

มีหน้าที่จำหน่ายบัตร ... เมื่อทรัพย์สินหาย ! ไม่ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นางสาวฐิติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น หากได้กระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้รับความเสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประมวลมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งวิธีการในการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินเพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถือเป็นองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหมายความว่ากระทำได้โดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำที่บุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำลักษณะเช่นใดจะถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากระดับความระมัดระวังของบุคคลในภาวะเช่นผู้กระทำจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ หรืออีกนัยก็คือ สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำหรือปัจจัยแวดล้อมผู้กระทำประกอบกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง แต่ละกรณีไป

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ หากเหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้มีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดในผลแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีของกรมศิลปากรมีคำสั่งเรียกให้ลูกจ้างชั่วคราวซึ่งมีตำแหน่งประจำห้องพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งค่าสินไหมทดแทนจากการที่คนร้ายได้โจรกรรมโบราณวัตถุในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติไป ทั้งที่คำสั่งมอบหมายหน้าที่ระบุให้มีหน้าที่เพียงจำหน่ายบัตรธรรมเนียมการเข้าชม ดูแล รักษา ทำความสะอาดห้องจัดแสดงและโบราณวัตถุ ปฏิบัติหน้าที่ประจำห้องก่อนประวัติศาสตร์ รับผิดชอบการเบิกบัตรธรรมเนียมการเข้าชมสำหรับจำหน่าย จัดส่งเงินที่จำหน่ายได้ทุกวัน ประชาสัมพันธ์ เปิด-ปิดห้องจัดแสดงร่วมกับหัวหน้าตึกเจ้าหน้าที่กุญแจและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมศิลปากร) ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน กรณีขณะที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่เคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรธรรมเนียมการเข้าชมในเวลาประมาณ ๑๓.๐๐ น. และในเวลา ๑๔.๓๐ น. นาย ก. ได้สะพายกระเป๋าเข้ามาที่พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ และเข้าไปหลบซ่อนตัวอยู่ข้างหลังฉากแท่นจัดแสดงโบราณวัตถุ จนกระทั่งเวลาประมาณ ๑๖.๓๐ น. ถึง ๓.๐๐ น. จึงได้ออกจากที่หลบซ่อนแล้วใช้อุปกรณ์ที่เตรียมมางัดตู้จัดแสดงและลักเอาโบราณวัตถุไป จากนั้นได้ใช้ใบเลื่อยตัดเหล็กเลื่อยสายยูคล้องกุญแจด้านในของอาคารและหลบหนีไป ต่อมา เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมนาย ก. ได้ และติดตามโบราณวัตถุคืนกลับมาได้บางส่วน ซึ่งจากการประเมินค่าความเสียหายคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๕๕๐,๔๒๕ บาท

ต่อมา ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมศิลปากร) ได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องอีก ๕ คน ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงิน ๑๖๕,๑๒๗.๕๐ บาท โดยให้รับผิดชอบเท่ากัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒๗,๕๒๑.๒๕ บาท

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม) พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด และในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่จำหน่ายบัตรธรรมเนียมนการเข้าชม ผู้ฟ้องคดีไม่พบเห็นนาย ก. คนร้ายแต่อย่างใด ประกอบกับในช่วงก่อนเวลา ๑๖.๐๐ น. ผู้ฟ้องคดีต้องนำส่งเงินค่าจำหน่ายบัตรให้เจ้าพนักงานธุรการ การกลับมาปิดห้องจัดแสดงร่วมกับเจ้าหน้าที่คนอื่นในเวลา ๑๖.๐๐ น. จึงเป็นเรื่องสุดวิสัย อีกทั้งพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติมิไบรมณวัตถุเป็นจำนวนมาก แต่ผู้บังคับบัญชา กลับมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่หลายอย่าง ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนจึงไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ? เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ข้อ ๒ กำหนดว่า ผู้เข้าชมพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติต้องปฏิบัติตามต่อไปนี้ (๑) ไม่นำกระเป๋ ฤง ย่อมหรือสิ่งใด ๆ ที่อาจบรรจุ ปกคลุม ปิดบัง หรือซ่อนเร้นสิ่งของในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติได้ เข้าไปในอาคารจัดแสดงโบราณวัตถุและศิลปวัตถุ...

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามวิสัยของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติที่มีโบราณวัตถุเก็บรักษาและจัดแสดงอยู่นั้น จะต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อดูแลรักษาโบราณวัตถุ และแม้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) จะกำหนดข้อห้ามไม่ให้ผู้เข้าชมนำกระเป๋ ฤง ย่อมหรือสิ่งใด ๆ ที่อาจบรรจุ ปกคลุม ปิดบัง หรือซ่อนเร้นสิ่งของเข้าไปในอาคารจัดแสดงก็ตาม แต่ก็ป็นหน้าที่โดยทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ต้องช่วยกันสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งกรณีจะถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง ดังนั้น เมื่อคำสั่งมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏว่ามีกรมอบหมายให้มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยหรือแจ้งเตือนผู้เข้าชมให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว อีกทั้งนอกจากหน้าที่จำหน่ายบัตรธรรมเนียมนการเข้าชมแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีหน้าที่ดูแลรักษาห้องจัดแสดงและโบราณวัตถุ และปฏิบัติหน้าที่ประจำห้องก่อนประวัติศาสตร์อีกด้วย และการที่นาย ก. ได้นำอุปกรณ์สำหรับจัดตั้งจัดแสดงหรือนำใบเลื่อยตัดเหล็กมาด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่าได้เตรียมการเพื่อเข้ามาลักเอาโบราณวัตถุในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ดังนั้น ตามพฤติการณ์นาย ก. ย่อมต้องหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับ ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเชื่อได้ว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่เคาน์เตอร์จำหน่ายบัตรธรรมเนียมนการเข้าชม ผู้ฟ้องคดีไม่พบเห็นนาย ก. แต่อย่างใด

ส่วนกรมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปิดห้องจัดแสดงร่วมกับหัวหน้าตักเจ้าหน้าที่ที่กุญแจและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยนั้น หากผู้อำนวยการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีตรวจตราภายในห้องจัดแสดงก่อนที่จะปิดห้อง ก็ชอบที่จะระบุไว้ในคำสั่งโดยชัดแจ้ง นอกจากนี้ การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่นำส่งเงินที่จำหน่ายบัตรได้ทุกวันให้แก่เจ้าพนักงานธุรการที่อาคารสำนักงานเพื่อตรวจสอบและจัดทำบันทึกหลักฐาน แล้วนำส่งสำนักศิลปากรเพื่อเก็บรักษาเงินเข้าตู้เซฟก่อนเวลา ๑๖.๓๐ น. อันป็นเวลาที่คาบเกี่ยวกับการปิดทำการของพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งโดยสภาพผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจทำการตรวจตราภายในห้องจัดแสดงก่อนที่จะปิดห้องได้โดยละเอียด

ดังนั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ มิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจงใจให้กรมศิลปากรได้รับความเสียหายตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๔/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการกำหนดหน้าที่หรือมอบหมายงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อื่นเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่หรือมอบหมายงานราชการให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบหรือดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น จะต้องจัดทำคำสั่งกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบหรือมอบหมายงานดังกล่าวเป็นหนังสือโดยต้องระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และ/หรืองานในความรับผิดชอบในคำสั่งดังกล่าวให้ชัดเจน ทั้งนี้ นอกจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อผู้บังคับบัญชาในการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบและแบ่งงานภายในหน่วยงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอีกด้วย

(๒) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับมอบหมายงานหรือมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น หากในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ต่อเมื่อการทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าคำสั่งที่กำหนดหน้าที่หรือมอบหมายงานดังกล่าวไม่ได้ระบุให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่เป็นมูลเหตุของความรับผิดทางละเมิด อันมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่มีหน้าที่หรือไม่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง ประกอบกับตามพฤติการณ์เจ้าหน้าที่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว กรณีย่อมไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชอบให้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด