

เสียหาย - ไม่เสียหาย : ละเมิดหรือไม่ ? หากไม่ส่งใช้เงินยืม

โดย นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องปรากฏในเบื้องต้นก่อนว่าการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ และเมื่อเป็นการกระทำละเมิดตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ เพียงใด (ทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเองหรือบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐนั้นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและต่อมาได้ใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด) จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดองค์ประกอบของการกระทำ“ละเมิด” ไว้ว่า (๑) มีการกระทำ (ทั้งเคลื่อนไหวร่างกายหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก) ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (๒) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย (๓) มีความเสียหายเกิดขึ้นและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้น เมื่อการกระทำครบองค์ประกอบความผิดดังกล่าวแล้วย่อมเรียกได้ว่าเป็นการ “กระทำละเมิด” และหากการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ในทางตรงกันข้าม หากการกระทำไม่ครบองค์ประกอบความผิดข้อหนึ่งข้อใดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมไม่อาจถือเป็นการกระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้

ดังเช่นอุทธรณ์จากคดีปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลทางการเงิน (ผู้อำนวยการกอง) แต่ไม่เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยืมเงินตราพระราชการส่งใช้เงินยืมตามกำหนดเวลา และต่อมาหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดได้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่อง “ความเสียหาย”

คดีนี้ มีมูลคดีเกิดขึ้นขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์พลศึกษาและกีฬา ได้อนุมัติให้นาย ส. หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุยืมเงินใช้ในราชการเพื่อใช้ในโครงการอนุรักษ์และเผยแพร่ศิลปะมวยไทย เพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อวัสดุ (ซึ่งได้มีการซื้อวัสดุและตรวจรับวัสดุ) และค่าตอบแทนวิทยากร หลังจากซื้อวัสดุจากร้านค้าและมีการตรวจรับแล้ว หัวหน้างานการเงินได้มีบันทึกเสนอว่าเห็นควรจ่ายเงินค่าวัสดุให้แก่ผู้ขาย โดยปรากฏลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อนุมัติ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นลายมือชื่อปลอม และนาย ส. ได้ขออนุมัติหักล้างเงินยืม แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อนุมัติ โดยมีข้อสังเกตท้ายหนังสือถึงหัวหน้าการเงินและบัญชีว่า ให้ตรวจสอบว่ามีการดำเนินโครงการหรือไม่ หลักฐานมีการปลอมลายมือชื่อวิทยากร

มีการดำเนินการซื้อและตรวจรับพัสดุโดยไม่ได้รับอนุมัติตามระเบียบพัสดุ ต่อมา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการฯ มีความเห็นให้ยุติเรื่อง แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบหนึ่งของค่าเสียหายในคำพิพากษา

ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงคำอธิบายใหม่ทดแทนในส่วนคำตอบแทนวิทยากร

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงคำอธิบายใหม่ทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงจากการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คือ วิทยากรที่ได้รับแต่งตั้ง ๒ คน รับว่าไม่เคยลงลายมือชื่อในบัญชีลงเวลาของวิทยากรและลงนามในใบสำคัญรับเงิน และไม่ได้รับคำตอบแทนวิทยากร ส่วนนาย ส. ให้การว่าไม่ได้จ่ายเงินคำตอบแทนให้วิทยากรเพราะไม่มีการฝึกสอนมวยไทย แต่ในการเสนอขออนุมัติหักล้างเงินยืม นาย ส. ได้แนบเอกสารใบสำคัญคู่จ่ายคำตอบแทนวิทยากร ๒ ฉบับ ๆ ละ ๗,๕๐๐ บาท และมีหัวหน้างานการเงินและบัญชีเขียนข้อความเสนอผู้ฟ้องคดีว่าตรวจหลักฐาน เอกสารครบถ้วนถูกต้อง สมควรอนุมัติ โดยเขียนทับข้อความที่ถูกลบ (ตามที่ผู้ฟ้องคดีให้ข้อสังเกตไว้)

นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม และได้มีหนังสือทวงถามให้นาย ส. ส่งใช้เงินยืมและไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้ชี้แจงเกี่ยวกับเงินยืมว่าได้ส่งใช้เงินยืมไปแล้วแต่อย่างไร

ประเด็นปัญหา คือ ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามที่หัวหน้างานการเงินและบัญชีได้ให้การต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็ได้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืมในเอกสารใด และนาย ส. นำส่งใบสำคัญเพื่อขออนุมัติหักล้างเงินยืมตามสัญญาการยืมเงิน มีทั้งข้อความที่ปรากฏอยู่และข้อความที่ถูกลบด้วยน้ำยาลบคำผิด ก็ไม่ปรากฏข้อความใดที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้นาย ส. ส่งใช้เงินยืม ก็ไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับเงินยืมว่าได้ดำเนินการหักใช้เงินยืมไปแล้ว

หลังจากผู้ฟ้องคดีพบว่าลายมือชื่อวิทยากรเป็นลายมือชื่อปลอม ผู้ฟ้องคดีต้องรู้ว่าไม่มีการดำเนินการฝึกสอนมวยไทยตามที่อนุมัติให้นาย ส. ยืมเงินใช้ในราชการ ผู้ฟ้องคดีต้องเร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินการตามโครงการหรือติดตามให้ส่งคืนเงินยืมโดยเร็ว รวมทั้งควรต้องดำเนินการทางวินัยและอาญากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มิใช่เพียงมีหนังสือเร่งรัดติดตาม การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาย ส. ผู้ได้บังคับบัญชาไม่เร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินการตามโครงการหรือติดตามให้ส่งคืนเงินยืมโดยเร็ว แม้จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เมื่อนาย ส. รับว่าไม่ได้จ่ายเงินคำตอบแทนวิทยากร ใบสำคัญคู่จ่ายจึงไม่อาจนำมาเป็นหลักฐานเพื่อหักล้างเงินยืม และผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม จึงฟังได้ว่ายังไม่มีการหักล้างเงินยืมที่นาย ส. ยืมเงินราชการไปตามสัญญาการยืมเงิน หน่วยงานของรัฐยังสามารถเรียกเงินคืนจากนาย ส. ผู้ยืมได้ตามสัญญาการยืมเงิน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้รับความเสียหาย เพราะยังสามารถเรียกเงินคืนจากนาย ส. ได้ตามสัญญาการยืมเงิน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นละเมิด

ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๘/๒๕๕๙)

จากคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ (การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร) ไม่ครบองค์ประกอบอันจะเป็นความผิดทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่อง “ความเสียหาย” ซึ่งตามคดีนี้ คือ หน่วยงานของรัฐยังสามารถเรียกให้ผู้ยืมเงินส่งใช้เงินยืมได้ โดยข้อเท็จจริงรับฟังยุติได้ว่าไม่ได้มีการจ่ายเงินให้กับวิทยากรตามที่ได้ขออนุมัติ กรณีจึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ติดตามเร่งรัดให้ข้าราชการที่ยืมเงินส่งใช้เงินยืมคืนให้ส่วนราชการตามระเบียบและเงื่อนไขในใบยืม (หรือสัญญายืมเงิน) จนกระทั่งระยะเวลาตามที่กำหนดได้ล่วงพ้นไปและไม่อาจเรียกเงินคืนได้ (เช่น การพ้นจากตำแหน่ง) ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบและเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าว (ผู้สนใจอ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๘ หรืออุทธรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง “หัวหน้าหน่วยงานคลัง ไม่เร่งรัดให้คืนเงินยืม ... ต้องรับผิด ครับ !” www.admincourt.go.th หัวข้อย่อย “ละเมิด”)