

ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ... ไม่อาจอ้างความไม่รู้ให้พ้นผิด !

จัดทำโดยนางสาวปญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่” พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสอง ประกอบมาตรา 10 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเมื่อเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และการเรียกค่าสินไหมทดแทนจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติราชการผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะมอบหมายหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่พิเศษหรือหน้าที่อื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักหรือภารกิจประจำตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวหากเกิดความเสียหายขึ้นอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่” ในงานที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะอ้างความไม่รู้และไม่เชี่ยวชาญในงานที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้พ้นจากความรับผิดทางละเมิดได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 837/2555 โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งบุคลากร 6 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้างานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคลากร แต่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำสัญญารับสมัครและผ่อนชำระเงินกับนาย น. กรณีที่นาย น. ผิดสัญญาลาศึกษา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดที่นาย น. ต้องชดใช้ให้กับทางราชการ เป็นเวลา 1 ปี 11 เดือน เป็นจำนวนเงิน 366,694.35 บาท ทำให้ทางราชการเสียหายไม่อาจเรียกดอกเบี้ยผิดนัดได้

การสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบการทำสัญญาลาศึกษาของข้าราชการโดยตรงและไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จึงยากที่จะคาดเห็นเรื่องดอกเบี้ยผิดนัดและผลของสัญญา การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความระมัดระวังตามสมควร ไม่ได้ขาดความรอบคอบหรือละเลยต่อหน้าที่ที่จะเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นเพียงประมาทเลินเล่อธรรมดา แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับทางราชการร้อยละ 35 ของค่าเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) วินิจฉัยยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยอ้างสาเหตุที่ไม่คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดว่า เป็นเพราะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จึงยากที่จะคาดเห็นเรื่องดอกเบี้ยผิดนัดและผลของสัญญา

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจาก “การปฏิบัติหน้าที่” ในงานที่ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้และผ่อนชำระเงิน ซึ่งเป็นงานที่ตนไม่มีความรู้และไม่เคยปฏิบัติงานด้านกฎหมายและบัญชีมาก่อน ทั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ยังเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมิใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่โดยตรงและไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย และหน่วยงานไม่ได้จัดอบรมให้ความรู้เพิ่มเติมนอกเหนือจากงานในหน้าที่ แต่เมื่อได้รับมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชา แม้จะเป็นงานนอกเหนือจากงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติอยู่ประจำและไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานนั้นก็ตาม ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยความอดทนเอาใจใส่ ระมัดระวัง รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ หากเห็นว่าตนเองไม่มีความรู้เกี่ยวกับการทำสัญญารับสภาพหนี้และผ่อนชำระเงิน ก็ควรที่จะปรึกษาและขอคำแนะนำอย่างเป็นทางการ และเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทำสัญญาโดยเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแต่กลับสอบถามหรือขอคำแนะนำปรึกษาเป็นการภายในไม่อาจนำมาอ้างอิงเป็นข้อแก้ตัวได้ ประกอบกับส่วนวินัยและนิติการได้จัดทำร่างสัญญามาให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีกลับเห็นว่าไม่รัดกุมครอบคลุมเนื้อหา จึงดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้ขึ้นใหม่ทั้งที่ตนเองไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่อยู่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทและความเสียหายดังกล่าว ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้หากวิญญูชนทั่วไปได้ดำเนินการด้วยความระมัดระวังเอาใจใส่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีจำต้องชดใช้มีจำนวนเพียงใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กระทรวงการคลังมีหนังสือชักซ้อมเรื่องการผ่อนชำระเงินกรณีผิดสัญญาการศึกษา รายนาย น. โดยให้นำเงินบำเหน็จที่นาย น. มีสิทธิได้รับเบิกหักผลส่งชดใช้แก่ทางราชการ โดยถือเป็นการชำระเงินในโอกาสแรก และให้นำไปหักชำระดอกเบี้ยผิดนัดเสียก่อน ส่วนที่เหลือจึงหักชำระเงินต้น ส่วนเงินต้นส่วนที่เหลือให้ผ่อนชำระในอัตราปีละไม่น้อยกว่า 100,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี ของเงินที่ค้างชำระอีกส่วนหนึ่งต่างหาก แต่หนังสือดังกล่าวไม่ได้ระบุชัดเจนว่าให้คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันถัดจากวันเบิกหักผลส่งบำเหน็จชดใช้หนี้จนถึงวันทำสัญญารับสภาพหนี้ ทั้งการคำนวณดอกเบี้ยผิดนัดของงานการเงิน ฝ่ายคลัง นับตั้งแต่วันที่นาย น. ผิดนัดชำระหนี้ จนถึงวันเบิกหักผลส่งบำเหน็จชดใช้หนี้ก็เป็นระยะเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วเห็นว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ 35 ของค่าเสียหายทั้งหมด จึงถือว่าย่ำไม่เหมาะสมถูกต้องและเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงควรรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ 25 ของค่าเสียหายทั้งหมด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยยกอุทธรณ์ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

คดีนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ว่าไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในหน้าที่ความรับผิดชอบหลักที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำ หรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตลอดจนศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมายให้เกิดความรู้ความเข้าใจในงานอย่างถ่องแท้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นการดำเนินการในเรื่องที่มีความสำคัญและต้องประสานงานเพื่อขอคำแนะนำหรือปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการหรือเป็นลายลักษณ์อักษรควบคู่กันไปด้วย
