

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๗/๒๕๕๙
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๘๘/๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง

นายณรงค์ฤทธิ์ ประสิทธิภาค

ผู้ฟ้องคดี

นายกเทศมนตรีตำบลมะขามคู่

(นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ เดิม) ที่ ๑

กระทรวงการคลัง ที่ ๒

ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา
ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๐/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ๑๘๕/๒๕๕๘ ของศาลปกครองชั้นต้น
(ศาลปกครองระยอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี
ชดใช้ค่าเสียหายตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๒๖๒๗๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๗

/โดยกล่าวหา...

โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของ ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นช่องทางให้นายนิพัทธ์ แก้วกาหลง ลูกจ้างชั่วคราวส่วนการคลัง ตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ กระทำการทุจริตในการจัดเก็บค่าขยะขององค์การบริหาร ส่วนตำบลมะขามคู่ โดยออกไปเสริ้รับเงินให้แก่ผู้ชำระตามจำนวนเงินที่เก็บ แต่กรอก สำเนาใบเสริ้ไม่ตรงกับความเป็นจริงทั้งรายชื่อผู้ชำระและจำนวนที่จัดเก็บแล้วยักยอกเงิน ไปจำนวน ๒๕๕,๕๐๐ บาท พฤติการณ์ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ ค่าเสียหายร้อยละสี่สิบ คิดเป็นเงิน ๑๐๒,๒๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดี มีได้บกพร่อง ละเลย หรือมีพฤติการณ์อันถือได้ว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ทุกประการ โดยตรวจสอบรายงานทางการเงิน ของส่วนการคลัง เป็นกรรมการเก็บรักษาเงินร่วมกับหัวหน้าส่วนการคลังและหัวหน้าส่วนโยธา ทำการตรวจสอบเงินคงเหลือประจำวันพร้อมหลักฐานทางการเงินหรือใบเสริ้รับเงิน ตามที่หน่วยงานคลังเสนอมา ก่อนเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ตามระเบียบทุกประการ มิได้ขาดความระมัดระวัง บกพร่องหรือจงใจละเลยการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตแต่อย่างใด เหตุที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำทุจริตของนายนิพัทธ์ โดยได้รับเงินและออกไปเสริ้รับเงินค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยให้ผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีอัตราค่าธรรมเนียมสูง แต่ปลอมแปลงสำเนาใบเสริ้รับเงิน ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยทั้งรายชื่อและจำนวนเงิน เพื่อให้ผู้ตรวจสอบหลงเชื่อว่าเป็นการได้รับชำระเงินค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยประเภทบ้านที่อยู่อาศัยของ ประชาชนที่มีอัตราค่าธรรมเนียมต่ำกว่า แล้วยักยอกเงินส่วนที่เกินไปเป็นของตน ซึ่งเป็น เหตุสุดวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบได้ว่าการทุจริตเพราะจำนวนเงินที่ได้รับจากส่วนการคลัง และสำเนาใบเสริ้รับเงินก็ถูกต้องตรงกันไม่มีลักษณะเป็นพิรุณหรือผิดปกติที่น่าสงสัยว่ามี การกระทำทุจริต ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด การกระทำทุจริตถูกตรวจพบเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ โดยผู้ฟ้องคดีสั่งการให้หัวหน้าส่วนการคลังดำเนินการตรวจสอบ

/และเร่งรัด...

และเร่งรัดให้ผู้ประกอบการชำระค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยที่ค้างชำระ และพบว่าผู้ประกอบการได้ชำระค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยแล้ว โดยมีใบเสร็จรับเงินมาแสดง เมื่อผู้ฟ้องคดีตรวจสอบพบว่าจำนวนเงินที่ระบุในใบเสร็จรับเงินสูงกว่าจำนวนเงินในสำเนาใบเสร็จรับเงิน และผู้ประกอบการชำระเงินไม่ตรงตามที่คณะกรรมการเก็บรักษาเงินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการได้ตรวจสอบไว้ จึงเชื่อว่ามี การทุจริต ผู้ฟ้องคดีได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อสั่งการทันที โดยมีได้ละเอียดต่อหน้าที่ แต่ผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่บกพร่องและต้องชดใช้ค่าเสียหาย เป็นการพิจารณาที่ไม่มีความเป็นธรรม เป็นการทำลายขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าการกระทำทุจริตดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้บังคับบัญชา เพราะไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว เหตุใดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน คณะกรรมการเก็บรักษาเงินทุกคน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่ายเงิน หลักฐานทางการเงิน ในกระบวนการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายด้วย

ขณะนี้นายนิพัทธ์ผู้กระทำความผิดถูกศาลจังหวัดระยองพิพากษาให้จำคุก ๑๑ ปี ๑๓ เดือน และให้คืนเงินหรือใช้เงินที่ยักยอกไปทั้งหมดรวม ๒๕๕,๕๐๐ บาท แก่ผู้เสียหายตามคำพิพากษาศาลจังหวัดระยอง คดีหมายเลขดำที่ ๔๘๓๐/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๑๑๘๐/๒๕๔๕ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ละเลยไม่ดำเนินการบังคับคดีในส่วน of ค่าเสียหายจากนายนิพัทธ์ ทั้งที่คดีสิ้นสุดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือจากผู้ค้าประกันตามสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวของนายนิพัทธ์ แต่กลับเพิกเฉยรอผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนำผลการพิจารณานั้นมาบังคับผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นเงิน ๒๕๕,๕๐๐ บาท ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะโอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ เป็นการพิจารณาไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ และอุทธรณ์คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

/ต่อมา...

ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันผลการพิจารณาตามเดิม องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่จึงมีหนังสือที่ รย ๗๖๖๐๑/๑๒๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอีก ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยกเลิกหนังสือ กรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๒๖๒๗๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๐๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/๐๕๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่อง อุทธรณ์ผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด และหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/๑๒๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง แจ้งให้ชดใช้ค่าเสียหายตามนัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลมีคำสั่งเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดระยองซึ่งเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ (ปัจจุบันเป็นเทศบาลตำบลมะขามคู่) เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือปกครองบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชา และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย การศึกษา วิเคราะห์ ทำความเห็น สรุปรายงาน เสนอแนะ ควบคุมการตรวจสอบการจัดการงานต่าง ๆ ทั้งระบบ รวมทั้งการวางแผน ติดตามประเมินผลและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน ในหน่วยงาน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ตราข้อบังคับตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือเคหสถาน ต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยในสถานที่ อาคาร หรือเคหสถานในครอบครองของตน ผู้ฟ้องคดีโอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ มีหน้าที่รับผิดชอบและเป็นผู้บังคับบัญชาการปฏิบัติงาน

ราชการโดยตรง ซึ่งรวมถึงการจัดเก็บรายได้ตามข้อบังคับตำบลดังกล่าวข้างต้นด้วย ในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๔๓ นายนิพนธ์ แก้วกาหลง (ที่ถูกคือ นายนิพนธ์ แก้วกาหลง) ลูกจ้างชั่วคราวองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดเก็บ ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตปลอมแปลงเอกสารและยกยอกเงินค่าขยะที่จัดเก็บได้รวมเป็นเงิน ๒๕๕,๕๐๐ บาท โดยวิธีออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระตามจำนวนที่เก็บ แต่กรอกสำเนาใบเสร็จไม่ตรงตามความเป็นจริง ทั้งรายชื่อผู้ชำระและจำนวนเงินที่จัดเก็บได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน และต่อมาพนักงานอัยการจังหวัดระยองได้ยื่นฟ้อง นายนิพนธ์ (ที่ถูกคือ นายนิพนธ์) ในความผิดฐานปลอมแปลงเอกสารสิทธิ ใช้เอกสารสิทธิปลอมและยกยอกทรัพย์สิน รวม ๑๐๖ กระทั่งความผิด เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๒๐,๐๐๐ บาท ศาลจังหวัดระยองมีคำพิพากษาลงโทษนายนิพนธ์ (ที่ถูกคือ นายนิพนธ์) แล้ว ส่วนในทางแพ่ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่า เหตุเกิดเพราะผู้บริหารไม่รอบคอบรัดกุมในการปฏิบัติงานต้องรับผิดชอบตามส่วน โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะเกิดเหตุ ต้องรับผิดชอบ ๕๖,๐๖๖.๖๗ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบร้อยละสี่สิบของค่าเสียหาย คิดเป็นเงิน ๑๐๒,๒๐๐ บาท และนางสาวเชษฐาภรณ์ ยองแสงจันทร์ หัวหน้าส่วนการคลัง ต้องรับผิดชอบในส่วนที่เหลืออีกร้อยละหกสิบ คิดเป็นเงิน ๑๕๓,๓๐๐ บาท ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นประธานพิจารณาอุทธรณ์ยื่นตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีได้บกพร่อง ละเลย หรือมีพฤติการณ์อันถือได้ว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ทุกประการ โดยได้ตรวจสอบรายงานทางการเงิน ของส่วนการคลังตามที่ระเบียบกำหนดทุกประการ การที่เกิดการยกยอกเป็นเหตุสุดวิสัย เนื่องจากนายนิพนธ์ (ที่ถูกคือ นายนิพนธ์) รับชำระเงินค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย จากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่มีอัตราค่าธรรมเนียมสูง แต่ปลอมแปลงสำเนาใบเสร็จ

ใส่ชื่อบุคคลและจำนวนเงิน ทำให้ไม่อาจตรวจพบได้ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้พบความผิดปกติ จึงรายงานเรื่องนี้ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงเป็นเรื่องวิธีการเบิกจ่ายเงิน และเก็บรักษาเงิน ที่จัดเก็บได้ ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมการเก็บขยะจากผู้ใช้บริการ ผู้ฟ้องคดีมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ มีหน้าที่รับผิดชอบและ เป็นผู้บังคับบัญชาการปฏิบัติงานราชการโดยตรง ซึ่งรวมถึงด้านการจัดเก็บรายได้ตามบัญชี อัตราค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามข้อบังคับตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือเคหสถานต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยในสถานที่ อาคาร หรือเคหสถานในครอบครองของตน โดยผู้ฟ้องคดี มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา และปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย การศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลสถิติ ทำความเห็น สรุปรายงานเสนอแนะ ควบคุมการตรวจสอบการจัดการงานต่าง ๆ ทั้งระบบ รวมทั้ง การวางแผน ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานในหน่วยงาน ซึ่งจากลักษณะงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องตรวจสอบติดตามการจัดเก็บรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ต้องทราบว่ารายได้ที่จัดเก็บประเภทต่าง ๆ ได้มาอย่างไร ใครเป็นผู้ชำระให้ ชำระเมื่อไร แล้วจัดทำบัญชีคุมไว้อย่างเป็นระบบว่าประชาชนรายใด จ่ายหรือไม่จ่ายในเดือนใดบ้างเพื่อเป็นข้อมูลในการเร่งรัดติดตาม แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ ดำเนินการดังกล่าว และมีได้มีการเร่งรัดให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจัดทำบัญชีคุม

จากบันทึกถ้อยคำของนางสาวเขษราภรณ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนการคลังให้การ ต่อคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบลว่ามีได้ปฏิบัติตาม ระเบียบราชการครบถ้วน โดยไม่ได้ทำทะเบียนคุมจนเป็นเหตุให้นายนิพนธ์ (ที่ถูกคือ นายนิพัทธ์) ทำการทุจริต ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาวเขษราภรณ์มิได้เร่งรัด ให้จัดทำทะเบียนคุมการเก็บเงินจากประชาชนทั้ง ๆ ที่มีหน้าที่และผู้ฟ้องคดีได้ อยู่ในตำแหน่งนี้มาหลายปี จากการตรวจสอบพบว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ มีการจัดทำทะเบียนคุมภาษีป้าย ประเภทโรงงาน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประเภทโรงงานไว้ มีรายละเอียด วันที่ยื่น มีจำนวนเงินที่ชำระไว้ครบถ้วน ซึ่งหาก ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำทะเบียนคุมเช่นเดียวกันนี้กับการจัดเก็บค่าขยะมูลฝอยแล้ว การทุจริตนี้

/ก็จะไม่เกิดขึ้น...

ก็จะไม่เกิดขึ้น จากการตรวจสอบต่อไปยังพบว่านับแต่องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่
 ตราข้อบังคับตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่มีการจัดให้โรงงาน
 และประชาชนยื่นคำร้องขอใช้ถังรองรับขยะ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงมีการดำเนินการ
 จัดภาชนะใส่ขยะวางไว้ให้ประชาชนและมีการจัดเก็บเงินค่าขนขยะเข้าเป็นรายได้ของ
 องค์การแล้ว นายนิพนธ์ (ที่ถูกคือ นายนิพัทธ์) เพิ่งจะจัดให้ประชาชนยื่นคำร้องขอใช้
 ถังรองรับขยะเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มมีข่าวการทุจริตเงินค่าขนขยะ
 และจากการตรวจสอบคำร้องแสดงให้เห็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี
 กล่าวคือ คำร้องขอใช้ถังรองรับขยะมีทั้งสิ้น ๒๑๑ ราย มีประชาชนลงชื่อในฐานะเจ้าของ
 คำร้องไม่ถึง ๑๐ ใบ นอกจากนี้คำร้องจะต้องมีความเห็นของเจ้าหน้าที่ (ในที่นี้คือหัวหน้า
 ส่วนการคลัง) และความเห็นของผู้ฟ้องคดี แต่ทั้งหมดไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการทำ
 ความเห็นว่าจะอนุญาตหรือไม่ ไม่มีลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีที่จะนำเสนอเรื่องขึ้นไปให้ฝ่ายบริหาร
 ดำเนินการ พฤติการณ์เช่นนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องต่อหน้าที่และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
 ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด
 ของหน่วยงาน คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่ายเงิน
 หลักฐานการเงินในกระบวนการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลควรต้องร่วมรับผิดชอบ
 ด้วยนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางระเบียบเพื่อให้งาน
 ขององค์การเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถือเป็นข้าราชการการเมือง ส่วนผู้ฟ้องคดีถือเป็น
 ข้าราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์การให้เป็นไปโดยความถูกต้องเรียบร้อย
 เมื่อเกิดการทุจริตขึ้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำจึงต้องรับผิดชอบ
 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยจึงถูกต้องแล้ว
 ส่วนคณะกรรมการเก็บรักษาเงินนั้นก็มิได้มีหน้าที่ในการจัดเก็บหรือรับผิดชอบต่อ
 การจัดเก็บโดยตรง คงมีหน้าที่เก็บรักษาเงินที่จัดเก็บมาได้เท่านั้น ซึ่งเป็นคนละชั้นตอนกับ
 การทุจริต คณะกรรมการเก็บรักษาเงินจึงไม่ต้องรับผิดชอบ ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นความจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจพิจารณา
 อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอยู่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 กรณีนี้เป็นความเข้าใจผิดของผู้ฟ้องคดี จึงทำให้เกิดความสับสนว่ามีการพิจารณาอุทธรณ์
 จากสองหน่วยงาน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลย เพิกเฉยไม่ดำเนินการ

/เรียกร้อง...

เรียกร้องให้ผู้ค้าประกันตามสัญญาจ้างของนายนิพนธ์ (ที่ถูกคือ นายนิพัทธ์) ได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ค้าประกันรับผิดชอบตามสัญญาแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการ หากดำเนินการแล้วได้เงินจำนวนเท่าใดในส่วนที่เกินจากความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องคืนส่วนที่เกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีอยู่แล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า นายนิพัทธ์ แก้วกาหลง เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ กระทำการทุจริตในการจัดเก็บค่าขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ โดยออกไปเสริ้รับเงินให้แก่ผู้ชำระตามจำนวนที่เก็บ แต่กรอกสำเนาใบเสริ้รับเงินไม่ตรงตามความเป็นจริง ทั้งรายชื่อผู้ชำระและจำนวนที่จัดเก็บแล้วยักยอกเงินดังกล่าวไปจำนวน ๒๕๕,๕๐๐ บาท พฤติการณ์มิใช่การกระทำการปฏิบัติหน้าที่ นายนิพัทธ์จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลังได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งตามข้อ ๒๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ มีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นช่องทางให้นายนิพัทธ์กระทำการทุจริต พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละสี่สิบ คิดเป็นเงิน ๑๐๒,๒๐๐ บาท สำหรับนางสาวเขษราภรณ์ ยองแสงจันทร์ หัวหน้าส่วนการคลัง มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการเงินและบัญชี ดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ ทำรายงานแสดงหลักฐานทางการเงินและบัญชี เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ โดยนางสาวเขษราภรณ์เป็นผู้ลงนามใบใบเสริ้รับเงินแล้วมอบให้นายนิพัทธ์ไปจัดเก็บค่าขยะ ภายหลังปล่อยให้ นายนิพัทธ์ลงนามเอง และไม่ตรวจสอบการจัดเก็บ เป็นช่องทางให้นายนิพัทธ์กระทำการทุจริตเบียดบังเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้นางสาวเขษราภรณ์รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละหกสิบ

/คิดเป็นเงิน...

คิดเป็นเงิน ๑๕๓,๓๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้ตรวจสอบเงินคงเหลือประจำวันพร้อมหลักฐานทางการเงินตามระเบียบทุกประการ แต่เหตุเกิดจากการที่นายนิพัทธ์ปลอมแปลงสำเนาใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยสำเนาใบเสร็จรับเงินและจำนวนเงินตามที่ส่วนการคลังรายงานจึงถูกต้องตรงกัน และหากตนต้องรับผิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการเก็บรักษาเงินต้องรับผิดด้วย หากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชา ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย มีการจัดทำทะเบียนคุมการจัดเก็บเพื่อตรวจสอบการจัดเก็บว่าครบถ้วนหรือไม่ ก็คงพบว่าผู้ชำระส่วนใหญ่ คือ บริษัท ห้างร้าน ทั้งที่บริษัท ห้างร้าน ดังกล่าวได้ชำระค่าธรรมเนียมรายละ ๒,๐๐๐ บาท ครบถ้วน และได้รับใบเสร็จรับเงินจากนายนิพัทธ์ตรงตามที่จ่ายจริง แต่นายนิพัทธ์กลับเขียนสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับดังกล่าวว่าได้รับชำระเงิน ๔๐ บาท โดยใช้ชื่อผู้ชำระเงินเป็นบุคคลธรรมดา เพื่อให้เป็นไปตามอัตราที่จัดเก็บสำหรับบุคคลทั่วไป แล้วนำส่งเงินเป็นรายได้จำนวน ๔๐ บาท เมื่อไม่มีการตรวจสอบ จึงเป็นช่องทางให้นายนิพัทธ์สามารถกระทำการทุจริตเบียดบังเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่เป็นเวลานานถึง ๓ ปีเศษ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๕๕,๕๐๐ บาท พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน มิได้มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบความถูกต้องของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะของผู้ชำระแต่ละราย จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้นายกเทศมนตรีตำบลมะขามคู่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ เนื่องจากได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง เป็นเทศบาลตำบลมะขามคู่ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงว่าตามรายละเอียดในเอกสารหน้าสำเนาคำฟ้องคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๔๘๓๐/๒๕๔๔

/ของศาล...

ของศาลจังหวัดระยองที่ระบุว่า ในช่วงที่ผู้ฟ้องคดีรับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่มียอดความเสียหายทั้งสิ้น ๒๓๖,๓๐๐ บาท นั้น เป็นความเสียหายระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ตรวจพบความเสียหายรายการละเท่าใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งอ้างว่าความเสียหายระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ จำนวน ๔๔,๐๐๐ บาท วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ จำนวน ๑๗๒,๕๔๐ บาท และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ จำนวน ๒๒,๒๒๐ บาท รวมจำนวนทั้งสิ้น ๒๓๘,๗๖๐ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ตามหนังสือ ที่ รย ๗๖๖๐๑/๐๕๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ ๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ (ที่ถูกคือ วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด และต่อมาประธานคณะกรรมการดังกล่าว ได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า นายนิพัทธ์ แก้วกาหลง เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ได้กระทำการทุจริตยักยอกเงินอันเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ โดยการปลอมแปลงเอกสารก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒๕๕,๕๐๐ บาท ทั้งนี้ เกิดจากความไม่รอบคอบรัดกุมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ และขณะนี้ยังไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดมาลงโทษและชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ราชการ จึงเห็นควรให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ก่อให้เกิดความเสียหายร่วมรับผิดชอบชดใช้ในกรณีดังกล่าว ได้แก่ นางยุพา พุกดี ผู้ค้าประกันผู้กระทำผิด ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓๘,๐๐๐ บาท ดาบตำรวจอำพล ใจคิด ผู้ค้าประกันผู้กระทำผิด ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน

/๔๙,๓๐๐ บาท...

๔๙,๓๐๐ บาท นางสาวเขษราภรณ์ ยองแสงจันทร์ หัวหน้าส่วนการคลังชดใช้ค่าเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๕๖,๐๖๖.๖๗ บาท ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๕๖,๐๖๖.๖๗ บาท และนายประกอบ แก้วรุ่งเรือง (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลมะขามคู่ ในขณะนั้น) ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๕๖,๐๖๖.๖๗ บาท จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ได้รับทราบผลการพิจารณาของ คณะกรรมการฯ และวินิจฉัยสั่งการเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ และชี้แจงข้อเท็จจริงต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อตรวจสอบเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ ต่อมา คณะกรรมการพิจารณา ความรับผิดชอบทางแพ่งในการประชุมครั้งที่ ๕๕/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติราชการ ประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบ การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นช่องทางให้นายนิพัทธ์กระทำการทุจริต ตามพฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายร้อยละสี่สิบ คิดเป็นเงิน ๑๐๒,๒๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากนายนิพัทธ์และ ผู้ค้าประกัน ซึ่งต้องรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันการทำงานของนายนิพัทธ์ เมื่อนำมา รวมกับจำนวนเงินที่นางสาวเขษราภรณ์ และผู้ฟ้องคดีได้ชดใช้เกินจำนวนความเสียหาย ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินแก่นางสาวเขษราภรณ์และผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วน แห่งความรับผิดชอบและที่ได้รับไว้ของแต่ละคนต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลาง ผู้รับมอบอำนาจได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งจังหวัดระยอง ให้ทราบความเห็นดังกล่าว จังหวัดระยองจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งให้สำนักงานท้องถิ่นกิ่งอำเภอนิคมพัฒนาทราบ กิ่งอำเภอนิคมพัฒนาได้มีบันทึก ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบตามลำดับ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกคำสั่งตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่เป็นเงินจำนวน ๑๐๒,๒๐๐ บาท

/จากข้อเท็จจริง...

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและวินิจฉัยสั่งการเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และในระหว่างการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยสั่งการ ตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ของระเบียบดังกล่าว ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบตามข้อ ๑๗ วรรคห้าของระเบียบดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงแต่ได้รายงานชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อตรวจสอบ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งจังหวัดระยองให้ทราบความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งล่วงเลยระยะเวลาก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งตามหนังสือ องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ เป็นเงินจำนวน ๑๐๒,๒๐๐ บาท จึงเป็นการออกคำสั่งหรือการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่รู้ถึงการละเมิด

/และรู้ตัว...

และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ วินิจฉัยคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ยื่นตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ที่ รย ๗๖๖๐๑/๐๕๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ นับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี (๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว วรรคสอง บัญญัติให้คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในกรณีนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙๒ กำหนดว่า ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้

จากกฎหมายและระเบียบของที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว แสดงว่าการฟ้องคดีจะต้องอ้างการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำนั้น หากไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน สำนักงานศาลปกครองจะต้องแนะนำเพื่อแก้ไขก่อนเพื่อให้เป็นประเด็นในคำฟ้อง ส่วนข้อกฎหมายนั้นแม้กฎหมายจะไม่ได้ระบุไว้ว่าต้องอ้างหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๙๒ แสดงให้เห็นว่าหากผู้ฟ้องคดีมีได้อ้างข้อกฎหมายไว้ ศาลมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเท่านั้น

ข้อเท็จจริงคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยอ้างว่าตนเองมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดที่ผู้ได้บังคับบัญชาได้ทำขึ้น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้อ้างว่าคำสั่งไม่มีผลบังคับเนื่องจากออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสองปีตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ซึ่งกรณีเช่นนี้หากศาลมีความประสงค์จะกำหนดเป็นประเด็นไว้ก็ชอบที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องเข้ามาก่อน การที่ศาลวินิจฉัยโดยผู้ฟ้องคดีมิได้อ้างการกระทำหรืออ้างเป็นประเด็นและข้อเท็จจริงไว้จึงเป็นการวินิจฉัยนอกคำฟ้อง และคำวินิจฉัยเรื่องระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นข้อกฎหมายที่มีเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องและศาลก็ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมเข้ามาในฟ้อง ศาลจึงไม่มีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จากข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ฉบับลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ กำหนดให้

/เจ้าหน้าที่...

เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวม ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนให้ครบ ๒๕๕,๕๐๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยเห็นด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการฯ แต่เมื่อส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางได้แย้งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้รับผิดเพียงสองคนเท่านั้น คือ ผู้ฟ้องคดีกับนางสาวเชษฐาภรณ์ ยองแสงจันทร์ ซึ่งจากข้อวินิจฉัยดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แย้งความเห็นของหน่วยงานของรัฐคือองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คือ นับแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ซึ่งเมื่อนับแล้วยังไม่ขาดอายุความ

คดีนี้ขณะเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีมีตำแหน่งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ทำบันทึกความเห็นเสนอผู้บริหารทุกเรื่อง การไม่ส่งสำนวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อตรวจสอบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้ นั้น ก็เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องดำเนินการ เมื่อผู้ฟ้องคดีจงใจละเลยระเบียบนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ควรได้รับประโยชน์จากสิ่งที่ตนได้ละเว้นการกระทำนี้ อย่างไรก็ตาม บันทึกคณะกรรมการที่สรุปความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบส่วนนั้น ผู้ฟ้องคดีเองก็รับทราบโดยตลอด อีกทั้งได้ทำบันทึกต่อท้ายบันทึกรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการดังกล่าวถึงผู้บริหารให้เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ ดังนั้น หากถือข้อเท็จจริงว่า เทศบาลตำบลมะขามคู่วินิจฉัยถึงการละเมิดและรู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และวินิจฉัยสั่งการเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ แล้วนั้น ก็น่าจะถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาและรับทราบคำสั่งให้ชดใช้เงินคืนตั้งแต่วันที่ดังกล่าวเช่นกัน ทั้งนี้ โดยตำแหน่งผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องรับทราบข้อเท็จจริง และดำเนินการให้เป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นชอบให้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว

/ขอให้...

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อเท็จจริงว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ จึงถือได้ว่าเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอเพิกถอนคำสั่ง เพราะตนมิได้บกพร่อง หรือมีพฤติการณ์ที่ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบรายงานทางการเงินของส่วนการคลัง ตรวจสอบเงินคงเหลือประจำวันพร้อมหลักฐานทางการเงิน หรือใบเสร็จรับเงินตามที่ส่วนการคลังรับมาก่อนเสนอผู้บังคับบัญชาตามระเบียบ แต่การทุจริตที่เกิดขึ้นเป็นการปลอมแปลงสำเนาใบเสร็จรับเงินทั้งจำนวนเงินและรายชื่อผู้ชำระแล้วยกยอกเงินส่วนต่างนั้นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะทราบได้ ว่ามีการทุจริต จึงไม่ต้องรับผิดในผลแห่งการทำละเมิดที่ผู้ได้บังคับบัญชากระทำ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการใด ๆ กับผู้กระทำความผิดที่ถูกศาลจังหวัดระยองดำเนินคดีและพิพากษาให้คืนหรือใช้เงินที่ผู้กระทำความผิดยกยอกไปทั้งหมด และรู้อยู่แล้วว่าคดีจะขาดอายุความ แต่ยังคงส่งเรื่องไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาและ นำความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งล่วงเลยก่อนอายุความสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีมาเป็น เหตุผลในการออกคำสั่งให้ตนต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นการแสดงเจตนา มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์และหลักการเหตุผล ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มุ่งหวังจะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐ หากได้เป็นไป เพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าตามรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนให้ครบ ๒๕๕,๐๐๐ บาท (ที่ถูกคือ ๒๕๕,๕๐๐ บาท) และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยเห็นด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการ แต่เมื่อส่งเรื่องให้

/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางได้มีความเห็นว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบเพียงสองคน คือ ผู้ฟ้องคดี กับนางสาวเชษฐภรณ์ ยองแสงจันทร์ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คือ นับแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่รับทราบรายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนให้ครบ ๒๕๕,๐๐๐ บาท (ที่ถูกคือ ๒๕๕,๕๐๐ บาท) เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ และได้วินิจฉัยเห็นด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยชัดแจ้งแล้ว และเป็นวันเริ่มอายุความ โดยสามารถเร่งรัดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หากผู้เกี่ยวข้องไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจที่จะดำเนินการออกคำสั่งกำหนดระยะเวลาให้ผู้เกี่ยวข้องชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว หากผู้เกี่ยวข้องเพิกเฉยหรือชำระไม่ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วนได้ภายในกำหนดอายุความสองปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีใช้เป็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าไม่ต้องมีผู้รับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นแย้งว่าต้องมีผู้รับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงจะเริ่มกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๒๙/๒๕๓๐ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๘๙/๒๕๒๓ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๒/๒๕๓๘) ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นับอายุความตั้งแต่มีสั่งตามความเห็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงไม่ถูกต้อง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีรับทราบโดยตลอด และบันทึกต่อทำยบันทึกคณะกรรมการถึงผู้บริหารให้เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาและรับทราบคำสั่งให้ชดใช้เงิน ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ด้วยนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้องเนื่องจากบันทึกรายงานผลของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นเพียงการรายงานผลของการตรวจสอบ

ความเสียหายและผู้ต้องรับผิดชอบคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเท่านั้น ไม่ได้มีสถานะเป็นคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังคำชี้แจงด้วยวาจา ประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ได้ตราข้อบังคับตำบล เรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ผู้ครอบครองสถานที่ อาคาร หรือเคหสถาน ต้องจัดให้มีที่รองรับมูลฝอยในสถานที่ อาคาร หรือเคหสถานในครอบครองของตน และได้จัดทำบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยคิดเป็นลูกบาศก์เมตรต่อเดือน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้โอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ มีหน้าที่รับผิดชอบและเป็นผู้บังคับบัญชาการปฏิบัติราชการ ซึ่งรวมถึงด้านการจัดเก็บรายได้ ตามข้อบังคับตำบลดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ด้วย โดยมีนางสาวเขษราภรณ์ ยองแสงจันทร์ เป็นหัวหน้าส่วนการคลัง และนายนิพัทธ์ แก้วกาหลง ลูกจ้างชั่วคราว เป็นเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับรายงานด้วยวาจาจากนางสาวเขษราภรณ์ว่าอาจเกิดการทุจริต โดยนายนิพัทธ์ยกยอกเงินค่าเก็บขยะ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการตรวจสอบทำให้พบว่ามีผู้มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอยได้ชำระค่าธรรมเนียมและได้รับใบเสร็จรับเงิน แต่จำนวนเงินในใบเสร็จรับเงินสูงกว่าจำนวนเงินในสำเนาใบเสร็จรับเงินและชื่อผู้ชำระเงินไม่ตรงกัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๓ รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เดิมคือ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่) ทราบ องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ จึงได้มีคำสั่งที่ ๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งดังกล่าว

/ได้รายงาน...

ได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบันทึกข้อความของที่ทำการปกครอง กิ่งอำเภอนิคมพัฒนา ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ ว่า นายนิพัทธ์ เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ได้ทำการทุจริตยกยอกเงินอันเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ โดยการปลอมแปลงเอกสารก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๕๕,๕๐๐ บาท และขณะนั้นได้หลบหนีไป จึงเห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวม ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ครบจำนวน ๒๕๕,๕๐๐ บาท ได้แก่ นางยุพา พุกดี ผู้ค้าประกันนายนิพัทธ์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๓๘,๐๐๐ บาท ดาบตำรวจ อ่ำพล ใจคิด ผู้ค้าประกันนายนิพัทธ์ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๔๙,๓๐๐ บาท นางสาวเชษฐาภรณ์ หัวหน้าส่วนการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๖,๐๖๖.๖๗ บาท ผู้ฟ้องคดีในฐานะ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ขาดความรัดกุมในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๖,๐๖๖.๖๗ บาท นายประกอบ แก้วรุ่งเรือง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๖,๐๖๖.๖๗ บาท

เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ได้รับรายงานจากคณะกรรมการข้างต้น จึงได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อวินิจฉัยสั่งการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในท้ายบันทึก ข้อความดังกล่าว แต่มิได้ลงวันที่กำกับไว้และยังไม่ได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบสวนให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบ พร้อมกับได้เข้าแจ้งความต่อ พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับนายนิพัทธ์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอน (ย้าย) ไปดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่าย จังหวัดระยอง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางได้ประชุมคณะกรรมการพิจารณา ความรับผิดชอบทางแพ่ง ครั้งที่ ๕๕/๒๕๔๗ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ พิจารณารายงาน ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่

/ความรับผิดชอบ...

ความรับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นช่องทางให้นายนิพัทธ์กระทำการทุจริต ตามพหุติการณณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ที่ประชุมจึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ร้อยละสี่สิบของค่าเสียหายจำนวน ๒๕๕,๕๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๐๒,๒๐๐ บาท และให้ นางสาวเชษฐาภรณ์ หัวหน้าส่วนการคลัง รับผิดชอบค่าใช้จ่ายร้อยละหกสิบ คิดเป็นเงิน ๑๕๓,๓๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมบัญชีกลางจึงได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๒๖๒๗๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งดังกล่าว ไปยังจังหวัดระยอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๐๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านค่ายให้แจ้งผู้ฟ้องคดี ดำเนินการชดใช้เงินคืน และได้มีหนังสือ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ชดใช้เงินจำนวน ๑๐๒,๒๐๐ บาท คือน้องการบริหารส่วนตำบล มะขามคู่ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ และฉบับลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามลำดับ โดยผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าตนมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวัง บกพร่อง หรือจงใจ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตอันจะถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด แต่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยเคร่งครัดแล้ว ซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อถือปฏิบัติต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งกิ่งอำเภอนิคมน้ำเพื่อแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งการตามความเห็น ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ รย ๗๖๖๐๑/๐๕๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ และ ที่ รย ๗๖๖๐๑/๑๒๕ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แจ้งผล การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

/และชดใช้...

และขอใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือของกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๒๖๒๗๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ และหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว สำหรับคดีอาญาศาลจังหวัดระยองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำ ที่ ๔๘๓๐/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑๘๐/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕ ลงโทษ จำคุกนายนิพัทธ์และให้คืนหรือใช้เงินที่ยักยอกไปจำนวน ๒๕๕,๕๐๐ บาท แก่ผู้เสียหาย และปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลมะขามคู่ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ศาลปกครองมีอำนาจยกปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคู่กรณีมิได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาในคดีขึ้นมาวินิจฉัยได้หรือไม่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง อุทธรณ์ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเอง มิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดที่ผู้บังคับบัญชาได้ทำขึ้น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้อ้างว่าคำสั่งไม่มีผลบังคับเนื่องจากออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสองปี ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า กรณีเช่นนี้หากศาลมีความ ประสงค์จะกำหนดเป็นประเด็นไว้ก็ชอบที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องเข้ามาก่อน การที่ศาลวินิจฉัยโดยผู้ฟ้องคดีมิได้อ้างการกระทำหรืออ้างเป็นประเด็นไว้ จึงเป็นการวินิจฉัย นอกคำฟ้อง และระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้ มิใช่ข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวอ้างไว้ ในคำฟ้องและศาลก็มิได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมเข้ามาในฟ้อง ศาลไม่มีอำนาจยกขึ้น มาวินิจฉัย นั้น เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้

/สำหรับ...

สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ชอบด้วย กฎหมาย โดยสามารถตรวจสอบได้ถึงสาเหตุที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งที่ชอบ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งตามกฎหมายมาตราเดียวกันนี้ก็ได้รับบัญญัติถึงสาเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ เช่น การออกคำสั่ง โดยไม่มีอำนาจ หรือการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยมิชอบ ซึ่งตามคำฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นช่องทางให้นายนิพัทธ์ ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีทำการทุจริต แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนมิได้ประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหา และได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบของ ทางราชการโดยเคร่งครัดแล้ว การที่นายนิพัทธ์กระทำการทุจริตครั้งนี้ ได้มีการเตรียม การล่วงหน้า และได้กระทำอย่างแนบเนียน ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีจะทราบได้ จึงเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีจึงเป็นคดีพิพาทว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยชอบหรือไม่ แต่ก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยปัญหาการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่ ศาลได้ตรวจสอบอำนาจในการออกคำสั่งหรือสิทธิ เรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วรรคสอง บัญญัติว่า สิทธิเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนด อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้

ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำบันทึก ปะหน้าลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อวินิจฉัยสั่งการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในท้ายบันทึกข้อความดังกล่าวโดยมิได้ลงวันที่กำกับไว้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบสวนให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ เพื่อทราบ และพิจารณาดำเนินการต่อไป เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงลายมือชื่อในท้ายบันทึก ข้อความของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยมิได้ลงวันที่กำกับไว้ อันจะเป็นหลักฐานว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างรวดเร็วที่สุดเมื่อใดก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ ลงชื่อรับทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบสวนให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในภูมิภาคเพื่อทราบ และพิจารณา ดำเนินการต่อไป จึงถือว่าวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ที่ลงในหนังสือดังกล่าว เป็นวันที่องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างช้า และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางได้ประชุมคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๗ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในสัดส่วนร้อยละสิบ ของความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงิน ๑๐๒,๒๐๐ บาท กรมบัญชีกลางจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้จังหวัดระยองทราบ และจังหวัดระยองได้มีหนังสือแจ้งกิ่งอำเภอนิคมน้ำจืดและกิ่งอำเภอนิคมน้ำจืดได้แจ้ง องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ตามลำดับจนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จำนวน ๑๐๒,๒๐๐ บาท ดังกล่าว เห็นว่า แม้ต่อมาจะพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุดิวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้จึงสิ้นสุดลง และโดยที่อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ว่าประเด็นนี้คู่กรณีมิได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมา ศาลปกครองก็มีอำนาจยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ตามข้อ ๘๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบหรือไม่

ส่วนประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ที่มีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวม ๕ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนให้ครบจำนวน ๒๕๕,๕๐๐ บาท แต่เมื่อส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางกลับมีความเห็นแย้งกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีและนางสาวเขสราภรณ์รับผิดชอบเพียง ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แย้งความเห็นของหน่วยงานของรัฐ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คือ นับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ คดีจึงยังไม่ขาดอายุความตามความมาตรา ๑๐ วรรคสองตอนท้าย

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้สอบสวนแล้วมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ที่ทำให้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเท่ากับว่าขณะนั้นหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนและเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบแล้วกลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิด กรณีเช่นนี้จึงถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนจึงจะมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่สำหรับคดีนี้ข้อเท็จจริงฟังยุติแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบ รายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอย่างช้าเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ว่า ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๕ ราย ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ครบทั้ง ๒๕๕,๕๐๐ บาท ซึ่งถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว สิทธิเรียกร้อง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นแย้งว่า ให้ผู้ฟ้องคดีกับนางสาวเขษราภรณ์ ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดเพียง ๒ คน ก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้การเริ่ม นับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเปลี่ยนแปลง ไป คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในประเด็นนี้ไม่อาจรับฟังได้

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึก ต่อท้ายบันทึกคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงนั้น หากศาลจะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๔ ก็น่าจะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาและรับทราบคำสั่งให้ชดใช้เงิน ตั้งแต่วันดังกล่าวเช่นเดียวกัน นั้น เห็นว่า แม้จะถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับทราบผลการพิจารณาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่อาจถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี รับทราบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะรายงานผลการสอบสวนของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดฉบับลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔

/หาใช้คำสั่ง...

หาใช้คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามความมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้เช่นเดียวกัน ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ รย ๗๖๖๐๑/ว ๕๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่แจ้งไปยังผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ รย ๗๖๖๐๑/๐๕๙ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ นับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกนั้น ชอบแล้ว

พิพากษายืน

นายเกษม คมสัถย์ธรรม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายจรัญ หัตถกรรม
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ขวลิตรำรง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร

วันที่อ่าน ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙

สุพิชฌาย์ : ผู้พิมพ์

ภาคพล : ผู้ตรวจ