙/๒๕๔๓	๙๓
๒. การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง		
(๑) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การรถไฟ	ฎ.๒๖๑๔/๒๕๒๒	๙๔
(๒) การเก็บรักษาเงินสด	ฎ.๒๑๔๘/๒๕๓๑	๙๕
(๓) การลงชื่อในใบถอนเงิน	ฎ.๔๒๙๓/๒๕๓๐	๙๕
(๔) การตรวจรับสินค้า	ฎ.๒๒๘๘/๒๕๓๔	๙๖
๓. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	ฎ.๔๘๒๓/๒๕๔๘	๙๗
๔. กรณีที่ไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง		
(๑) กรณีก่อสร้างอย่างเก็บน้ำ	ฎ.๑๘๐๖/๒๕๔๑	๑๑๖
(๒) กรณีส่งลงโทษนักเรียน	ฎ.๕๑๒๙/๒๕๔๖	๑๑๘
(๓) กรณีลงลายมือชื่อเบิกจ่ายเงิน	ฎ.๓๖๕๖/๒๕๓๑	๑๑๘

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

- | | |
|------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายสุชาติ เวโรจน์ | เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง |
| ๒. นายไกรรัช เญยวิจิตร | รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง |

คณะผู้จัดทำ

- | | |
|----------------------------------|---|
| ๑. นายยุกย อนุกุล | ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ |
| ๒. นายวิรัช ร่วมพงษ์พัฒนะ | ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง |
| ๓. นางดวงฤดี โลหะกุลวิธ | พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ |
| ๔. ว่าที่ร้อยตรีวรสรรค์ ทองโคกสี | พนักงานคดีปกครองชำนาญการ |
| ๕. นางสาววันวิสาข์ เนียมมณี | พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ |
| ๖. นายบุญติด สุรพัตร | พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ |
| ๗. นายสุรศักดิ์ รักซ้อน | เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง
(ดำเนินงานกฎหมาย) |
| ๘. นายสิทธิพงศ์ เอื้อตระกูลพานิช | เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง
(ดำเนินงานกฎหมาย) |
| ๙. นางสาวปณณธร เพ็ญศิริพันธ์ | เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง
(ดำเนินงานกฎหมาย) |

ผู้พิมพ์

- | | |
|-----------------------------|-----------------------------|
| นางสาวทิพวรรณ เมฆานิมิตพงศ์ | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน |
|-----------------------------|-----------------------------|

จัดทำโดย

สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑

โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๔๔

www.admincourt.go.th