



คดีพิพาท เกี่ยวกับ การกระทำละเมิด



ที่ลงเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง
ตั้งแต่ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
ที่ลงเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง
ตั้งแต่ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓

โดย

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
ข้อมูลจากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑	จำนวน ๒ เรื่อง - กรณีแพทย์ทำการตรวจรักษาโรค โดยปราศจากความระมัดระวัง - ชำราชการที่ถูกย้ายฟ้องเพิกถอนคำสั่ง และให้ชดใช้ค่าเสียหาย	อ. ๒๒๔/๒๕๕๐ อ. ๗๗/๒๕๕๗	๑ ๓
๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๑	จำนวน ๑ เรื่อง - ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถึงแก่ความตาย	อ. ๙๔/๒๕๕๑	๕
๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๕๑	จำนวน ๓ เรื่อง - ผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินฟ้องเรียก ค่าเสียหายจากการถูกเพิกถอน น.ส. ๓ ก. - พนักงานสอบสวนไม่บันทึกการเปรียบเทียบคดี ให้ชัดเจน และไม่ให้ข้อมูลจำเป็นอื่น ๆ อันเกี่ยวกับคดีตามที่ถูกร้องขอ - เจ้าหน้าที่ตำรวจและกรมศุลกากร ปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษาของกลาง ให้อยู่ในสภาพเดิม	อ. ๒๓๖/๒๕๕๑ อ. ๒๗๔/๒๕๕๑ อ. ๒๘๒-๒๘๓/๒๕๕๑	๗ ๙ ๑๑
๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๕๒	จำนวน ๓ เรื่อง - เจ้าพนักงานที่ดินออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ บุคคล ซึ่งมีใช้ผู้มีสิทธิครอบครองและทำ ประโยชน์ในที่ดิน	อ. ๒๐๐/๒๕๕๒	๑๓

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		<ul style="list-style-type: none"> - การเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง - ผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์ไฟฟ้าและจ่ายกระแสไฟฟ้าตามคำขอของผู้เช่า 	<p>อ. ๑๕๔/๒๕๕๒</p> <p>อ. ๑๖๒/๒๕๕๒</p>	<p>๑๕</p> <p>๑๗</p>
๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๓	<p>จำนวน ๒ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหาย - เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตกทอดแก่ทายาท 	<p>อ. ๒๔๙/๒๕๕๒</p> <p>คำสั่งที่ ๔๘๕/๒๕๕๒</p>	<p>๒๐</p> <p>๒๑</p>
๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม) ๒๕๕๓	<p>จำนวน ๓ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - นายทะเบียนไม่ออกเลขที่บ้านให้ตามคำขอ - คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้แจ้งหรือให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐาน - มติของสภาเทศบาลให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง 	<p>อ. ๑๓/๒๕๕๓</p> <p>อ. ๑๕/๒๕๕๓</p> <p>อ. ๔๖/๒๕๕๓</p>	<p>๒๔</p> <p>๒๕</p> <p>๒๗</p>
๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม) ๒๕๕๓	<p>จำนวน ๓ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรณีที่รถยนต์ของทางราชการเสียหายแต่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเพราะมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง - ข้าราชการฝ่ายอัยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีที่คณะกรรมการอัยการไม่นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส 	<p>อ. ๑๔๖/๒๕๕๓</p> <p>อ. ๑๕๐/๒๕๕๓</p>	<p>๓๐</p> <p>๓๑</p>

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- เจ้าพนักงานที่ดินกำหนดตำแหน่งที่ดิน โดยปราศจากความระมัดระวังทำให้ต้อง ชำระค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น	อ. ๑๘๔/๒๕๕๓	๓๔
๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๔	จำนวน ๔ เรื่อง - การแจ้งคำสั่ง/การรับหนังสืออุทธรณ์ที่ยื่น เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาไว้พิจารณา - คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คืน กรณีกระทำละเมิดก่อนพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ - การใช้ดุลพินิจโดยไม่ได้พิจารณาหลักเกณฑ์ ที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างครบถ้วน - หน่วยงานของรัฐควบคุมการทำงาน ของผู้รับจ้างโดยปราศจากความระมัดระวัง	คำสั่งที่ ๑๓๐/๒๕๕๓ อ. ๑๙๔/๒๕๕๓ อ. ๒๘๖-๒๙๑/๒๕๕๓ อ. ๓๐๘/๒๕๕๓	๓๖ ๓๘ ๔๑ ๔๔
๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๔	จำนวน ๓ เรื่อง - กรณีที่มีได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่แต่ละคน ต้องรับผิดในส่วนของตน - การกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคาต่ำสุด - การฟ้องหายาทให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด	อ. ๔๖๙/๒๕๕๓ อ. ๔๘๙/๒๕๕๓ คำสั่งที่ ๑๒๘/๒๕๕๔ และ คำสั่งที่ ๑๒๗/๒๕๕๔	๔๖ ๔๘ ๕๐
๑๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๔	จำนวน ๒ เรื่อง - การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงโดยมิได้ปฏิบัติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ - กรณีกรรมการในคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีเหตุ ซึ่งมีสภาพร้ายแรง	อ. ๑๑๔/๒๕๕๔ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔	๕๕ ๕๗

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๔	จำนวน ๔ เรื่อง - คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ทั้งที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ - การใช้ดุลพินิจยกเลิกการประกวดราคา และการกำหนดค่าเสียหาย - การใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน คนเดินข้ามตามหลักความได้สัดส่วน - การเข้ามาตรการบังคับทางปกครองกรณี เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ	อ. ๓๗/๒๕๕๔ อ. ๒๓๒/๒๕๕๔ อ. ๒๕๐/๒๕๕๔ อ. ๒๙๘/๒๕๕๔	๖๑ ๖๔ ๖๗ ๗๐
๑๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕	จำนวน ๒ เรื่อง - เจ้าหน้าที่ตำรวจละเลยต่อหน้าที่โครงการ ฝากบ้านกับตำรวจ - กรณีเจ้าของที่ดินไม่มีเจตนายินยอมอุทิศ หรือยกที่ดินให้ทางราชการ	อ. ๓๑๘/๒๕๕๔ อ. ๓๘๔/๒๕๕๔	๗๔ ๗๖
๑๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๑ เรื่อง - การกระทำความผิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ เปิดประตูระบายน้ำโดยไม่ใช้ความระมัดระวัง	อ. ๔๗/๒๕๕๕	๘๐
๑๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๕	จำนวน ๒ เรื่อง - การติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณ บาทวิถีด้านหน้าที่ดินเอกชน - ผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้าการเงินมิได้ สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเบิกเงิน ตามเช็คไปใช้ส่วนตัว	อ. ๗๑๓/๒๕๕๔ อ. ๑๑๓/๒๕๕๔	๘๓ ๘๕
๑๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๕	จำนวน ๒ เรื่อง - ผู้บังคับบัญชาไม่ใช้ความระมัดระวังทำให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยช่องว่างของระเบียบ ทุจริตยักยอกทรัพย์สินรับจำนำ	อ. ๒๓๐/๒๕๕๕	๙๐

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- ผู้อำนวยการโรงพยาบาลลงลายมือชื่อในเช็คโดยมิได้ปฏิบัติตามระเบียบเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริต	อ. ๔๓๙/๒๕๕๕	๙๓
๑๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๖	จำนวน ๓ เรื่อง - การยกเลิกการประกวดราคาและจัดให้มีการจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นเหตุให้ราชการเสียหาย - การละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลการจราจรบนทางหลวง - การกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม	อ. ๒๑๘/๒๕๕๔ อ. ๓๕๙/๒๕๕๕ อ. ๗๑๑/๒๕๕๕	๙๗ ๑๐๐ ๑๐๒
๑๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๔ เรื่อง - การหักส่วนความรับผิดชอบเพราะผู้เสียหายไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย - การนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวนทางวินัยมาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด - เจ้าหน้าที่ทำสัญญารับสภาพหนี้โดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้หน่วยงานไม่อาจเรียกดอกเบี้ยผิดนัดได้ - ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่ได้รับฟังคู่กรณี	อ. ๗๔๐/๒๕๕๕ อ. ๗๙๑/๒๕๕๕ อ. ๘๓๗/๒๕๕๕ อ. ๘๔๒/๒๕๕๕	๑๐๘ ๑๑๑ ๑๑๓ ๑๑๖
๑๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๖	จำนวน ๓ เรื่อง - ผู้บังคับบัญชาไม่ใช้ความระมัดระวังในการใช้ตราขานแทนการลงลายมือชื่อที่ทราบว่ามีไปรับเงินสูญหาย - การแจ้งการประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะ - ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนายกเทศมนตรี	อ. ๖๔๕/๒๕๕๕ อ. ๗๐๑/๒๕๕๕ อ. ๘๔๕/๒๕๕๕	๑๒๑ ๑๒๓ ๑๒๗

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๑๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๖	จำนวน ๒ เรื่อง - ผู้บังคับบัญชาไม่ได้ใช้ความระมัดระวัง ในการตรวจสอบยอดเงินเป็นเหตุให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาเบิกค่างเงินไปเป็น ประโยชน์ส่วนตน - การออกประกาศประกวดราคาไม่สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕	อ. ๕๐๕/๒๕๕๖ อ. ๕๘๐/๒๕๕๖	๑๓๑ ๑๓๔
๒๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๗	จำนวน ๒ เรื่อง - เทศบาลตั้งและเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเพื่อใช้เป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ ของทางราชการ - คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษทำให้ ราชการต้องจ่ายเงินซื้อที่ดินสูงกว่าราคาปกติ	อ. ๖๘๖-๖๙๐/๒๕๕๖ อ. ๗๖๑/๒๕๕๖	๑๓๙ ๑๔๒
๒๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๗	จำนวน ๒ เรื่อง - รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็น สาระสำคัญในการออกคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะส่งสำนวน การสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ - การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติใกล้กับที่อยู่อาศัย ของประชาชน	อ. ๘๓๑/๒๕๕๖ อ. ๘๘๓/๒๕๕๖	๑๔๗ ๑๕๑
๒๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๗	จำนวน ๓ เรื่อง - การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนโดยมิได้ส่งสำนวน ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ - ผู้ใต้บังคับบัญชาพยายามแก้ไขปัญหาการเงิน อย่างต่อเนื่อง แต่ผู้บังคับบัญชาไม่เอาใจใส่ ถือไม่ได้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง	อ. ๒๕๒/๒๕๕๗ อ. ๒๗๑/๒๕๕๗	๑๕๕ ๑๕๘

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- การใช้เครื่องพันธนาการโดยจำตรวน ผู้ต้องขังโทษประหารชีวิตในเรือนจำ	อ. ๒๘๓/๒๕๕๗	๑๖๑
๒๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๘	จำนวน ๓ เรื่อง - การก่อสร้างด่านซึ่งน้ำหนักรถบรรทุก ที่ดินของเจ้าของที่ดินบางส่วน - การมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหม ทดแทน เมื่อพ้นกำหนดอายุความ - การมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหม ทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง	อ. ๒๘/๒๕๕๗ อ. ๔๑๐/๒๕๕๗ อ. ๖๒๖/๒๕๕๗	๑๖๗ ๑๗๑ ๑๗๕
๒๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๑ เรื่อง - การก่อสร้างปรับปรุงขยายถนนและสะพาน ข้ามคลองและกำหนดรูปแบบสะพานให้สูงขึ้น และมีถนนกลับรถใต้สะพาน	อ. ๖๑๙/๒๕๕๗	๑๘๐
๒๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๘	จำนวน ๔ เรื่อง - เจ้าหน้าที่การเงินไม่จัดทำเอกสารหลักฐาน ในการรับส่งเงิน - คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสืบสวน ข้อเท็จจริงไปใช้ในการออกคำสั่ง กรณี เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริต - เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีไม่จัดทำเอกสาร การนำส่งเงิน ไม่ตรวจสอบเอกสาร และ ส่งจ่ายเช็คไม่เป็นไปตามระเบียบ - สิทธิในการได้รับค่าสินไหมทดแทนจาก กรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำละเมิด ต่อบุตร กรณีบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียน สมรสกัน	อ. ๕๒๓/๒๕๕๗ อ. ๑๘๔/๒๕๕๘ อ. ๓๔๖/๒๕๕๘ อ. ๖๘๕/๒๕๕๗	๑๘๔ ๑๘๘ ๑๙๒ ๑๙๖

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๒๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๘	จำนวน ๔ เรื่อง - โรงพยาบาลตามสิทธิประกันสังคมปฏิเสธ ไม่คืนเงินที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเป็นค่ายา และค่าบริการทางการแพทย์ให้กับโรงพยาบาล ที่ได้รับการส่งต่อ - หัวหน้าหน่วยงานคลังเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ ผู้ยืมส่งใช้เงินยืมที่เหลือจ่าย เมื่อล่วงพ้น กำหนดเวลา และไม่เสนอให้หักเงินเดือน หรือเงินอื่นใดที่พึงได้รับก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้ยืม จะพ้นจากตำแหน่ง - องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ มิได้ปิดทางหรือจัดทำแผงกั้นเตือนในบริเวณถนน ที่ยุบ ทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนได้รับความเสียหาย - อธิบดีกรมที่ดินเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ซึ่งผู้ซื้อ ที่ดินได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน โดยมิได้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร	อ. ๒๔๓/๒๕๕๘ อ. ๔๖๘/๒๕๕๘ อ. ๖๒๒/๒๕๕๘ อ. ๙๐๐/๒๕๕๘	๒๐๑ ๒๐๔ ๒๐๗ ๒๐๙
๒๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๙	จำนวน ๔ เรื่อง - องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ ปล่อยให้ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อและป้ายเตือน ทางแยกมีสภาพซีดจาง แต่การถึงแก่ความตาย ของผู้ขับขี่รถเป็นผลมาจากความประมาท ของผู้ขับขี่เพียงผู้เดียว - หัวหน้างานคลังทำหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ เห็นชอบให้จัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคา สูงกว่าที่กำหนดในบัญชีมาตรฐานครุภัณฑ์ ของสำนักงานประมาณ - การออกคำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดทำหน้าที่เป็นกรรมการและออก คำสั่งดังกล่าว	อ. ๒๕๙/๒๕๕๘ อ. ๔๘๒/๒๕๕๘ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘	๒๑๔ ๒๑๗ ๒๒๐

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- เจ้าหน้าที่กรมชลประทานมิได้ตรวจสอบ การใช้งานของเครื่องก้วนระบายน้ำ เป็นเหตุให้ น้ำเหนือเขื่อนลุดและปลาในกระชังที่เลี้ยงไว้ตาย	อ. ๙๑๑/๒๕๕๘	๒๒๓
๒๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๔ เรื่อง - เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการเรียกค่าปรับรายวัน ตามสัญญา แต่หน่วยงานของรัฐไม่เสียหาย เพราะอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องยังไม่หมดลง - หัวหน้าหน่วยการคลังเสนอแนะให้ นายกเทศมนตรีโอนเงินงบประมาณรายจ่าย และเบิกจ่ายเงินเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวง มหาดไทยกำหนด - กรมทรัพยากรน้ำก่อสร้างฝายน้ำล้นรูกกล้า ที่ดินของเอกชน เป็นเหตุให้เจ้าของที่ดิน ได้รับความเสียหายจากการอุทกภัยที่ดินให้เป็น ที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย - เอกชนซึ่งดำเนินกิจการแทนหน่วยงานของรัฐ ก่อสร้างระบบระบายน้ำ เป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายแก่อาคารของบุคคลภายนอก	อ. ๑๒๐๓/๒๕๕๘ อ. ๑๔๓๗/๒๕๕๘ อ. ๑๗๖/๒๕๕๙ อ. ๑๙๔/๒๕๕๙	๒๒๗ ๒๓๐ ๒๓๔ ๒๓๗
๒๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๙	จำนวน ๓ เรื่อง - ความรับผิดทางละเมิดของหัวหน้าฝ่ายการเงิน และบัญชีสำนักงานประกันสังคม กรณีเจ้าหน้าที่ ฝ่ายบริหารทั่วไปซึ่งไม่ใช่ผู้ได้บังคับบัญชา ทุจริตเงินงบประมาณและเงินกองทุน - อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับโอนที่ดินสมัครใจเข้าเสี่ยงภัย อันเป็นการยอมรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น - พนักงานอัยการละเลยต่อหน้าที่ไม่ยื่นฎีกา ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเสียโอกาสเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาของศาลฎีกา	อ. ๖๓/๒๕๕๙ อ. ๒๙๔/๒๕๕๙ อ. ๕๒๙/๒๕๕๙	๒๔๑ ๒๔๓ ๒๔๗

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๓๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๙	จำนวน ๓ เรื่อง - เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้รถถนน กองวัสดุและรั้ว กรณีเจ้าของอาคารสร้างรั้ว บนถนนซอย ซึ่งเป็นที่ดินส่วนบุคคลที่เจ้าของ ยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจร เป็นเหตุ ให้จราจรติดขัด - เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีละเลยไม่ตรวจสอบ การรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน การนำส่งเงิน หลักฐานรายการที่บันทึกไว้ และยอดรวมเงิน เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บเงินทุจริต - นายทะเบียนท้องถิ่นออกคำสั่งย้ายชื่อบุคคล ออกจากทะเบียนบ้าน กรณีผู้ซื้อบ้านและที่ดิน จากการขายทอดตลาดขอย้ายชื่อเข้าอยู่แทน	อ. ๖๕/๒๕๕๙ อ. ๕๗๒/๒๕๕๙ อ. ๑๑๕๒/๒๕๕๙	๒๕๒ ๒๕๕ ๒๕๘
๓๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๐	จำนวน ๓ เรื่อง - กรมทางหลวงก่อสร้างสะพานคนเดินข้าม ถนนโดยบันไดสะพานปิดบังหน้าที่ดิน ทำให้ เจ้าของที่ดินไม่สามารถเข้าออกถนนและใช้ ประโยชน์ในที่ดินได้ - การฟ้องเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย กรณี กรมประมงไม่เรียกผู้ผ่านการสอบคัดเลือก เป็นเจ้าหน้าที่ให้มาทำสัญญาตามที่ระบุไว้ ในประกาศรับสมัคร - การมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับชำระภาษีประจำปี กรณีผู้ครอบครองรถแท็กซี่ยื่นคำขอโดยไม่มี หนังสือรับรองการตรวจและทดสอบ การติดตั้งส่วนควบและอุปกรณ์ของรถ ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง	อ. ๑๔๙๑/๒๕๕๙ อ. ๑๗๖๓/๒๕๕๙ อ. ๑๗๙๑/๒๕๕๙	๒๖๓ ๒๖๖ ๒๗๐

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๓๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๐	จำนวน ๒ เรื่อง - องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ ตามกฎหมาย สํารวจรายชื่อครัวเรือนที่ประสบ อุทกภัยไม่ถูกต้องครบถ้วน เป็นเหตุให้รายชื่อ ตกสำรวจและผู้ประสบภัยไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ - การฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง กรณีเจ้าหน้าที่พิจารณาเพียงวุฒิการศึกษา ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้ยื่นไว้เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอ แก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภูมิลำเนา	อ. ๑๘๒/๒๕๖๐ อ. ๔๐๕/๒๕๖๐	๒๗๓ ๒๗๖
๓๓.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๐	จำนวน ๓ เรื่อง - องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ ให้ราษฎรชุกดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำ แต่เจ้าของรถบรรทุกที่เสียหายสมัครใจ ยอมเสี่ยงภัยจากสภาพของถนน - องค์การบริหารส่วนตำบลก่อสร้างอาคาร ศาลาประชาคมรुक้าเข้าไปในที่ดินมีโฉนด เป็นเหตุให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับ ความเสียหาย - กรมราชทัณฑ์มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ราชทัณฑ์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน กรณีตรวจสอบ ไม่พบข้อผิดพลาดในการเปรียบเทียบราคา จากการเปลี่ยนฐานราคากำแพง	อ. ๘๖/๒๕๖๐ อ. ๙๙/๒๕๖๐ อ. ๑๖๓/๒๕๖๐	๒๘๐ ๒๘๖ ๒๙๐
๓๔.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๑	จำนวน ๔ เรื่อง - หน่วยงานราชการผู้ให้ยืมเงินทรงพระราชกร หักเงินเดือนข้าราชการผู้ยืมเพื่อชำระหนี้ เงินยืม โดยไม่มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงถึง ความไม่สมบูรณ์ของหลักฐานการใช้จ่ายเงิน	อ. ๘๗๙/๒๕๕๙	๒๙๔

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		<ul style="list-style-type: none"> - เจ้าหน้าที่กรมทางหลวงชนบทซ่อมแซมถนนที่ชำรุดโดยไม่ติดตั้งป้ายเตือน เป็นเหตุให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์เกิดอุบัติเหตุจนถึงแก่ความตาย - การสิ้นผลของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการทำละเมิด กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว - การประปาส่วนภูมิภาคฝังท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ผ่านที่ดินของเอกชนโดยไม่มีหนังสือแจ้ง ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ได้ใช้สิทธิในการแสดงเหตุที่ไม่สมควร 	<p>อ. ๒๙/๒๕๖๐</p> <p>อ. ๑๒๖๕/๒๕๖๐</p> <p>อ. ๑๒๘๙/๒๕๖๐</p>	<p>๒๙๗</p> <p>๓๐๐</p> <p>๓๐๓</p>
๓๕.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๑	<p>จำนวน ๑ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุ โดยยังไม่มีกรพิมพ์หรือเขียนข้อความใด ๆ และภายหลังที่โครงการจัดซื้อเสร็จสิ้นแล้ว 	<p>อ. ๗๕๕/๒๕๖๐</p>	<p>๓๐๖</p>
๓๖.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๑	<p>จำนวน ๒ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - กรมทางหลวงชนบทก่อสร้างถนนรुकกล้าที่ดินของเอกชนก่อนที่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน - การมีคำสั่งให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน กรณีไม่ได้ตรวจสอบวิธีการคำนวณและราคาวัสดุที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางใช้คำนวณราคา 	<p>อ. ๑๒๖๘/๒๕๖๐</p> <p>อ. ๓๘๔/๒๕๖๑</p>	<p>๓๐๙</p> <p>๓๑๒</p>
๓๗.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๑	<p>จำนวน ๓ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การหักส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีหน่วยงานไม่มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการจัดจำหน่ายสินค้าที่รัดกุม 	<p>อ. ๘๔๕/๒๕๖๑</p>	<p>๓๑๕</p>

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		<ul style="list-style-type: none"> - ปลัดเทศบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นกลาง ละเลยไม่ควบคุมดูแลพนักงานเทศบาล เป็นเหตุให้มีการเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเกินสิทธิและเบิกจ่ายข้ามปี โดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น - ตัวแทนภาคประชาชนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ลงชื่อตรวจรับงานกับกรรมการอื่น โดยมีได้ตรวจสอบเอกสารใบเสนอราคาและไม่ได้ร่วมตรวจรับงาน ทำให้ราชการเสียหาย 	<p>อ. ๘๕๕/๒๕๖๑</p> <p>อ. ๘๙๙/๒๕๖๑</p>	<p>๓๑๘</p> <p>๓๒๒</p>
๓๘.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๒	<p>จำนวน ๔ เรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปลัดเทศบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของสัญญา เป็นเหตุให้ระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญากับกำหนดเวลามอบงานตามใบเสนอราคาไม่สอดคล้องกัน - การหักส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีรถยนต์ที่สูญหายมีค่าสึกหรอหรือค่าเสื่อมราคา และหน่วยงานไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เข้มงวดและรัดกุมเพียงพอ - การกำหนดวิธีการเข้าตรวจร่างกาย เพื่อคัดเลือกเข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ โดยกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิส่วนตัวของผู้สอบคัดเลือก (เพศหญิง) เกินความจำเป็น - เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ลงลายมือชื่อตรวจรับงาน โดยมีได้ตรวจสอบผลงาน ตรวจสอบเพียงลักษณะภายนอกของถนน แต่มิได้ตรวจสอบรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและรายงานเหตุการณ์แวดล้อมของผู้ควบคุมงาน 	<p>อ. ๖๓๒/๒๕๖๑</p> <p>อ. ๑๐๔๖/๒๕๖๑</p> <p>อ. ๑๑๑๓/๒๕๖๑</p> <p>อ. ๑๑๔๓/๒๕๖๑</p>	<p>๓๒๗</p> <p>๓๓๒</p> <p>๓๓๖</p> <p>๓๔๐</p>

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
๓๙.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๒	จำนวน ๒ เรื่อง - การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่บำรุงรักษาเสาไฟฟ้า ให้อยู่ในสภาพปลอดภัย เป็นเหตุให้เกิด กระแสไฟฟ้ารั่วและช้ำถึงแก่ความตาย - เจ้าหน้าที่ขับรถยนต์แข่งในเส้นทางเดินรถ ที่สวนกันในเวลากลางคืน จนเกิดอุบัติเหตุ เฉี่ยวชนกับรถที่สวนทางมาและมีความเสียหาย เกิดขึ้น	อ. ๒๐๖๓/๒๕๕๙ อ. ๓๖/๒๕๖๒	๓๔๔ ๓๔๘
๔๐.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	จำนวน ๒ เรื่อง - สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชอบใช้ คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ทายาทของผู้ต้องหา ที่เสียชีวิตจากเหตุเพลิงไหม้ห้องซังบนสถานี ตำรวจ - คำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนของหัวหน้า หน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย โดยมีได้ให้ หัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด สังกัดร่วมพิจารณาและดำเนินการด้วย เป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย	อ. ๕๗/๒๕๖๒ อ. ๓๐๑/๒๕๖๒	๓๕๓ ๓๕๗
๔๑.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๖๒	จำนวน ๓ เรื่อง - เจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนรถยนต์โดยไม่ตรวจสอบ เอกสารและสภาพรถยนต์อย่างละเอียดว่า เป็นคนละคันกับที่ขอจดทะเบียน เป็นเหตุให้ ผู้ซื้อรถได้รับความเสียหาย - ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลลงลายมือชื่อเบิกพัสดุ ทั้งที่ทราบว่า ไม่มีการดำเนินโครงการจริง จนเป็นเหตุให้ เจ้าหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ	อ. ๓๐๑/๒๕๖๐ อ. ๔๓๓/๒๕๖๒	๓๖๑ ๓๖๔

ลำดับ ที่	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน / เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
		- กรรมการตรวจรับพัสดุมิได้ใช้ความระมัดระวัง ในการตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องตามบันทึก ข้อตกลงการซื้อ และไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชา ทราบ อันไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความ เสียหาย	อผ. ๑๕๔/๒๕๖๒	๓๖๘
๔๒.	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓	จำนวน ๑ เรื่อง - การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีเจ้าหน้าที่ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้บุกรุกออกจาก เขตอุทยานแห่งชาติ	อ. ๓๗๐/๒๕๖๒	๓๗๔

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ในคดีที่ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานทางปกครอง ที่ปฏิเสธคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด และขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย ความประสงค์อันแท้จริงของผู้ฟ้องคดีในการฟ้องคดี คือ ต้องการได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด เป็นสำคัญ ซึ่งศาลต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ หากเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาการอึดอัด แน่นท้อง และท้องโตขึ้นเรื่อย ๆ สงสัยว่าจะตั้งครรภ์ จึงไปตรวจร่างกายที่โรงพยาบาล แพทย์ได้ตรวจภายในและวินิจฉัยว่าน่าจะมีเนื้องอกในช่องท้อง แพทย์ได้ทำการผ่าตัดผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าเนื้องอกที่แพทย์สันนิษฐานนั้นแท้จริงแล้วเป็นทารกอันเกิดจากการตั้งครรภ์ตามธรรมชาติของผู้ฟ้องคดี การผ่าตัดดังกล่าวมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องพักรักษาตัวอยู่นาน ไม่สามารถไปทำงานได้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อขอให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่แพทย์ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ได้กระทำในการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คือ แพทย์ผู้ตรวจรักษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คือ โรงพยาบาล) ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย เนื่องจากมิใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คงรับเฉพาะในข้อหาที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณา และพิพากษาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ สองประการ คือ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อันแท้จริง ที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการตรวจรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำคัญ ซึ่งศาลจำต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการ ตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีและผู้ประกอบ วิชาชีพเวชกรรมจะพึงใช้เมื่อได้ทราบอาการป่วยของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ อันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจาก ในการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้อำนาจตาม กฎหมายกระทำต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครอง อันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีขอที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรม ตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นทำคำพิพากษา ทั้งที่เห็นอยู่แล้วก่อนทำคำพิพากษาว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จึงเป็น การทำคำพิพากษาโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยข้อ ๑๑๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงพิพากษายกคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น และส่งสำนวนคดีนี้คืนไปให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้ถูกต้องแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ตามรูปคดีต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๐)

คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งดังกล่าว เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชระคดีในข้อหาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และยกฟ้องในข้อหาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงไม่มีส่วนแห่งการชระคดีที่ศาลจะต้องสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรมสรรพากร ตำแหน่งนิติกร ๗ ฝ่ายกฎหมายและเร่งรัดภาษีอากรค้าง สำนักงานสรรพากรพื้นที่ ๑๓ สำนักงานสรรพากรภาค ๓ กรมสรรพากร ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (กรมสรรพากร) มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม ๑๓๒ ราย โดยแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสรรพากรอำเภอภูดบาก จังหวัดสกลนคร แต่ให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการแต่งตั้งที่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับสู่ตำแหน่งเดิม และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงินจำนวน ๑๗๕,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งดังกล่าวมิได้ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้าง จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เฉพาะรายผู้ฟ้องคดี และยกฟ้องข้อหาเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิด

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นคืนค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๑๗๕,๐๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการของผู้ฟ้องคดี และไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี ไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิม โดยไม่ต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแต่อย่างใด แม้การออกคำสั่ง

ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่เป็นการละเมิด จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน และเมื่อการฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่อมาตรา ๗๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีชนะคดีเฉพาะในข้อหาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเท่านั้น แต่ข้อหาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนแห่งการชนะคดีที่ศาลจะต้องสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาโดยไม่คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายืน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ให้นับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ฟ้องว่า นาง จ. เป็นเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๔ ฝ่ายการคลัง สำนักงานเขตจตุจักร ได้อาศัยโอกาสการปฏิบัติงานในหน้าที่กระทำการทุจริตเบียดบังยกยอกเงินหลายรายการของผู้ฟ้องคดีไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี นาง จ. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นทายาทของนาง จ. ผู้ตาย ที่ต้องรับผิดชอบชำระหนี้จำนวนดังกล่าวแทนผู้ตาย ชำระเงินตามจำนวนที่นาง จ. ต้องชดใช้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๑,๓๙๙,๓๖๐.๘๗ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๑,๑๙๙,๐๓๑.๗๘ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ชำระค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ย่อมมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ยื่นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ยารู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก เมื่อฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของนาง จ. เจ้ามรดกตามที่ปลัดกรุงเทพมหานคร และรองปลัดกรุงเทพมหานคร ได้รับทราบถึงความตายของ นาง จ. เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๔ หรืออย่างช้าวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้รับทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของนาง จ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและได้ถึงแก่ความตายแล้ว ซึ่งตามข้อ ๒๔

ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้รีบดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว และระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาง จ. อย่างช้าที่สุดวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาง จ. ทำให้สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้อันมีต่อนาง จ. เจ้ามรดกต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมของนาง จ. ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้แล้ว คำฟ้องคดีนี้ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ทายาทโดยธรรมของนาง จ. ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องและให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔/๒๕๕๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การที่เจ้าพนักงานที่ดินออก น.ส. ๓ ก. โดยใช้หลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นเป็นหลักฐานและมีการรังวัดรวมเอาที่ดินของบุคคลอื่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อที่ดินด้วย และผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามใน น.ส. ๓ ก. มิได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนลงนาม ถือเป็นกรกระทำด้วยความจงใจและประมาทเลินเล่อ และเมื่อ น.ส. ๓ ก. ถูกเพิกถอน ย่อมเป็นผลโดยตรงทำให้ผู้ซื้อที่ดินซึ่งถือสิทธิครอบครองอยู่ในเวลาที่ถูกเพิกถอนได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐในสังกัด ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งจำนวนและต้องชำระดอกเบี้ยต้นเงินค่าเสียหาย ตามมาตรา ๒๒๔ และมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาย ช. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมที่ดิน) และนาย ส. ปลัดอำเภอ รักษาราชการแทนนายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการปกครอง) กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๒ แปลง ให้แก่นาย ข. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาย ข. มิได้เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินและใช้หลักฐาน ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นเป็นหลักฐานประกอบคำขอพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินของผู้อื่นและผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินดังกล่าว โดยนาง อ. เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวอันเป็นผลเพิกถอนนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินเป็นค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นาย ช. และนาย ส. ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ข. และการที่นาง อ. ได้จดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. จากนาย ข. ขายให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการกำหนด

ทั้งยังถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องว่า คำสั่งเรื่องเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งก่อนฟ้องคดี

ประเด็นที่สอง พยานหลักฐานในสำนวนบ่งชี้ให้เห็นว่า การออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ข. เป็น น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออกและออกทับที่ดินตามหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นและได้มีการรังวัดรวมเอาที่ดินของบุคคลอื่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ด้วย ทั้งพยานหลักฐานยังบ่งชี้ด้วยว่า นาย ข. เป็นผู้รับคำขอ ได้จัดทำเอกสารต่างๆ ตลอดจนการบันทึกเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณามีคำสั่งและลงนามในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นความเท็จทั้งสิ้น ส่วนนาย ส. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามใน น.ส. ๓ ก. ตามกฎหมายก็ได้ลงนามตามบันทึกเสนอของนาย ข. โดยมีได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. ๓ ก. ทั้งที่กฎหมายให้ความไว้วางใจในตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่าจะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าถูกต้องแล้วค่อยลงนาม หาก นาย ส. ตรวจสอบด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนลงนามจะพบว่า ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องตรงกันกับ น.ส. ๓ ก. ถือได้ว่านาย ข. กระทำด้วยความจงใจ นาย ส. กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อ น.ส. ๓ ก. เป็นเอกสารที่รับรองว่า นาย ข. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองทั้งนาย ข. และนาย ส. ก็ย่อมจะสังเกตเห็นได้ตั้งแต่ในเวลาที่ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ว่านาย ข. อาจจะนำที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ไปจำนองประกันการชำระหนี้และผู้ที่ยอมรับจำนองหรือรับโอนย่อมจะมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นเอกสารมหาชนเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อขายให้ผู้ฟ้องคดีและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถูกเพิกถอนเนื่องจากไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. อยู่ในเวลาที่ถูกเพิกถอนได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการที่นาย ข. กระทำด้วยความจงใจ นาย ส. กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ อันถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เวลาที่คำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง

มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่เวลาที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับที่ส่งไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ กรณีต้องถือว่านาย ช. และนาย ส. กระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าว

ประเด็นที่สาม การที่นาย ช. และนาย ส. ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานของรัฐที่นาย ช. อยู่ในสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานของรัฐที่นาย ส. อยู่ในสังกัด ต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่นาย ช. และนาย ส. ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่ น.ส. ๓ ก. ถูกเพิกถอนเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของนาย ช. และนาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบค่าเสียหายทั้งจำนวน และต้องชำระดอกเบี้ยต้นเงินค่าเสียหายในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ถือได้ว่านาย ช. และนาย ส. ทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี คือวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพิกถอนตามมาตรา ๒๒๔ และมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ชำระภายในหกสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๑)

การไม่ดำเนินการให้มีการบันทึกการเปรียบเทียบไว้ในสมุดบันทึกประจำวันเกี่ยวกับคดีให้มีรายละเอียดชัดเจน ถือว่ามีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีและการไม่อนุญาตให้คัดสำเนาบันทึกการเปรียบเทียบคดีตามคำร้องขอ แต่ให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น กรณีเป็นการละเลยต่อหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า รถของผู้ฟ้องคดีได้เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ที่มีชาวต่างชาติเป็นผู้ขับขี่ พันตำรวจตรี ส. พนักงานสอบสวน ได้แจ้งข้อหาผู้กรณีว่าขับรถประมาททำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายและผู้กรณีตกลงจะเรียกค่าเสียหายในภายหลัง พนักงานสอบสวนจึงเปรียบเทียบปรับผู้กรณี โดยในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่อยู่และเลขที่หนังสือเดินทางของผู้กรณีชาวต่างชาติ แต่บันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ

นามสกุล อายุ สัญชาติ เลขที่หนังสือเดินทาง โรงแรมที่พัก ชื่อบิดาและมารดาของคู่กรณีชาวต่างชาติ ไว้ในบันทึกการเปรียบเทียบคดี และพันตำรวจตรี ส. พนักงานสอบสวนไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว อันเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายได้ จึงฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจเปรียบเทียบคดีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติจราจรทางบก แก่พนักงานสอบสวน ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและในการเปรียบเทียบคดีไว้บันทึกการเปรียบเทียบไว้ในสมุดบันทึกประจำวันให้ชัดเจน เมื่อพันตำรวจตรี ส. ทราบอยู่แล้วว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณีชาวต่างชาติในคดีนี้และในบันทึกการเปรียบเทียบ มีการบันทึกข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ นามสกุล อายุ สัญชาติ เลขที่หนังสือเดินทาง โรงแรมที่พัก ชื่อบิดาและมารดาของคู่กรณีชาวต่างชาติ แต่มิได้บันทึกข้อมูลเลขที่หนังสือเดินทางและชื่อโรงแรมที่พักให้ชัดเจนในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี จึงถือได้ว่าพันตำรวจตรี ส. มิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีและการที่สถานีตำรวจภูธรไม่ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้ข้อมูลเกี่ยวกับคู่กรณีชาวต่างชาติเพื่อใช้ในการดำเนินคดี แต่ให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนและอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หากพันตำรวจตรี ส. ไม่อนุญาตให้คัดสำเนาบันทึกการเปรียบเทียบตามคำร้องขอ นั้น เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สถานีตำรวจภูธรต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้ข้อมูลเกี่ยวกับหมายเลขหนังสือเดินทางและข้อมูลอื่นของคู่กรณีชาวต่างชาติในระยะเวลาตามสมควร ดังนั้น การไม่บันทึกการเปรียบเทียบไว้ในสมุดบันทึกประจำวันให้ชัดเจนประกอบกับการไม่ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้ข้อมูลจำเป็นอื่น ๆ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วยโดยมิได้ทักท้วงหรือขอแก้ไขเพิ่มเติมบันทึกประจำวันก่อนจะลงลายมือชื่อและมีส่วนกระทำผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย จึงไม่ควรได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๔/๒๕๕๑)

เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจยึดรถยนต์ของกลางไว้ จะต้องใช้ความระมัดระวัง ตรวจตราของกลางให้อยู่ตามสภาพเดิมและต้องทำบัญชีของกลางไว้เป็นหลักฐาน ตามระเบียบ การที่รถยนต์ของกลางได้รับความเสียหายในช่วงเวลาที่อยู่ในความดูแลรักษา ถือเป็นภาระกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการละเมิดต่อเจ้าของรถยนต์ ที่ถูกยึด สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการที่กรม ศุลกากรปล่อยปลະละเลยไม่ดูแลรักษารถยนต์ตามประมวลระเบียบ เป็นเหตุให้รถยนต์ ได้รับความเสียหายด้วย กรมศุลกากรจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายด้วย

ผู้ฟ้องคดีซื้อรถยนต์และแจ้งเปลี่ยนหมายเลขทะเบียนรถยนต์ใหม่และใส่ชื่อ นางสาว ภ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ต่อมาวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๒ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) กล่าวหาว่าเป็นรถยนต์ที่ได้มาโดยการกระทำผิด จึงยึดไว้เป็นของกลาง และครอบครองไว้ โดยมีได้นำส่งพนักงานสอบสวนโดยพลัน ต่อมาวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ เจ้าพนักงานตำรวจประจำศูนย์ป้องกันและปราบปรามการโจรกรรมรถกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ารับซื้อ หรือรับไว้ซึ่งของอันตนรู้อยู่แล้วว่านำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยหลีกเลี่ยงอากร พนักงานสอบสวน จึงได้ส่งมอบรถยนต์ (วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๒) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ (กรมศุลกากร) ตีราคาประเมิน อากรและเก็บรักษารถยนต์ไว้ แต่เมื่ออัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงขอรับรถยนต์คืน ปรากฏว่ารถยนต์ได้รับความเสียหายและอยู่ในสภาพที่เสื่อมสภาพ เสื่อมความนิยม ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ทะเบียนจะปรากฏชื่อ นางสาว ภ. ถือกรรมสิทธิ์ ก็เป็นเพียงหลักฐานทางทะเบียนของราชการซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่ามีชื่อเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อ ชำระราคา นำรถยนต์ไปซ่อมทั้งไม่ปรากฏว่านางสาว ภ. มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยและรถอยู่ในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีขณะถูกยึด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าของ กรรมสิทธิ์และมีสิทธิฟ้องคดีนี้

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตรวจยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้ เพื่อตรวจสอบหาหลักฐานและข้อเท็จจริงกรณีได้รับแจ้งว่ามีรถยนต์ซึ่งเชื่อว่าจะได้จากการกระทำ ความผิดตามนัยแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ และจะต้องเก็บรักษาไว้ในบริเวณสถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดตามที่ กำหนด โดยต้องใช้ความระมัดระวังตรวจตราของกลางให้เป็นอยู่ตามสภาพเดิมเท่าที่สามารถ จะรักษาได้ อีกทั้งจะต้องรีบนำส่งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ เดือน

ตามระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับรถของกลาง พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่หลังจากที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมิได้นำส่งพนักงานสอบสวนทันที แต่ได้ทำการตรวจสอบรายละเอียดของรถยนต์ โดยไม่ปรากฏว่ามีการทำบัญชีของกลางไว้เป็นหลักฐานและได้นำรถยนต์ไปเก็บรักษาไว้ที่บ้านของนาย ก. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นผู้ดูแลรักษาคุณแจกรถยนต์ซึ่งไม่มีการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานการขอเบิกรถยนต์หรือการขอรับกุญแจรถแต่อย่างใด จึงเป็นการเก็บรักษารถยนต์ของกลางที่ไม่มีระเบียบและการควบคุมที่รัดกุมเพียงพอ ทั้งที่จะต้องให้ความระมัดระวังดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะสามารถกระทำได้ จึงเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบ และเมื่อก่อนถูกยึด รถยนต์อยู่ในสภาพที่ดีสามารถใช้งานได้ และพยานหลักฐานยืนยันว่าไม่มีร่องรอยการเสียหาย แต่ขณะที่พนักงานสอบสวนนำส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ พบว่ามีสภาพเก่าใช้แล้ว มีรอยขีดข่วนรอบคัน ฝากระโปรงปิดไม่สนิท เบรกมือหัก แอร์ชำรุดและมีลักษณะใช้งานมาก ไม่สามารถขับเคลื่อนด้วยความเร็วได้ ความร้อนขึ้นสูงได้นำเชื่อว่ารถยนต์ได้รับความเสียหายในช่วงเวลาที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (๖ เดือน) เมื่อการยึดรถยนต์เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบและการควบคุมไม่รัดกุมเพียงพอและความเสียหายเกิดขึ้นระหว่างการดูแลรักษาโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนเกียร์และคลัตช์ ค่าซ่อมแซมเครื่องยนต์ ค่าเสียหายจากรอยขีดข่วนเต็มจำนวน ส่วนอุปกรณ์อื่น ๆ ที่สูญหายไปนั้น เมื่อปรากฏว่าขณะนำรถยนต์ไปส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ อุปกรณ์ยังคงอยู่ แต่เมื่อขอรับรถยนต์คืนกลับไม่มีอุปกรณ์ดังกล่าว ถือเป็นความประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ ที่ปล่อยปละละเลยไม่ดูแลรักษารถยนต์ตามที่กำหนดในประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงให้กรมศุลกากรชดใช้ราคาอุปกรณ์รถยนต์ที่สูญหายดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๒-๒๘๓/๒๕๕๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงอื่นและผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองและมิได้ทำประโยชน์ในที่ดิน อันเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ เป็นผลให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จำนองที่ดิน น.ส. ๓ ก. ถูกเพิกถอนและทำให้ผู้รับจำนองไม่สามารถบังคับ จำนองได้ ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากความระมัดระวัง กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดที่ผู้รับจำนอง มิได้รับประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเพิกถอน ส่วนเงินค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ มิใช่ผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีรับจำนองที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๐๙๑ จากนาย ข. เพื่อประกันหนี้เงินกู้ จำนวน ๖๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมานาย ข. ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอบังคับคดีโดยนำยึดที่ดินเพื่อขายทอดตลาด แต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) มีคำสั่ง ที่ ๑๓๓๙/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เพราะเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่คลาดเคลื่อนไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเนื่องจากออกโดยอาศัยหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) สำหรับที่ดินแปลงอื่นและผู้ขอออก น.ส. ๓ ก. ไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองและมิได้ทำประโยชน์ในที่ดิน เป็นผลให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๙๑ ถูกเพิกถอนไปด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๙๑ เนื่องจากนาย จ. เจ้าพนักงานที่ดิน ดำเนินการรังวัดสอบสวนสิทธิและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามคำขอของนาย ข. โดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ กล่าวคือ เมื่อผลการรังวัดปรากฏว่าเนื้อที่ที่คำนวณได้แตกต่างไปจากเนื้อที่ตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน นาย จ. มีหน้าที่ต้องสอบสวนเจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้แจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติก่อน

แต่ก็มีได้ดำเนินการ เป็นเหตุให้การออก (น.ส. ๓ ก.) ให้แก่นาย ข. ซึ่งมีใช้ผู้มีสิทธิครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินและอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ของที่ดินแปลงอื่น มาเป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้รายการจดทะเบียนจำนองที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดี (ผู้รับจำนอง) กับนาย ข. (ผู้จำนอง) ถูกเพิกถอนไปด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาและผู้รับจำนองไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอาจากที่ดินแปลงดังกล่าว ทั้งนาย ข. ไม่มีทรัพย์สินอื่นพอที่จะยึดมาขายทอดตลาดเอาเงินชำระหนี้เงินกู้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการที่ น.ส. ๓ ก. ถูกเพิกถอน และเป็นผลโดยตรงจากการที่นาย จ. ปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ อันเป็นการกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออก น.ส. ๓ ก. ทำให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อความเสียหายของผู้ฟ้องคดี เกิดจากการที่ไม่ได้รับชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้ และสัญญาจำนองเป็นประกันเงินกู้ ซึ่งนาย ข. ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและนาย จ. ในฐานะผู้ร่วมฉ้อโกงต้องรับผิดโดยตรง และถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีส่วนประมาท แต่ความเสียหายมิได้เกิดจากความประมาทของผู้ถูกฟ้องคดีแต่ฝ่ายเดียวที่จะชดใช้ค่าเสียหายตามสัญญาเงินกู้และสัญญาจำนองเป็นเงินรวม ๑,๐๒๖,๗๕๐ บาท เนื่องจากสัญญาดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัวที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นคู่สัญญา จึงไม่ต้องรับผิดตามเนื้อหาแห่งสัญญา แต่ต้องรับผิดต่อผลแห่งการกระทำละเมิดที่นาย จ. ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดินที่ถูกเพิกถอน คือ การที่ถูกลูกนาย ข. และนาย จ. ร่วมกันฉ้อโกงโดยปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งว่า น.ส. ๓ ก. ไม่มีอยู่จริง ทำให้ได้เงินไป ๖๐๐,๐๐๐ บาท อันถือเป็นความเสียหายที่แท้จริง

เมื่อขณะจดทะเบียนจำนองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๙๑ ยังมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย และไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจำนองที่ดิน จึงถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินจะมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. และมีผลทำให้รายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจำนองที่ดินถูกเพิกถอนไปด้วย เงินค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ที่ผู้ฟ้องคดีชำระให้แก่ทางราชการ

ก็มีใช้ผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการออก น.ส. ๓ ก. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการชำระเงินค่าธรรมเนียมและค่าอากรแสตมป์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นเงินที่ทางราชการเรียกเก็บเป็นค่าตอบแทนที่ทางราชการให้บริการคุ้มครองในการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๑๐๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต้องจัดส่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย และไม่มีบทบัญญัติให้คืนเงินค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งคำสั่งเรื่องเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือตั้งแต่เมื่อใด จึงถือว่าได้รับหนังสือในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายนับแต่วันที่ได้รับหนังสือและมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดจุดห้าต่อปีของต้นเงิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๐/๒๕๕๒)

การเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง โดยไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ แต่เมื่อความไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถแก้ไขได้โดยดำเนินการตามระเบียบ และการปรับสภาพที่ดินให้กลับคืนเป็นดังเดิม จะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่า จึงให้หน่วยงานดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินให้ถูกต้องและให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงและเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำละเมิด แต่ไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอาญา และค่าเสียหายจากที่ดินเสื่อมราคาและเสียโอกาสขายที่ดินได้ราคาดี ซึ่งมีใช้ความเสียหายที่ตามปกติธรรมดาย่อมเกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเสียหายจากการที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม) ทำการก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็กและขุดลอกลำห้วยหน้าฝาย โดยผู้รับจ้างได้ขุดดินที่อยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี เลขที่ ๒๑๐๒๘ ด้านทิศตะวันออกซึ่งเดิมเป็นทางสาธารณประโยชน์ ให้กลายเป็นคลอง

สาธารณประโยชน์และรुक้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งนำดินที่ขุดมาถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้พืชผล ต้นไม้และกอไผ่ของผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ทางสาธารณประโยชน์ใช้การได้ดังเดิม และทำให้ที่นาของผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกทำลายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและให้ชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม มีหนังสือชี้แจงว่าด้านทิศตะวันออกของโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๐๒๘ เป็นทางสาธารณประโยชน์ตลอดแนวไปบรรจบกับทางสาธารณประโยชน์ด้านทิศเหนือของที่ดินแปลงดังกล่าว ประกอบกับก้านตำบลเชียงยืนและพยานซึ่งมีที่นาอยู่ทางด้านทิศเหนือของที่นาของผู้ฟ้องคดีต่างก็ยืนยันว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทางด้านทิศตะวันออกติดกับทางสาธารณประโยชน์ จึงรับฟังได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศตะวันออกติดกับทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็กและขุดลอกลำห้วย โดยขุดทางสาธารณประโยชน์เป็นลำห้วยและก่อสร้างฝายน้ำล้นเพื่อกักเก็บน้ำในบริเวณพิพาท เป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว แต่เนื่องจากการปรับสภาพที่ดินให้กลับคืนเป็นทางสาธารณประโยชน์ทั้งที่ยังสามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่งบประมาณที่ใช้ในการจัดทำโครงการ และที่จะต้องใช้ในการปรับสภาพที่ดิน และประโยชน์ของประชาชนที่ได้ใช้ประโยชน์จากโครงการนี้ ซึ่งไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำให้ที่ดินที่เป็นลำห้วยคืนสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวภายใน ๖ วัน นับแต่วันที่ มีคำพิพากษา แต่หากไม่ได้รับอนุมัติจากกระทรวง ก็ให้ทำการปรับสภาพที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ดังเดิมภายใน ๑๘ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการไม่อนุมัติของกระทรวงมหาดไทย

สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ทราบจำนวนเนื้อที่ดินที่ถูกรุกราน เป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอันเกิดจากการกระทำละเมิด และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินยอมมีค่าใช้จ่ายเพียงค่ารังวัดที่ดินที่มีใบเสร็จรับเงินจากสำนักงานที่ดินเท่านั้น ยังมีค่าพาหนะในการติดต่อกับสำนักงานที่ดินและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่นๆ อีก แต่ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาและการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ถ้ามิได้ว่าเป็นความเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิด สำหรับค่าเสียโอกาสในการทำนา ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะได้รับค่าเสียหายส่วนนี้นับแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะอยู่ในวิสัยที่จะทำนาได้ดั้งเดิม ส่วนค่าเสียโอกาสจากการปลูกผักหลังการเก็บเกี่ยวข้าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เคยปลูกพืชผักหลังการเก็บเกี่ยวข้าว จึงไม่ได้รับความเสียหายดังกล่าว สำหรับค่าเสียหายจากการที่ไม่อาจใช้ทางสาธารณประโยชน์ขนส่งพืชผลทางการเกษตรออกสู่ตลาดและสัญจรไปมาได้ เมื่อผู้ฟ้องคดียังใช้ทางสาธารณประโยชน์ขนส่งพืชผลทางการเกษตรออกสู่ตลาดและสัญจรไปมาได้ ทั้งยังมีทางสาธารณประโยชน์เส้นอื่นที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สัญจรเข้าออกที่นาของตนเองได้อยู่อีกด้วย จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่มีทางเข้าออกที่นาของตน และสำหรับค่าเสียหายจากการที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสื่อมราคาของความเป็นชุมชนเมืองและเสียโอกาสที่จะขายที่ดินได้ราคาดีเพราะทางสาธารณประโยชน์ถูกทำลาย ความเสียหายดังกล่าวมิใช่ความเสียหายซึ่งตามปกติกรรมดาย่อมเกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการที่ถูกฟ้องคดีขูดถนนสาธารณประโยชน์เป็นลำห้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๔ /๒๕๕๒)

เมื่อมีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว ผู้ใช้ไฟฟ้าก็มีสิทธิขอตัดฝากมิเตอร์เป็นการชั่วคราว และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต้องยอมให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว โดยไม่จำเป็นต้องสอบสวนผู้ใช้ไฟฟ้าว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องงดใช้ไฟฟ้า ดังนั้น การที่ผู้เช่าไม่ออกจากบ้านเช่าเมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่า และเจ้าของบ้านเช่าได้ใช้สิทธิขอตัดมิเตอร์เป็นการชั่วคราว จึงไม่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และการที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตัดมิเตอร์ก็ไม่เป็นการสนับสนุนให้มีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เช่า ทั้งการที่ไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้าตามมิเตอร์ตามที่ผู้เช่าร้องขอ ก็ไม่ใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าบ้านจากนาย ส. (ผู้ให้เช่า) เพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพรับจ้างซักรีดเสื้อผ้า โดยชำระค่าไฟฟ้าและค่าน้ำประปาเอง เมื่อสัญญาเช่าครบกำหนด นาย ส. แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมบริวารออกจากบ้านเช่า แต่ผู้ฟ้องคดียังคงครอบครองบ้านเช่าต่อไป นาย ส. จึงยื่นคำร้องขอตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าบ้านเช่าเป็นการชั่วคราว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้จัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัด) ซึ่งเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) ได้ดำเนินการถอดมิเตอร์ไฟฟ้าตามคำขอ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้สำหรับดำรงชีวิตประจำวันและไม่อาจประกอบอาชีพได้ จึงยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้จ่ายกระแสไฟฟ้างดเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการตามที่ขอ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจำหน่ายกระแสไฟฟ้าเช่นเดิม และให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยที่ต้องขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ และคำสั่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ อ.๕/๒๕๓๑ เรื่องอัตราค่าธรรมเนียมการใช้ไฟฟ้าและค่าบริการ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ไม่มีข้อความในข้อใดหรือตอนใดขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ที่ว่าหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการบริการสาธารณะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกิจการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ผู้ขอใช้บริการ หรือขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ที่ว่าการดำเนินกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้คำนึงถึงความปลอดภัย ประโยชน์ของรัฐและประชาชน ทั้งข้อความในคำสั่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ อ. ๕/๒๕๓๑ ก็มีได้หมายความว่าต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นวัตถุวิสัยที่แสดงให้เห็นว่าผู้ใช้ไฟฟ้ามีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวหรือดำรงอยู่เสียก่อน จึงจะเกิดสิทธิยื่นคำร้องขอตัดฝากมิเตอร์เป็นการชั่วคราว คงมีความหมายเพียงว่าเมื่อผู้ใช้ไฟฟ้ามีความเห็นตามอรรถวินิจฉัยของตนว่ามีความจำเป็นต้องเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว ผู้ใช้ไฟฟ้าก็มีสิทธิขอตัดฝากมิเตอร์เป็นการชั่วคราวได้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องยอมให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเลิกใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๓๕ ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องสอบสวนผู้ใช้ไฟฟ้าให้ได้ความว่ามีความจำเป็นอย่างไรในทางวัตถุวิสัยที่จะต้องงดใช้ไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว

ข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ขอใช้ไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าของบ้านหลังที่ขอตัดฝากมิเตอร์เป็นการชั่วคราวตามนัยข้อ ๔ ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ คือ นาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าของบ้าน ไม่ใช่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบริวารของผู้เช่าบ้านจากนาย ส. เท่านั้น การที่พนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าในบ้านหลังดังกล่าวตามคำขอของ ส. โดยมิได้สอบสวนให้ได้ความว่ามีความจำเป็นอย่างไร ที่จะต้องเลิกใช้ไฟฟ้าก่อน จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับสัญญาเช่าระหว่างนาย ส. และสามีของผู้ฟ้องคดีสิ้นอายุลงแล้ว และนาย ส. ไม่ได้ต่ออายุสัญญาเช่าหรือทำสัญญาเช่าใหม่ แต่ได้แจ้งให้ออกจากบ้านเช่าทันที และเมื่อผู้ฟ้องคดียังคงครอบครองบ้านเช่าอยู่ต่อไป นาย ส. ก็ไม่มีหน้าที่ที่ต้องจัดให้บ้านเช่ามีไฟฟ้า น้ำประปา หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นใด เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในบ้านเช่าอย่างสะดวกสบายแต่อย่างใด การที่นาย ส. ยื่นคำขอตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าบ้านหลังดังกล่าว จึงไม่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตัดฝากมิเตอร์ไฟฟ้าตามคำขอของนาย ส. ก็ไม่อาจถือว่าเป็นการสนับสนุนให้นาย ส. ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต แม้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งครอบครองบ้านอยู่ภายหลังจากสัญญาเช่าสิ้นสุดลงไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ในการดำรงชีวิตประจำวันและประกอบกิจการกรณีก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ผู้ที่จะมีสิทธิร้องขอให้ต่อมิเตอร์กลับคือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้ร้องขอให้ตัดฝากมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราวและเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีหน้าที่ต่อมิเตอร์กลับต่อเมื่อผู้ใช้ไฟฟ้างดงกล่าวร้องขอ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้าตามมิเตอร์ดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงไม่ใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

คำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ออกสแก่ผู้รับคำสั่งได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าวมีผลเป็นการบังคับเฉพาะผู้แต่งตั้งว่าจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลผูกพันหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ แต่ความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ยังไม่มีผลอันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จังหวัด) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณี นาย ช. เบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ผลการสอบสวนฟังได้ว่า นาย ช. เป็นผู้กระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงรายงานความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมบัญชีกลาง) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ได้พิจารณาและมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า นาย ช. ทุจริตยกยอกเงินของทางราชการ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย และผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา นาย ช. ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องไม่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของ นาย ช. ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและ นาย ช. ชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ออกสแก่ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งรับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มิได้

กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำละเมิด รวมทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีให้การต่อคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตลอดจนการส่งเอกสารเพิ่มเติมให้คณะกรรมการดังกล่าว ก็เป็นการให้การในฐานะพยาน มิใช่ผู้กระทำละเมิด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังมิได้ปฏิบัติ ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าวกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

และถึงแม้ข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะได้กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จ ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการบังคับเฉพาะ ผู้แต่งตั้งว่าจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และความเห็นของกระทรวงการคลัง ย่อมมีผลผูกพันหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ จึงเห็นได้ว่าความเห็นของ กระทรวงการคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังที่แจ้งผล การพิจารณาตามมติของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๙/๒๕๕๒)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๑๒ แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครอง และถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องนำเงินไปชำระให้ถูกต้องครบถ้วน ภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน้าที่ ดังกล่าวจึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนด

แทนเจ้าหน้าที่ที่ตาย และหากทายาทไม่ชำระเงิน หน่วยงานที่เสียหายย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้แต่เพียงไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ทายาทเท่านั้น การแก้ไขความเสียหายที่หน่วยงานได้รับจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับของศาล หน่วยงานจึงไม่มีสิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่นั้น

กรมสรรพากร (ผู้ฟ้องคดี) ออกคำสั่งให้นาย พ. ชดใช้ค่าเสียหาย กรณีที่นาย พ. ขณะดำรงตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร พิจารณาคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. โดยมีได้ปฏิบัติตามระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้กรมสรรพากรได้รับความเสียหาย แต่นาย พ. ไม่ได้ชดใช้ค่าเสียหาย ต่อมา นาย พ. ถึงแก่ความตาย กรมสรรพากรจึงฟ้องทายาทโดยธรรมของนาย พ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ชดใช้ค่าเสียหายแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่อำนาจหน้าที่ของนาย พ. ในการพิจารณาคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มจะต้องคำนึงถึงระเบียบกรมสรรพากร ว่าด้วยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๓๙ การฟ้องว่านาย พ. พิจารณาคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มโดยไม่ชอบด้วยระเบียบฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งตามหนังสือที่ กค ๐๗๑๘/บพ/๐๙๗ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้นาย พ. ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งย่อมมีผลทางกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่นาย พ. ในอันที่จะต้องนำเงินดังกล่าวไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง และหน้าที่ของนาย พ. ที่จะต้องนำเงินไปชำระดังกล่าว มิใช่หน้าที่ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของนาย พ. โดยแท้ ดังนั้น เมื่อนาย พ. ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๑ หน้าที่ดังกล่าวรวมทั้งบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบอื่น ๆ ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วไม่เป็นการเฉพาะตัวของนาย พ. โดยแท้ จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนาย พ. แทนที่ที่นาย พ. ถึงแก่ความตาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทายาทของนาย พ. จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งให้นาย พ. ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดแทนนาย พ. และหากทายาทไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวโดยถูกต้องครบถ้วน

ภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งต่อไปได้ แต่โดยที่มาตรา ๑๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทนาย พ. มาชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งได้เพียงไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกของนาย พ. ที่ตกทอดแก่ทายาทเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของนาย พ. ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๕/๒๕๕๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของนายทะเบียนราษฎรที่จะเรียกเจ้าบ้านหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงตามความจำเป็น การที่นายทะเบียนไม่ดำเนินการออกเลขที่บ้านให้ผู้ยื่นคำขอภายในเวลาที่กำหนด เพราะเห็นว่าบ้านที่ขอออกเลขประจำบ้านมีปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ก็ชอบที่จะเรียกผู้ยื่นคำขอมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาเพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร แต่กลับแจ้งให้ผู้ขอไปพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเมื่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ขอ จึงเป็นการกระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้เช่าที่ดินและปลูกสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัยและขอออกเลขประจำบ้านกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้ใหญ่บ้าน) ในฐานะผู้เช่าตามสัญญาเช่า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าบ้านที่ขอออกเลขประจำบ้าน ยังมีกรณีพิพาทโต้แย้งสิทธิกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ส. ซึ่งได้แจ้งขอออกเลขประจำบ้านหลังดังกล่าวเช่นกัน จึงให้คู่กรณีตกลงเรื่องกรรมสิทธิ์ก่อน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายทะเบียนอำเภอ) โดยนาย พ. ผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอ ปฏิบัติราชการแทนแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าข้อพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีการโต้แย้งสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ และยังมีข้อยุติว่าผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ จึงควรให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ส. ไปทำการตกลงหรือพิสูจน์สิทธิกันก่อนว่าผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริง แล้วจึงดำเนินการตามระเบียบต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอมีเลขประจำบ้าน (วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะนายทะเบียนผู้รับแจ้ง จึงมีหน้าที่ต้องรับแจ้งการขอมีเลขประจำบ้าน พร้อมตรวจสอบหลักฐานและตรวจสอบสภาพบ้าน หากเห็นว่าเงื่อนไขครบถ้วน ต้องกำหนดเลขประจำบ้านหรือรวบรวมหลักฐานส่งให้นายทะเบียนอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไปตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กลับไม่ปฏิบัติตามที่ระเบียบกำหนด โดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาเช่าที่ดินก่อน แต่เมื่อทำสัญญาเช่าที่ดินแล้ว ก็ยังคงไม่รับแจ้งการขอมีบ้านเลขที่ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่ายังมีข้อโต้แย้งสิทธิครอบครองกับนาย ส. และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีความเห็นในลักษณะดังกล่าวด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังคงมีหน้าที่ในการรับแจ้งและตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้งว่ามีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร เพื่อเสนอเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อไป การที่ไม่ดำเนินการรับแจ้งการขอมีเลขประจำบ้านของผู้ฟ้องคดีจนล่วงเลยถึงวันฟ้องคดี (วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖) ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนอำเภอได้รับแจ้งปัญหาการขอออกเลขประจำบ้านของผู้ฟ้องคดีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ถ้าเห็นว่าบ้านที่ขอออกเลขประจำบ้านมีปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์กัน ก็ชอบที่จะเรียกผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาเพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ใช่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำการตกลงหรือพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในบ้านที่ยื่นคำขอเลขประจำบ้านก่อน การไม่กำหนดเลขประจำบ้านให้ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจึงถือว่าจะละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเมื่อการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเลขประจำบ้านให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แถลงต่อศาลปกครองสูงสุด ยอมรับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้กระทำละเมิด กรณีเป็นการแสดงความประสงค์ไม่ต้องการได้รับค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นการเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีและเป็นการยอมรับที่ไม่มีผู้ใดบังคับและไม่ขัดต่อกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนของค่าสินไหมทดแทน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓/๒๕๕๓)

ความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อการออก

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนเจ้าหน้าที่ในฐานะพยานบุคคลและไม่ได้แจ้งหรือให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน ค่าภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ ตามโครงการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีคำสั่งมอบหมายให้นาย ช. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ทำหน้าที่จัดเก็บค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ภาษีเงินได้ ต่อมา เกษตรกรได้ชำระค่าเช่าที่ดินและเสียภาษีบำรุงท้องที่ให้กับนาย ช. แต่ไม่ได้รับใบเสร็จรับเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผลการสอบสวนเห็นว่านาย ช. กระทำละเมิด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการ เป็นช่องทางให้นาย ช. กระทำการทุจริต ถือเป็น การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การดำเนินการตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลเป็นการบังคับให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และความเห็นของกระทรวงการคลังมีผลผูกพันหน่วยงานต้นสังกัดให้ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่ความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานบุคคล และเห็นว่านาย ช. กระทำละเมิด จึงได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดซีแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา หลังจากนั้นได้มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประเภทเงินเลื่อยอย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานบุคคล ไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้แจ้งความเห็นเพื่อขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแจ้งหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทน กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินให้ปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบฯ อันเป็นเหตุให้นาย ช. กระทำการทุจริต ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสถานะของตนดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะของพยานบุคคลและไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับฟังข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดี โดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนของผู้ฟ้องคดี รวมไปถึงไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕/๒๕๕๓)

ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลและเป็นประธานในที่ประชุมสภาเทศบาล จึงเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่และมีความรับผิดชอบสูงสุดในกิจการที่เกี่ยวกับสภาเทศบาล

จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย เมื่อการมีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการประชุมไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ ทั้งเป็นผลให้สมาชิกดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยผลของกฎหมายด้วย จึงถือว่าประธานสภาเทศบาลกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อ เทศบาลในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิด

ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สภาเทศบาล) และเป็นนายกเทศมนตรี ฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุความบกพร่องในการประชุมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยผลของกฎหมายด้วย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๒ เดือน และเงินค่าตอบแทนพิเศษประจำตำแหน่ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๕/๒๕๕๐ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลเป็นการเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติ คดียอมเป็นที่ยุติและมีผลผูกพันคู่กรณีในคดีนี้ตามนัยมาตรา ๗๓ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่มีความบกพร่องในการมีและส่งหนังสือนัดประชุมซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานสภาเทศบาลที่มีหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล อีกทั้งเป็นประธานที่ประชุมในสภาเทศบาล บังคับบัญชาการงานในสภาเทศบาล รักษาความสงบเรียบร้อยในสภาเทศบาล และเป็นผู้แทนสภาเทศบาลในกิจการภายนอก ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล

พ.ศ. ๒๕๕๖ และตามข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ประธานสภาเทศบาลจึงเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่และมีความรับผิดชอบสูงสุดในกิจการที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย เมื่อมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยประธานสภาเทศบาลกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเสียหายแก่สิทธิของตนในการที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีต่อไปจนครบวาระอันเป็นการทำละเมิดตามมาตรา ๕๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่างแล้วและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๕/๒๕๕๐ ให้ยกคำขอกลับเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของผู้ฟ้องคดีกับยกคำขอให้เพิกถอนมติที่เลือกคณะเทศมนตรีชุดใหม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจกลับเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของเงินเดือนซึ่งถือเป็นเงินค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่บุคคลที่ทำงานเป็นรายเดือน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำงานในตำแหน่งดังกล่าว โดยนาย น. ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีแทนผู้ฟ้องคดีและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น อีกทั้งได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในการทำงานจริง จึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนส่วนนี้ให้เท่ากับหนึ่งในสองของอัตราเงินเดือนในตำแหน่งนายกเทศมนตรี ส่วนเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งนายกเทศมนตรี และเงินค่าตอบแทนพิเศษนายกเทศมนตรี หรือเงินค่าป่วยการประจำตำแหน่งนั้น เป็นเงินที่จ่ายให้แก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี โดยมีใช้เงินค่าตอบแทนการทำงาน จึงกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เต็มจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับเงินนั้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖/๒๕๕๓)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด จะต้องเกิดจากการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่เมื่อการกระทำไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเพราะยังมีเหตุปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วย ถึงแม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่ออยู่ด้วยก็ตาม การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ยังไม่เข้าเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ออกคำสั่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ สำนักน้ำมันเชื้อเพลิง สังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธุรกิจพลังงาน) ได้รับคำสั่งให้ขับรถยนต์พาเจ้าหน้าที่เดินทางไปปฏิบัติราชการ ระหว่างทางเครื่องยนต์รถเกิดเสียงดังผิดปกติ มีควันจากเครื่องยนต์และมีน้ำไหลออกมาจากหม้อน้ำ เนื่องจากปั๊มน้ำชำรุดเป็นเหตุให้หม้อน้ำแห้งเครื่องยนต์จึงหยุดทำงานและเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดมีมติว่า ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวัง เช่นวั้นนเลย คดีนี้การที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดได้ ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีละเลย ไม่เอาใจใส่ตรวจสอบดูแลบำรุงรักษาเครื่องยนต์ของทางราชการให้อยู่ในสภาพพร้อมออกเดินทางไปปฏิบัติราชการด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหาย แต่จากผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด คำให้การของพยานบุคคล และผู้ฟ้องคดีได้ให้การสอดคล้องต้องกันและน่าเชื่อถือได้ว่าในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทาง ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทาง และในระหว่างเดินทางขณะเกิดเหตุแม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้อย่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เมื่อมาตรวจระดับ

ความร้อนแสดงค่าความร้อนสูงขึ้นที่หน้าปัดรถยนต์อันเป็นสัญญาณเตือนความผิดปกติของน้ำในหม้อน้ำ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจจะทราบแต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน ซึ่งอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่ความประมาทเลินเล่อดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของทางราชการ หากแต่ยังมีเหตุปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วย เช่น การเสื่อมสภาพของชิ้นส่วน อุปกรณ์ของรถยนต์จากการใช้งาน เป็นต้น ข้อเท็จจริงจึงยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีละเลย ไม่เอาใจใส่ตรวจสอบดูแลบำรุงรักษาเครื่องยนต์ของทางราชการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิด จึงเป็นคำสั่งที่ยังไม่เข้าเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ออกคำสั่งเกิดขึ้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๖/๒๕๕๓)

การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งที่อยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง ใช้ดุลพินิจที่ปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนและขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ อันเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ขอรับการประเมินเสียสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งตามสิทธิที่สมควรได้รับ ทั้งมิได้รับเงินเดือนในตำแหน่งที่ขอประเมิน หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยต้องชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคำนวณจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งที่ฟังได้รับตามสิทธิหักด้วยเงินที่ได้รับไปแล้ว

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์และมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการอัยการ) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประเมินบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส และคณะอนุกรรมการฯ ได้ประเมินแล้วมีความเห็นว่าไม่ควร ผ่านการประเมิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบกับผลการประเมินและมีมติไม่เห็นชอบให้นำความ กราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้ ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวและให้เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามสิทธิ หรือหากไม่สามารถดำเนินการได้ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบให้ข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการอัยการ) เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้ง จึงอยู่ในข้อยกเว้น ที่ไม่ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความใน พระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นการกำหนดข้อยกเว้นจากลักษณะของ “เรื่อง” ที่มีการออกคำสั่ง ทางปกครอง มิใช่การกำหนดข้อยกเว้นจากลักษณะของ “ผล” ของคำสั่งทางปกครอง คำว่า “การแต่งตั้ง” ตามข้อ (๑) ดังกล่าว หมายถึงคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งไม่ว่า ผลของคำสั่งแต่งตั้งนั้นจะมีผลในลักษณะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบก็ตาม ย่อมอยู่ในข้อยกเว้น ตามบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณี มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประเมินบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอัยการ อาวุโส ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลประเมิน โดยผลการประเมินผู้ฟ้องคดีในหัวข้อความรู้ในการปฏิบัติ ราชการและหัวข้อความสามารถและทักษะ มีผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ปกติ แต่หัวข้อคุณธรรม และจริยธรรมอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปกติ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้อมูลที่ใช้ในการประเมินระดับ การมีคุณธรรมและจริยธรรมเพียง ๒ ส่วนเท่านั้น คือ ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการรับราชการ และผลการประเมินผู้ฟ้องคดีโดยผู้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘ ราย ซึ่งไม่พบว่ามีข้อมูลหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณธรรมและจริยธรรมต่ำกว่าปกติ แต่กลับปรากฏว่าผลการประเมินโดยผู้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงานจำนวน ๗ ราย ระบุว่าผู้ฟ้องคดี มีคุณธรรมและจริยธรรมในระดับดีถึงดีมาก ส่วนอีก ๑ ราย ได้เคยประเมินในฐานะผู้บังคับบัญชา ว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ความประพฤติและวินัยอยู่ในเกณฑ์ดีมาก แต่การประเมินครั้งนี้ซึ่งมีระยะเวลาห่างกันเพียง ๒ เดือน ได้ประเมินคุณธรรมและจริยธรรม

แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงโดยไม่มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดเป็นเหตุผลสนับสนุนผลการประเมินที่แตกต่างกัน ผลการประเมินของรายนี้จึงไม่น่าเชื่อถือ ดังนั้น การที่อนุกรรมการประเมินฯ ประเมินว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณธรรมและจริยธรรมต่ำกว่าปกติ อันมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนรวมต่ำกว่าปกติ นั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบด้วยกับผลการประเมินของอนุกรรมการประเมินฯ จึงไม่เห็นชอบให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส นั้น เป็นการใช้ดุลพินิจที่ปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนและขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ จึงเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กล่าวคือ เสียสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสตามสิทธิที่สมควรได้รับและมีผลให้ผู้ฟ้องคดีมิได้รับราชการอย่างต่อเนื่องและมีได้รับเงินเดือนในตำแหน่งอัยการอาวุโส กรณียอมถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน อันเป็นการกระทำทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานอัยการสูงสุด) จึงต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการเยียวยาความเสียหายที่สมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดตามมาตรา ๔๓๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องใกล้เคียงกับความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงควรเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พิจารณาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้พิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่หากไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทน

โดยคำนวณจากเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งอัยการอาวุโสที่พึงได้รับตามสิทธิ
หักด้วยเงินบำนาญที่ได้รับไปแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๕๓)

พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนในเรื่องการกำหนดทุนทรัพย์
สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะต้องใช้ความระมัดระวัง
ในการกำหนดตำแหน่งที่ดินมิให้มีความคลาดเคลื่อนจากตำแหน่งจริง ถ้าการกำหนด
ตำแหน่งที่ดินโดยปราศจากความระมัดระวังในการตรวจสอบข้อมูลจนเป็นเหตุให้เกิด
ความเสียหายขึ้น กรมที่ดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่
ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
(เจ้าพนักงานที่ดิน) ทำการประเมินราคาทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ
และนิติกรรมซื้อขายที่ดินโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี
ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกินจำนวนที่ต้องชำระ จึงฟ้องขอให้
ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดิน) ชดใช้ค่าใช้จ่าย
ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ได้ชำระไว้เกินพร้อมทั้งดอกเบี้ย

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา
เพราะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงฟ้อง
เจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้โดยปราศจาก
ข้อสงสัยว่า ในการประเมินราคาที่ดินประกอบการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินแปลงพิพาทระหว่าง
ผู้ฟ้องคดีกับผู้ขายเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนซื้อขาย ค่าภาษี
เงินได้บุคคลธรรมดา และค่าอากร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ตกลงที่จะรับผิดชอบเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดนั้น
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดตำแหน่งที่ดินแปลงพิพาทคลาดเคลื่อนจากตำแหน่งจริง โดยที่ดิน
แปลงดังกล่าวอยู่ในเขตสุขาภิบาล โชน ๐๑ บล็อก บี หน่วยที่ ๒ ราคาประเมินตารางวาละ
๗๕๐ บาท รวมราคาประเมินทั้งแปลง ๑๔๙,๒๕๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดให้ที่ดิน
แปลงดังกล่าวอยู่ในโซน ๐๑ บล็อก เอ หน่วยที่ ๑ ราคาประเมินตารางวาละ ๖,๕๐๐ บาท และ

หน่วยที่ ๕ ราคาประเมินตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท รวมราคาประเมินทั้งแปลง ๑,๒๕๓,๕๐๐ บาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าธรรมเนียม ค่าภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และค่าอากรเกินกว่าที่ต้องเสียจริง จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีโดยผิดกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากคำให้การและคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมที่ดิน) แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดตำแหน่งที่ดินแปลงพิพาทโดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งที่ดินที่ได้จากการสอบถามผู้ขายที่ดิน และผู้ฟ้องคดีมิได้ทักท้วงเป็นสำคัญ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งที่ดินแปลงดังกล่าวตามที่มีการระบุไว้ในโฉนดที่ดิน ย่อมจะพบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ในโซน ๐๑ บล็อก เอ หน่วยที่ ๑ และหน่วยที่ ๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้เป็นฐานในการคำนวณค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แต่เป็นที่ดินที่อยู่ในโซน ๐๑ บล็อก บี หน่วยที่ ๒ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดตำแหน่งที่ดินคลาดเคลื่อนจากตำแหน่งจริงโดยปราศจากความระมัดระวัง อันพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนในเรื่องการกำหนดทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทั่วไปพึงมีและใช้ตามวิสัยและพฤติการณ์ อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สิน กรณีจึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๔/๒๕๕๓)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การที่หน่วยงานทางปกครองได้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือโดยทางไปรษณีย์ ไปยังที่อยู่อันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง ถือว่าได้รับแจ้งคำสั่ง ในวันที่เจ้าหน้าที่ลงชื่อในใบตอบรับแล้ว และหนังสืออุทธรณ์คำสั่งที่ยื่นเมื่อล่วงพ้น กำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ทำคำสั่งชอบที่จะปฏิเสธไม่รับหนังสืออุทธรณ์ และถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่หากรับหนังสืออุทธรณ์และพิจารณาเนื้อหา คำอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ก็ต้องถือว่าได้มีการดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งที่ ๑๒๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนทางละเมิด กรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐาน การผ่อนชำระเงินกู้ของสามีตามสัญญากู้เงินพิเศษจากสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการเพื่อนำมา ชำระราคาบ้านพร้อมที่ดิน มาเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติ ให้เบิกได้มาโดยตลอด แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อเทศบาล โดยนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้ของคู่สมรสที่กู้เงินเพียงคนเดียวโดยผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมเป็น คู่สัญญากู้เงินด้วยมาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้าน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนทางละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ทางละเมิดเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายจากคำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีที่ไม่เห็นด้วยจึงชอบที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้น โดยยื่นต่อผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ

แจ้งคำสั่งเรื่องให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยส่งหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ ซึ่งเป็นภูมิลำเนาอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒ และปรากฏในใบตอบรับว่าผู้รับแทนชื่อ ส. เกี่ยวพันกับผู้รับโดยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ไต่บังคับบัญชา ได้รับหนังสือไว้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ จึงต้องถือว่าหนังสือไปถึงภูมิลำเนาแล้วก่อนครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งทางไปรษณีย์ตอบรับตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งแล้วตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะปฏิเสธไม่รับหนังสืออุทธรณ์ไว้ดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และหากผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่รับหนังสืออุทธรณ์ ก็ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดและต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวไว้ดำเนินการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพิจารณาเนื้อหาคำอุทธรณ์แล้ววินิจฉัยว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่อาจรับฟังได้และมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีหรือศาลจึงไม่อาจอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดได้อีกต่อไป กรณีจึงต้องถือว่าก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว และไม่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง และเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ส่วนคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุดนั้น บทบัญญัติมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๖๙ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีความหมายว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถที่ยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ต่อศาลซึ่งคดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนั้นได้ เมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งมีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เป็นการที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่เท่านั้น ยังไม่อาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องได้ และหากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา คดีก็ต้องกลับไปสู่ศาลปกครองชั้นต้นที่จะต้องพิจารณาพิพากษาต่อไป จึงถือไม่ได้ว่าคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีนี้ได้

จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอตูเลาการบังคับตามคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามผู้ฟ้องคดีได้ยื่นไว้ต่อไป

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๕๓)

คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายคืนแก่หน่วยงานของรัฐเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่งตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายที่กำหนดเหตุแห่งการเกิดขึ้น เนื้อหาและขอบเขตของสิทธิ หน้าที่หรือความรับผิดของบุคคล ไม่อาจนำไปใช้บังคับกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนวันที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ สิทธิของหน่วยงานของรัฐในอันที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนคืน ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเป็นสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ศาลจังหวัดมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาข้อหากระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้นาย ศ. นักเรียน ถึงแก่ความตาย และศาลฎีกาวินิจฉัยให้กรมสามัญศึกษาต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายแก่โจทก์ (บิดา มารดา ผู้ตาย) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง เพราะขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีเข้าสอนชั้นเรียนของผู้ตายและสั่งลงโทษผู้ตาย จึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และมีฐานะเป็นผู้แทนของกรมสามัญศึกษา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และได้มีความเห็นตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงรายงานว่า ความเสียหาย ไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า ความตายของนาย ศ. เกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับเหตุละเมิดเกิดขึ้น (วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) ก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ (วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม) ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว จึงมีสิทธิไล่เบี้ยจากผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายคืนให้แก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายคืนให้แก่ทางราชการเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “ที่ทำเป็นหนังสือ จึงอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนั้น ยังเป็นคำสั่งที่เรียกให้ชำระเงินซึ่งถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่ง” การทำคำสั่งทางปกครองจึงย่อมอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุมเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และ

เมื่อคำสั่งทางปกครองมีข้อความระบุเหตุผลไว้แล้วจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้ระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว และโดยที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑ ได้ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงถือได้ว่าเป็นเหตุผลที่เป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุความข้อนี้ไว้ในคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอีกตามนัยมาตรา ๓๗ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าว เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และมาตรา ๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายที่กำหนดเหตุแห่งการเกิดขึ้น เนื้อหา และขอบเขตของสิทธิ หน้าที่หรือความรับผิดของบุคคล ไม่อาจนำไปใช้บังคับกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับและสิทธิของหน่วยงานของรัฐในอันที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชำระแก่ผู้เสียหายคืน ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดเป็นสำคัญ คือ ตามมาตรา ๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่อาจนำ มาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับได้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม) จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ศาลฎีกาวินิจฉัย มิใช่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงย่อมมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ เงินต้นจำนวน ๓๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายคืนแก่ตนตามมาตรา ๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายคืนแก่ทางราชการเกินกว่าจำนวนค่าเสียหายที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสิทธิไต่เบี่ยเอาแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๔/๒๕๕๓)

การออกใบอนุญาตให้ดูตทรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตทราย พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่มติของคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัด เป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองที่ยังไม่มีผลใช้บังคับให้ผู้ขออนุญาต เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจึงย่อมมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ แต่การที่คณะกรรมการฯ มีมติไม่อนุญาตให้ดูตทราย โดยพิจารณาเพียงประการเดียวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เห็นชอบให้ดูตทราย เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวง มหาดไทยดังกล่าว และการนำผลของมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาไม่ต่อใบอนุญาต จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่เคยได้รับอนุญาตต้องหยุดดำเนินการ ทำให้ต้องขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายซึ่งเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการดูตทรายในที่ดินของรัฐได้รับใบอนุญาตให้ดูตทราย (ทด. ๖๙ ก.) ในเขตพื้นที่ตำบลนบปริง มีกำหนดคราวละ ๑ ปี และได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตดูตทราย (ทด. ๖๔) ประจำปี ๒๕๔๕ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อประกอบกิจการดูตทรายหรือขุดตทรายต่อไปอีก ๑ ปี ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัดได้พิจารณาและมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาได้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทรายประจำจังหวัดครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ มีมติไม่ต่อใบอนุญาตดูตทราย ผู้ถูกฟ้องคดี (จังหวัดพังงา) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหนังสือแจ้งไม่ต่อใบอนุญาตให้ดูตทรายพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดทำการดูตทรายในทันทีที่ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่น

คำขอต่อใบอนุญาตดูตุททราย ประจำปี ๒๕๔๖ แต่ก็ไม่ได้รับอนุญาตเนื่องจากใบอนุญาตเดิม ได้ถูกยกเลิกแล้ว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ต่อใบอนุญาตและให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตดูตุททราย ประจำปี ๒๕๔๕ และประจำปี ๒๕๔๖ และให้ชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกใบอนุญาตให้ดูตุททรายของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกใบอนุญาตดูตุททราย จะต้องมีการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุททรายประจำจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้เป็น ผู้พิจารณาอนุญาตให้ดูตุททราย จากคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุททราย (ส่วนกลาง) หรือ กพต. อนุญาตให้ดูตุททรายแล้วและแจ้งมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อให้ตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องครบถ้วนหรือไม่ ตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๖ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตุททราย พ.ศ. ๒๕๒๓ มติของคณะกรรมการพิจารณา ให้ดูตุททรายประจำจังหวัดเป็นเพียงขั้นต่อนก่อนออกใบอนุญาตให้ดูตุททรายและส่งใบอนุญาต ให้กับผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ออกใบอนุญาตและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงอยู่ในขั้นตอน ของการพิจารณาทางปกครองยังไม่มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมี อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุททรายประจำจังหวัด จึงขอให้ทบทวนมติ ของคณะกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ได้

ในการพิจารณาอนุญาตให้ดูตุททราย คณะกรรมการฯ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูตุททราย พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งต้องคำนึงถึง (๑) ในด้านวิชาการ เช่น ความเสียหาย แก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ เป็นต้น (๒) ในด้านการปกครอง เช่น ความเดือดร้อน ของราษฎร ความเสียหายของเศรษฐกิจต่อส่วนรวม เป็นต้น และในการขออนุญาตจะต้องผ่าน ความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่ขออนุญาต (๓) แม่น้ำลำคลองแบ่งเขตแดน ระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาในด้านวิชาการ ปรากฏจากผลการตรวจสอบสภาพพื้นที่ของ คณะกรรมการฯ ไม่พบว่าเกิดความเสียหายแก่สภาพตลิ่ง สภาพธรรมชาติของลำน้ำ ส่วนใน ด้านการปกครองไม่ได้สร้างความเดือดร้อนแก่ราษฎรในเขตพื้นที่ดูตุททราย แต่คณะกรรมการฯ

มีมติไม่ต่อใบอนุญาตดูทรายให้กับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ขออนุญาตดูทรายมีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการดูทรายในพื้นที่ การที่ข้อ ๑๘ (๒) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายประจำจังหวัดจะมีมติอนุญาตได้จะต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเหนือ กพต. หรือคณะอนุกรรมการฯ ที่ กพต. มอบอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ดูทรายหรือต่อใบอนุญาต ทำให้อำนาจการให้อนุญาตของ กพต. ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าวไม่มีผล และทำให้หลักการประชุมตามข้อ ๖ ที่ห้ามมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากเปลี่ยนแปลงไปเพราะคะแนนเสียงขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นเสียงชี้ขาด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ข้อ ๑๘ ของระเบียบฯ ทั้งในด้านวิชาการและในด้านการปกครอง การขอต่อใบอนุญาตดูทรายของผู้ฟ้องคดีไม่ก่อความเสียหายแก่สภาพตลิ่งหรือเกิดความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร ประกอบกับผลการตรวจสอบการดูทรายปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ของคณะกรรมการที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง ให้ความเห็นเพียงว่าให้ลดจำนวนผู้ประกอบการดูทรายลง การที่คณะอนุกรรมการฯ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูทราย โดยพิจารณาประการเดียวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีต่อใบอนุญาตดูทราย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อนำผลของมติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบมาพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตให้ดูทรายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีคำสั่งให้หยุดการดูทรายนับจากวันที่ได้รับแจ้ง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีที่เคยได้รับอนุญาตให้ดูทรายต่อเนื่องตลอดมาต้องหยุดดำเนินการกิจการดูทราย ทำให้ต้องขาดรายได้จากการประกอบอาชีพและรับภาระในการจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างและค่าใช้จ่ายให้กับลูกจ้างและค่าใช้จ่ายในการประกอบอาชีพดูทราย จึงเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเฉพาะที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูทรายและให้หยุดทำการดูทรายตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์ คือ ค่าจ้างของลูกจ้างระหว่างรอการปฏิบัติงาน ส่วนค่าเสียหายจากเครื่องมือที่ใช้ในการดูทราย ค่าขาดประโยชน์จากการไม่ได้ใช้รถตักทราย รถบรรทุก ค่าพลาดโอกาสในการประกอบกิจการและค่าเสียประโยชน์ในการขายสินค้า มีใช้ผลโดยตรง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖ - ๒๘๑/๒๕๕๓)

หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างต้องตรวจสอบและควบคุมการทำงานของผู้รับจ้างด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ หากเจ้าหน้าที่ควบคุมการทำงานของผู้รับจ้างโดยปราศจากความระมัดระวังหรืออาจใช้ความระมัดระวังได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จนเกิดความเสียหายกับบุคคลอื่น ถือเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่อและเป็นกรกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วนกรงานที่สั่งให้ทำ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นตามนัยมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ว่าจ้างบริษัท น. ทำกรขุดลอกคลองสาธารณะประโยชน์ ทำให้กำแพงรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งก่อสร้างด้วยอิฐบล็อกตันที่อยู่ติดคลองได้ทรุดและพังลงไปใคลอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบแก้ไขและรับผิดชอบในความเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธโดยอ้างว่ารั้วชำรุดเสียหายมิได้เกิดจากการขุดลอกคลอง เพราะกรขุดลอกคลองได้ดำเนินการแล้วเสร็จไปก่อนรั้วจะพังเป็นเวลาประมาณ ๖ เดือนแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามมาตรา ๕๖ (๑) ประกอบกับมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายประกอบข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังได้ว่า เดิมรั้วของผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ติดริมหน้าของคลองเพราะมีดินริมคลองคั่นอยู่ เนื่องกรในการก่อสร้างรั้วพิพาทเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ผู้ฟ้องคดีได้ขุดหลุมทำฐานรากของเสาแล้วทำคานคอดินเพื่อรองรับน้ำหนักของรั้วซึ่งก่อสร้างด้วยอิฐบล็อก โดยใช้ดินริมตลิ่งที่เป็นชายคลองดังกล่าวค้ำยันกำแพงหรือรั้วเพื่อไม่ให้เกิดการพังทลายและทรุดตัวของคานคอดินอีกชั้นหนึ่ง รั้วพิพาทจึงทรงตัวอยู่ได้ตลอดมา แต่เมื่อผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการขุดลอกคลองดังกล่าวเมื่อปี ๒๕๔๘ รั้วของผู้ฟ้องคดีตันที่ติดคลองดังกล่าวจึงพังทลายลงโดยไม่ปรากฏว่ามีสาเหตุอื่นใดที่ทำให้รั้วพังลงได้ในห้วงเวลาดังกล่าว และกรภาพถ่ายหลังดำเนินการขุดลอกคลองที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างส่งต่อศาลปรากฏว่า บริเวณใต้รั้วพิพาทไม่มีดินที่เป็นชายคลองค้ำยันเหลืออยู่ ซึ่งแตกต่างจากแนวตลิ่งฝั่งตรงกันข้ามที่ยังปรากฏ

แนวดินชายคลองค้ำยันเขื่อนริมตลิ่งอยู่ อันแสดงให้เห็นว่าในการขุดลอกคลองดังกล่าว ผู้รับจ้างได้ขุดลอกดินและเศษวัชพืชต่างๆ จนติดแนวรั้วของผู้ฟ้องคดีจริง หาได้ขุดลอกเฉพาะตามแนวร่องน้ำลึกประมาณ ๑ เมตร โดยเว้นดินริมตลิ่งไว้ข้างละ ๑ เมตร ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ การขุดลอกคลองของบริษัท น. ผู้รับจ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมของนายช่างโยธาเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์และบุคคลดังกล่าวอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ กล่าวคือ จะต้องควบคุมให้บริษัท น. ขุดลอกดินแนวริมคลองห่างจากตลิ่งโดยให้มีแนวดินเพียงพอที่จะใช้ค้ำยันรั้วได้ การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานปล่อยให้บริษัท น. ขุดดินแนวริมคลองออกไปจนไม่มีดินเหลือเพียงพอที่จะค้ำยันให้แนวรั้วยังคงตั้งอยู่ได้ จึงเป็นการประมาทเลินเล่อเมื่อการกระทำดังกล่าวทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การพังของรั้วไม่ได้เกิดจากแรงดันหรือแรงอัดของรากต้นไม้ และการที่รั้วมีได้ทรุดหรือพังลงในทันทีในขณะที่มีการขุดลอกคลอง เนื่องจากมีดินด้านในรั้ว รากไม้ แนวรั้วด้านอื่นที่ยึดโยงไว้หรือวัสดุอื่นๆ ช่วยพยุงอยู่ อีกทั้ง การที่รั้วพังลงมิได้เกิดจากตัวรั้วมีสภาพเก่าและมีอายุการใช้งานมานานมาแล้ว เพราะหากเป็นกรณีที่พังลงตามอายุการใช้งาน รั้วด้านอื่นๆ ก็น่าจะพังลงในเวลาใกล้เคียงกันหรือพร้อมๆ กันไปด้วย เมื่อการดำเนินการของผู้รับจ้างอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาและมีอำนาจแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือตัดทอน มีอำนาจสั่งให้ผู้รับจ้างหยุดกิจการนั้นชั่วคราว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ว่าจ้างเป็นผู้ผิดในส่วนงานที่สั่งให้ทำ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือว่าค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานซึ่งเป็นราคาที่ประมาณการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับขณะเกิดเหตุและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ประมาณการขึ้นเอง เป็นค่าเสียหายที่ควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามนัยมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๘/๒๕๕๓)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ การที่ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยไม่ใส่ใจควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดจนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตยักยอกเงินของราชการเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบ แต่การที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีได้กำหนดว่าแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใด มีผลเท่ากับให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานแทนเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมทำละเมิด ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดได้มอบหมายให้นาย ว. ตำแหน่งเจ้าพนักงานแรงงาน ๓ รับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไป ติดต่อ ประสานการพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดซื้อจัดจ้าง ควบคุม วางแผน ติดตามประเมินผล ตรวจสอบเอกสารด้านการเงินและบัญชีจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ งานพัสดุ งานประสานการฝึก วางแผนงานและประเมินผลให้ถูกต้องตามระเบียบก่อนเสนอผู้อำนวยการและให้ทำหน้าที่ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีติดราชการหรือไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้ในขณะนั้น ต่อมา นาย ว. ได้ทำสัญญายืมเงินต่อผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคเหนือ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการฝึกตามโครงการฝึกอาชีพแรงงานในภูมิภาคเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานภายใต้เงินกู้ธนาคารโลก โดยผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคเหนือได้อนุมัติให้ยืมเงินและสั่งจ่ายเช็คในนามของนาย ว. และนาย ว. ได้นำเงินที่ได้ไปจ่ายให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกเพียงบางส่วน โดยยังไม่ได้จ่ายเงินค่าอาหารให้แก่ผู้รับการฝึกคิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๔๗,๒๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) จึงได้มีคำสั่งที่ ๕๔๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้นาย ว. และผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการในจำนวนเงิน ๔๔๗,๒๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของศูนย์ฯ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมดูแลและตรวจสอบการดำเนินการฝึกอบรมของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดทุกโครงการ ตลอดจนควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับปล่อยปละละเลยไม่ใส่ใจควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด จนเป็นเหตุให้นาย ว. กระทำการทุจริตติดต่อกันถึง ๔ ครั้ง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังอย่างเช่นวิญญูชนพึงกระทำแล้ว เมื่อนาย ว. ทุจริตเงินเพียง ๑ - ๒ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีก็ควรจะทราบถึงการกระทำของนาย ว. แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้กระทำไม่ อันเป็นเหตุให้นาย ว. ยักยอกเงินของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ของตน ถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการทำหน้าที่ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย กรณีจึงมีผู้ต้องรับผิดชอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาและนาย ว. ผู้กระทำการทุจริตเงิน แต่การที่กรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า นาย ว. มีเจตนาทุจริตเงินโครงการฯ ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ราชการเป็นจำนวน ๔๔๗,๒๕๐ บาท โดยที่นาย ว. กระทำโดยทุจริตจึงไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยและไม่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดจนเป็นเหตุให้นาย ว. ทุจริตเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๔๔๗,๒๕๐ บาท แก่ทางราชการนั้น เป็นกรณีที่มีได้กำหนดว่าแต่ละคนต้องรับผิดชอบในส่วนของตนเป็นจำนวนเงินเท่าใด แต่กลับกำหนดให้มีการเรียกให้นาย ว. และผู้ฟ้องคดีต่างคนต่างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงินเดียวกัน โดยให้เรียกจากนาย ว. ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้เรียกจากผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลทั้งสองต้องรับผิดชอบใช้เงินจำนวนเดียวกันซ้ำซ้อน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเต็มจำนวนดังกล่าว จึงมีผลเท่ากับเป็นการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนนาย ว. ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ที่บัญญัติห้ามมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับกับการละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๗/๒๕๕๓)

การที่หน่วยงานของรัฐได้มีประกาศประกวดราคาซื้อวัสดุ โดยมีเอกชนรายหนึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่หน่วยงานประกาศให้เอกชนซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำลำดับสองเป็นผู้ชนะการประกวดราคา โดยอ้างว่าสินค้าบางรายการที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอไม่ได้มีการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและละเอียดไม่ได้เรียกผู้เสนอราคาต่ำลำดับสองมาต่อรองราคาเพื่อให้พิจารณาทบทวนปรับลดราคาที่เสนอให้ต่ำลงตามข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคาต่ำสุด หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่ง ซึ่งจะต้องเป็นค่าเสียหายที่มีผลเยียวยาให้เอกชนผู้นั้นได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมและมีผลใกล้ชิดกับความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมราชทัณฑ์) ได้ประกาศ เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขัง มีผู้เสนอราคาจำนวน ๓ ราย ได้แก่ บริษัท พ. บริษัท อ. และผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาต่ำสุดและสัญญาของผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติถูกต้องตามที่ประกาศกำหนด แต่คุณภาพและการบรรจุหีบห่อ การผลิตเนื้อสบู่ การประทับตราหยี่ห้อลงบนเนื้อสบู่ยังไม่ได้มาตรฐาน ไม่ได้แสดงเครื่องหมายมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้นำสบู่ของบริษัท อ. และของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้ต้องขังในเรือนจำทดลองใช้ ผลปรากฏว่าสบู่ของบริษัท อ. ได้รับความพึงพอใจมากกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีประกาศให้บริษัท อ. ซึ่งเสนอราคาต่ำเป็นลำดับที่สองเป็นผู้ชนะการประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๐,๐๕๙,๓๕๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและบริษัท อ. เป็นผู้เสนอราคาต่ำลำดับสอง โดยผู้ฟ้องคดีเสนอสบู่ซึ่งมิได้มีการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และปรากฏว่าบริษัท อ. เสนอราคาสูงกว่าราคาของผู้ฟ้องคดีเสนอไม่เกิน

ร้อยละเจ็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องเรียกบริษัท อ. มาต่อรองราคาตามเงื่อนไขของข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการที่ข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เรียกผู้เสนอราคาพัสดุที่แสดงเครื่องหมาย มาตรฐานหรือผู้เสนอราคาพัสดุที่ผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบคุณภาพที่เสนอราคา สูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละเจ็ดมาต่อรองราคา ก็มีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้เสนอราคาที่สูงกว่านั้น พิจารณาทบทวนปรับลดราคาที่เสนอให้ต่ำลงในอันที่จะเป็นประโยชน์ให้ทางราชการได้ใช้พัสดุ ที่มีการรับรองคุณภาพมาตรฐานในราคาที่ไม่สูงเกินสมควร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่ได้เรียก บริษัท อ. มาต่อรองราคา และได้มีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังจากบริษัท อ. ทั้งที่บริษัทดังกล่าวเสนอราคาสูงกว่าผู้ฟ้องคดี จึงเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้ จัดซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังจากบริษัท อ. เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยข้อ ๑๖ (๗) วรรคสอง (ข) ของระเบียบดังกล่าว ประกอบกับการพิจารณาปรับราคาของบริษัท อ. ที่เสนอราคา สูงกว่าราคาต่ำสุดไม่เกินร้อยละห้าจะกระทำได้อีกต่อเมื่อบริษัท อ. ยินยอมปรับลดราคาที่เสนอ ให้ต่ำลงแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เรียกบริษัทดังกล่าวมาเจรจาต่อรองราคาให้ลดลงต่ำกว่า ที่เสนอมา จึงเป็นการกระทำที่ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการด้วย และการจัดซื้อสบู่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้เป็นเพียงเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังอย่างหนึ่งในแปดอย่างที่ประสงค์ จะจัดซื้อ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีการพิสูจน์ในทางวิทยาศาสตร์ใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่า สบู่ของผู้ฟ้องคดีไม่มีคุณภาพมาตรฐาน และการทดสอบคุณภาพมาตรฐานของสบู่ด้วยการสัมผัส และพิจารณาด้วยตาของคณะกรรมการฯ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจวิเคราะห์คุณสมบัติ ของสบู่ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคาอย่างเท่าเทียมกันได้ อีกทั้ง การสำรวจความพึงพอใจของผู้ต้องขังดังกล่าวก็ได้เป็นเงื่อนไขของการประกวดราคา และไม่มีหลักประกันที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นกลางของผู้สำรวจแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังจากบริษัท อ. จึงเป็นการ ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนค่าเสียหายในการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดี พึงเรียกร้องได้นั้น จะต้องเป็นค่าเสียหายที่มีผลเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับคืนสู่ฐานะเดิม และจะต้องเป็นค่าเสียหายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจาก การกระทำละเมิด ซึ่งค่าเสียหายจากการขาดกำไรที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องนั้นเป็นเพียง การคาดหมายว่าจะได้มาเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา แต่ในความเป็นจริงยังมิได้ทำสัญญาไว้ต่อกัน หรือแม้ว่าจะได้ทำสัญญาไว้ต่อกันก็หาได้มีข้อเท็จจริงใดยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้กำไรตามที่

กล่าวอ้าง จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายจากการขาดกำไรให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นค่าพาหนะในการติดต่อกับทางราชการและค่าจัดทำเอกสารประกวดราคานั้น แม้จะได้รับความเสียหายจริงแต่ก็ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ตามจำนวนที่ขอ และในเรื่องค่าเสียหาย ศาลมีอำนาจกำหนดได้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ ให้เป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อเครื่องใช้ส่วนตัวผู้ต้องขังจากผู้ฟ้องคดี ก็ถือเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงกำหนดค่าเสียหายในส่วนค่าเสียโอกาสให้เป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการติดตามผลการประกวดราคา ค่าที่ปรึกษา กฎหมาย ค่าเสียเวลาในการจัดหาสินค้าและค่าเสียชื่อเสียงนั้น มิใช่ผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๙/๒๕๕๓)

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสิบปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อบัตรภาษีที่ผู้ฟ้องคดีออกให้แก่ผู้ขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ต้องมีการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่ต้องชำระ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ และมีการวางฎีกาเบิกตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้แล้วเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ นับแต่วันดังกล่าว วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๐ จึงเป็นวันที่มีการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาด ตามมาตรา ๕๗

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน หากผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้อง ในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี ที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้เงิน ตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีได้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล และยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้นาย ก. ซึ่งกระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดีโดยการออกคำสั่งให้นาย ก. ชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดี แต่นาย ก. ไม่ชำระ และได้ ถึงแก่ความตายในภายหลัง โดยผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรม ของนาย ก. ผู้ตาย ชำระแทนนาย ก. แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับ ตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนาย ก. เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ก. ผู้ตาย โดยในขณะที่นาย ก. รับราชการตำแหน่งศุลกากร กงตรวจสินค้าขาออก มีหน้าที่ ในการประทับดวงตราตะกั่ว กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC ที่ตู้คอนเทนเนอร์และมีหน้าที่เป็น ผู้ช่วยการปฏิบัติงานของนายตรวจศุลกากร ในการตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. กระทำการ ทุจริตในการส่งออกและขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกตามพระราชบัญญัติชดเชย ค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งจากการตรวจสอบหลักฐาน การส่งออก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเสียหายจากการที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ทุจริตในการขอรับเงิน ชดเชยค่าภาษีอากร เป็นผลโดยตรงจากขั้นตอนการตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ โดยมีนายตรวจศุลกากรและศุลกากรกรักรวมถึงนาย ก. เกี่ยวข้องด้วย ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๑๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยนาย ก. ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน เป็นจำนวนเงิน ๕๐,๑๐๑.๓๑ บาท ต่อมา นาย ก. ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ หลังจากนั้น นาย ก. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓(๔)/๕๓ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ในฐานะทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกของนาย ก. ผู้ตาย รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นจำนวนเงิน ๕๐,๑๐๑.๓๑ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน พร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า วันที่ผู้ฟ้องคดีทำการออกบัตรภาษีให้แก่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ตามใบขนสินค้า ๕ ฉบับ ที่นาย ก. มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ผู้ฟ้องคดีออกบัตรภาษี เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๐ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ จึงถือได้ว่า นาย ก. กระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า คดียังไม่ขาดอายุความ และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระหนี้ หากเจ้าหน้าที่เพิกเฉยผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อชำระหนี้ได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน กรณีนาย ก. ผู้ตาย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ศุลกากร ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. กระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชย ค่าภาษีอากร ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ได้ยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร สำหรับสินค้าส่งออก ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ออกบัตรภาษีให้แก่บริษัทซึ่งเป็นผู้รับรองบัตรภาษี โดยผู้รับโอนบัตรภาษีได้นำบัตรภาษีดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่ บริษัทต้องชำระ ตามนัยมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิต ในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ และมีการวางฎีกาเบิกตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๐ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามจำนวนเงินของบัตรภาษีที่ได้ นำไปใช้ประโยชน์แล้ว ดังนั้น วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๐ จึงเป็นวันกระทำความผิดที่ผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งที่ ๑๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้นาย ก. ผู้ตาย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งให้ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี

ได้ดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากนาย ก. ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อ นาย ก. ได้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้นาย ก. ชำระเงินนั้น มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดให้เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดได้ อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่ง เพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิ ผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็น องค์การตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็น ประโยชน์ต่อคุณกรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล การที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ นาย ก. ชำระค่าสินไหมทดแทน แต่นาย ก. ไม่ชำระ และได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓(๔)/๕๓ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ก. ผู้ตาย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังกล่าวแทนนาย ก. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ ในมูลละเมิด จึงจำต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อ นาย ก. เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดก ของนาย ก. ผู้ตาย ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว และโดยที่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้อง อันมีต่อ นาย ก. ผู้ตาย จึงอยู่ในบังคับต้องห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้รับความรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๑/๓๖๙๕ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอให้อธิบดีกรมบัญชีกลางจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของ นาย ก. ผู้ตาย จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่ นาย ก. ถึงแก่ความตาย การที่ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา การฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา
พิพากษาต่อไป

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘/๒๕๕๔ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๕๔
ได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกัน)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

คำสั่งให้คืนเงินยืมทรงจ่ายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากคู่กรณีเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดี มิใช่เป็นกรณีที่มีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงหรือไม่สะดุดหยุดลง โดยวันที่ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นวันที่ “รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี” และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะออกคำสั่งให้ชุดใช้เงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ ก็จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดทำการสอบสวนตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อน การนำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาเป็นเหตุในการออกคำสั่ง ถือว่ามีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขานุการสมัชชาพนักงานรถเมล์ได้ขออนุมัติยืมเงินทรงจ่ายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) เพื่อนำไปใช้ในการจัดสัมมนาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) อนุมัติให้ใช้งบกลางในการจัดสัมมนาดังกล่าว เมื่อได้มีการจัดสัมมนาเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงได้ยื่นเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการสัมมนาเพื่อหักล้างเงินทรงจ่ายที่ยืมไปและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้หักล้างเงินนั้นแล้ว ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวแล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรียกเงินคืน เนื่องจากเห็นว่าไม่ใช่เป็นการจ่ายเงินยืมทรงจ่ายให้กับพนักงานเพื่อกิจการภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ และข้อ ๒ ของข้อบังคับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ฉบับที่ ๒ ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

มีคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก เกี่ยวกับการยืมเงินทรวงจ่ายดังกล่าว และเมื่อการสอบสวนแล้วเสร็จได้มีคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๗ เรื่อง การลงโทษและชดใช้หนี้สิน ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินคืน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความเห็นยืนตามความเห็นเดิม โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินยืมทรวงจ่ายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งที่ ๑๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินยืมทรวงจ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๗ จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งในวันเดียวกันกับวันที่ออกคำสั่ง เมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินทรวงจ่ายที่ยืมไป เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ อันเป็นเงื่อนไขที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับให้ต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดีต่อศาล หากใช่เป็นกรณีที่จะทำให้ระยะเวลาในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงหรือไม่สะดุดหยุดลงไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีความเห็นยืนตามความเห็นเดิม โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และฟ้องคดีในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ อันมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการยืมเงินทรวงจ่ายไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดทำการสอบสวนตามข้อ ๘

วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อน จึงจะทำการวินิจฉัยและออกคำสั่งได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งที่ ๑๗๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้คืนเงินยืมทดรองจ่ายที่ยืมไปโดยมิได้ดำเนินการตามนัดดังกล่าว แต่ได้นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายคนละฉบับและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาเป็นเหตุในการออกคำสั่ง จึงเป็นการออกคำสั่งไปโดยมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินยืมทดรองจ่าย จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔/๒๕๕๔)

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีตรวจรับงานก่อสร้างที่ไม่ถูกต้องตามแบบแปลนสัญญาและข้อกำหนดในสัญญาเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดทำหน้าที่ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาและอีกคนหนึ่งทำหน้าที่ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างที่มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานจ้าง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิใช่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน และไม่ใช่วินิจฉัยคดีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนได้ จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งการสอบสวนก็มิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบล) โดยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กตามสัญญาก่อสร้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาย ช. และนาย ก. กรรมการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนน โดยนาย ช. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างถนนและเป็นผู้รายงานว่า ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาและนาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างและมีความเห็นแย้งไม่ตรวจงานจ้างก่อสร้างดังกล่าว และในการสอบสวนคณะกรรมการไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือนำพยานหลักฐานโต้แย้งข้อกล่าวหาและไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำสั่งยกอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พบว่าการดำเนินการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ไม่ถูกต้องตามแบบแปลนสัญญาและข้อกำหนด แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างแล้ว จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นการดำเนินการตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้ จึงต้องนำมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ในการพิจารณากรณีนี้ กล่าวคือ มาตรา ๑๓ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีซึ่งเป็นเหตุชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียง และมาตรา ๑๖ เป็นพฤติการณ์อื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง การที่นาย ช. ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา และนาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีและผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานจ้าง

ก่อสร้างถนน จึงเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวและเคยให้ความเห็นไว้ว่า การดำเนินการก่อสร้างถนนไม่ถูกต้องตามแบบและข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นความเห็นที่เป็นปรปักษ์โดยตรงกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ตรวจรับงาน เมื่อบุคคลทั้งสองทำหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสองหยุดการพิจารณาและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการทราบตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) นาย ช. และนาย ก. จึงต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าว และการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก็มีใช่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ และตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามข้อ ๒ ของหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้เปิดช่องให้สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นหรือปลัดอำเภอเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวได้ จึงไม่ใช่กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนได้ กรณีไม่เข้าข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ใช้ข้อมูลจากสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำสั่งอำเภอ ที่ ๓๗๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๒ โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคล โดยมีได้มีการดำเนินการใดๆ ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีก และไม่ปรากฏว่าได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ของตนแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้อง
ตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญอันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

หลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องความรับผิดฐานละเมิดมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นต้องชดใช้ค่าเสียหาย แต่เมื่อการสอบสวนได้ความเพียงว่าผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่เวรรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่ของหน่วยงานของรัฐไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามวิสัยของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่รู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข อันจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการปฏิบัติหน้าที่ก็มีได้เป็นเหตุปัจจัยโดยตรงที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินจากการเกิดเพลิงไหม้ อีกทั้งการเกิดเพลิงไหม้อาจเกิดจากเหตุหลายประการและไม่มีพยานหลักฐานชัดเจนว่าเกิดจากการกระทำของบุคคลใด นอกจากนี้ ความเสียหายยังเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม โดยระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัย และการรับส่งเวรไม่ชัดเจนเป็นหลายลักษณะอักษร การติดตั้งอุปกรณ์ในการดับเพลิงไม่ทันสมัย ระบบควันเกิดการชำรุดเสียหายใช้การไม่ได้ การให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยอาคารรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่ได้มีส่วนกระทำความผิดจึงย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ขณะปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำอาคารรัฐสภา ๓ ในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๒ ได้เกิดเพลิงไหม้อาคารรัฐสภา ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นและคณะกรรมการเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดในทางละเมิด เพราะช่วงที่ผู้ฟ้องคดีเข้าเวรรักษาการณ์ ระหว่างเวลา ๒๐.๓๐ นาฬิกา ของวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงเวลา ๐๐.๓๐ นาฬิกา ของวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามข้อ ๒ และข้อ ๑๑ ของคำสั่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ที่ ๖๓๕/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๕ และมีพฤติการณ์ที่ถือเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังตามสมควรในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยซึ่งควรจะต้องใช้ความระมัดระวังมากกว่าวิญญูชนทั่วไป ละทิ้งจุดที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควรและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการรับส่งเวรที่ต้องกระทำที่จุดกำหนดซึ่งห่างจากจุดดับเพลิงประมาณ ๒ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง)

พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าก่อนเกิดเหตุเพลิงไหม้ผู้ฟ้องคดีได้พินหน้าที่เวรรักษาการณ์ไปแล้วประมาณ ๔๕ นาที และยังได้เข้าช่วยเหลือนดับเพลิง อีกทั้งไม่ใช่ผู้ก่อเหตุหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะต้องรับผิดในกรณีนี้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามรายงานการตรวจสถานที่เกิดเหตุระบุว่าสาเหตุของการเกิดเพลิงไหม้มาจากการที่มีวัสดุติดไฟตกไปถูกกับเศษกระดาษที่อยู่ด้านหลังเคาน์เตอร์ในอาคารรัฐสภา ๓ ทำให้เกิดการลุกและลามไหม้ได้รับความเสียหาย เวลาที่พบเหตุเพลิงไหม้ห่างจากช่วงเวลาของผู้ฟ้องคดีออกจากเวรรักษาการณ์แล้วประมาณ ๔๕ นาที ทางสอบสวนไม่มีพยานหลักฐานระบุได้ว่าเพลิงไหม้เกิดจากการกระทำของผู้ใดและเริ่มเกิดเหตุเมื่อเวลาใด แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยอาคารรัฐสภา ๓ ตั้งแต่เวลา ๒๐.๓๐ นาฬิกา ของวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงเวลา ๐๐.๓๐ นาฬิกา ของวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๒ โดยปฏิบัติงานรักษาการณ์ในบริเวณจุดหรือพื้นที่ปกติและควบคุมการเข้าออกของบุคคลตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ที่ ๖๓๕/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๕ เรื่องการผ่านเข้าออกในบริเวณของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและตามที่คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) กำหนดไว้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตรงกันว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้ารับเวร นาย ช. เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยได้เข้าไปตีมสुरาในห้องศูนย์วิทยุก่อนแล้วโดยนาย ช. ซึ่งทำหน้าที่เป็นเวรรักษาการณ์ในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบหรือดำเนินการใดๆ และตามรายงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ ปรากฏว่านาย ช. มีพฤติการณ์เช่นนี้หลายครั้งแล้ว แต่ไม่มีการดำเนินการใดๆ จากฝ่ายรักษาความปลอดภัยซึ่งเป็นหน่วยงานราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงแต่การว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่และการรับส่งเวรของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีการป้องกันและแก้ไขอัคคีภัยสำหรับอาคารรัฐสภา ๓ โดยได้จัดเตรียมอุปกรณ์ในการดับเพลิงเบื้องต้นและได้มีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในเรื่องการบรรเทาสาธารณภัยแล้ว ประกอบกับไม่สามารถระบุสาเหตุของเพลิงไหม้ได้ว่าเกิดจากการกระทำของบุคคลใด แม้ขณะผู้ฟ้องคดีเข้าเวรรักษาการณ์อยู่ที่ชั้นล่างของอาคารรัฐสภา ๓ ตามจุดที่กำหนดโดยแผนผังหรืออยู่ที่จุดกำหนดเพื่อทำการรับส่งเวร

ให้แก่ นาย ข. ที่อาคารรัฐสภา ๓ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่ตามวิสัยของผู้ปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังคงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและมีได้เป็นเหตุปัจจัยโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินจากการเกิดเพลิงไหม้เนื่องจากเพลิงไหม้อาจเกิดได้จากสาเหตุหลายประการและเหตุที่เกิดขึ้นก็ยังไม่พยานหลักฐานชัดเจนว่าเกิดจากการกระทำของบุคคลใด อีกทั้งเหตุเพลิงไหม้ก็มีได้เกิดขึ้นระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีไปตามนาย ข. เพื่อให้รับเวรต่อจากตนอันจะตำหนิได้ว่าหากผู้ฟ้องคดีรออยู่ ณ จุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้นาย ข. มารับเวรก็จะไม่เกิดเพลิงไหม้ และตามรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดอุปกรณ์ในการดับเพลิงได้ติดตั้งไว้ตั้งแต่การก่อสร้างอาคารรัฐสภา ๓ เสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งมีอายุการใช้งาน ๒๕ ปี การติดตั้งอุปกรณ์ในการดับเพลิงของอาคารจึงไม่ทันสมัย มีเพียงการติดตั้งระบบควันไว้เท่านั้น และขณะเกิดเหตุระบบนี้เกิดการชำรุดเสียหายไม่สามารถใช้งานได้แล้ว ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่เกิดจากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรที่พึงปฏิบัติแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปตรวจดูความเรียบร้อยในอาคารรัฐสภา ๓ ชั้นล่างอีกครั้งภายหลังที่นาย ข. ได้ออกไปแล้วปรากฏว่าเหตุการณ์ปกติ ไม่มีกลิ่นควันหรือเหตุชวนสงสัยแต่ประการใด และได้ออกจากอาคารรัฐสภา ๓ เวลาประมาณ ๐๐.๒๙ นาฬิกา โดยใส่กุญแจประตูอาคารเรียบร้อยแล้วและได้นำลูกกุญแจและสมุดบันทึกเวลาที่บันทึกข้อความคล้ายกับที่นาย ข. บันทึกไว้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะออกเวรโดยส่งมอบเวรให้นาย ข. โดยเดินไปด้านหลังกองรักษาการณ์เพื่อปลุกนาย ข. ซึ่งนอนพักเพื่อรอเข้าเวรอยู่ และนำสมุดบันทึกเวลาไปวางบนโต๊ะผู้ช่วยหัวหน้าเวรพร้อมนำกุญแจแขวนในตู้เก็บกุญแจตามนาย ข. บอกซึ่งปฏิบัติกันเป็นประจำ การที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ชั้นล่างของอาคารรัฐสภา ๓ หลังจากผู้ฟ้องคดีได้ออกเวรไปแล้ว ๔๕ นาที โดยไม่ทราบสาเหตุที่แน่ชัด อีกทั้งไม่มีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข ก็ยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ตามมาตรา ๑๐วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑,๓๓๙,๐๘๐.๘๑ บาท แต่การให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทั้งที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออันเป็นการละเมิดย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

เพราะบุคคลจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้อื่นตามความในมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ มีผลก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น การที่จะให้ผู้ที่ไม่ได้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลอื่น โดยที่ตนเองไม่ได้มีส่วนกระทำผิด ย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องความรับผิดชอบฐานละเมิด อันเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๔)

คำสั่งยกเลิกการประกวดราคามีลักษณะเป็นคำสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาค่าเสนอซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้หน่วยงานทางปกครองจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจยกเลิกการประกวดราคาเพื่อป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่การบริการสาธารณะ แต่ก็ต้องใช้อย่างมีเหตุผลและมุ่งรักษาประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง เมื่อการใช้อำนาจไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวและก่อให้เกิดความเสียหายกับผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามประกาศ หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและเป็นความเสียหายที่แท้จริงจากการทำละเมิดนั้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคาจัดซื้อระบบสื่อสารพร้อมติดตั้งจำนวน ๖ รายการ ตามประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๓ โดยผู้ฟ้องคดีเสนอผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) ส่งให้ผู้ฟ้องคดีนำผลิตภัณฑ์มาทดสอบประสิทธิภาพการทำงานกับสถานีไฟฟ้าจำนวน ๔ สถานี หลังจากทดสอบแล้วคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้รายงานคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าเห็นสมควรให้จัดซื้อผลิตภัณฑ์ของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖ รายการ แต่คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีมติให้ยกเลิกการประกวดราคาตามประกาศดังกล่าวเนื่องจากเงื่อนไขการประกวดราคาไม่มีความชัดเจนและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับปรุงสเปค (รายการเฉพาะ) และเงื่อนไขการประกวดราคาใหม่

แต่เมื่อการประกวดราคาใหม่มีผู้เสนอราคาขายเดี่ยวและไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จึงยกเลิกการประกวดราคา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าอุทธรณ์สื่อสารแทนการจัดซื้อตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ที่ให้ชะลอการสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการยกเลิกการประกวดราคาตามประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๓ เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาหรือชดใช้ค่าเสียหายจากการเข้าร่วมประกวดราคาและค่าเสียโอกาสทางการค้าหรือค่าขาดกำไร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ให้ยกเลิกการประกวดราคาตามประกาศการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๓ มีลักษณะเป็นคำสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งของคณะกรรมการที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องใช้สิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากการมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ นับแต่วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่มีการประกาศให้ยกเลิกการประกวดราคา เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และถึงแม้ว่าคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจยกเลิกการประกวดราคาเพื่อป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่การบริการสาธารณะก็ตาม แต่การใช้อำนาจนั้นก็จะต้องใช้อย่างมีเหตุผลและมุ่งรักษาประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง เมื่อผู้ฟ้องคดีเสนอราคาถูกต้องตามประกาศประกวดราคาทุกประการ แต่คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกลับอ้างว่าต้องการปรับปรุงสเปค (รายการ

เฉพาะ) และเงื่อนไขการประกวดราคาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงยกเลิกการประกวดราคา และเมื่อมีการประกาศประกวดราคาฉบับใหม่แล้วปรากฏว่ามีได้มีการปรับปรุงสเปค (รายการเฉพาะ) เพียงแต่กำหนดห้ามย้ายสถานีลูกข่ายและกำหนดเงื่อนไขให้ส่งมอบอุปกรณ์พร้อมติดตั้งในพื้นที่จำนวน ๕๘ สถานี ภายใน ๔ เดือน ซึ่งมีได้สอดคล้องกับเหตุผลในการยกเลิกการประกวดราคา ทั้งการประกวดราคาครั้งที่สองก็มีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวและเสนอราคาผิดเงื่อนไข ทำให้ต้องมีการยกเลิกประกวดราคาอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจพิสูจน์ให้เห็นว่า อุปกรณ์เครื่องสื่อสารของผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่องอย่างหนึ่งอย่างใด การออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ส่งผลให้คำสั่งยกเลิกการประกวดราคา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าเสียหายเป็นค่าใช้จ่ายในการเตรียมงานตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการประกวดราคา การยื่นซองประกวดราคา รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการทดสอบอุปกรณ์ ซึ่งได้แก่ ค่าจ้างบริษัทอื่นในการทดสอบอุปกรณ์ ค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าธรรมเนียมการออกหนังสือค้ำประกัน ค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายในการเจรจาติดต่อที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค่าจัดทำเอกสารประมวล ค่าจ้างทำ Presentatation ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างวิศวกรมาทดสอบผลิตภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายในการนำอุปกรณ์บริษัท SRT ส่งคืน ค่าใช้จ่ายในการส่งอุปกรณ์กลับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และค่าใช้จ่ายในการนำสินค้าออกตามพิธีการทางศุลกากรโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์โต้แย้งเฉพาะค่าเอกสารประกวดราคา และค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือค้ำประกัน ค่าสินไหมทดแทนในส่วนอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้อุทธรณ์โต้แย้งจึงเป็นที่ยุติ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการเสนอราคา ตามประกาศประกวดราคาครั้งที่สอง โดยไม่ต้องซื้อเอกสารประกวดราคา มิได้มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ฐานะเดิมแต่อย่างไร ส่วนค่าเสียหายโอกาสทางการค้าหรือค่าขาดกำไรเป็นค่าเสียหายในอนาคตซึ่งไม่มีความแน่นอนและผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดและเป็นความเสียหายที่แท้จริง จึงเป็นเพียงการคาดการณ์ถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และเมื่อยังมีได้เข้าสู่กระบวนการเลือกคู่สัญญา อีกทั้งหลังจากยกเลิกการประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ทำสัญญาซื้อขายกับผู้เสนอราคารายใด ค่าเสียหายโอกาสทางการค้าหรือค่าขาดกำไรจึงไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๒/๒๕๕๔)

ภายใต้ระบบนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ จะต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้เอง ทั้งจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนตามรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ และไม่เป็นการสร้างภาระแก่ปัจเจกชนเกินสมควรตาม “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างเหมาะสมหรือบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้จริง แต่ราษฎรได้รับความเสียหายน้อยที่สุดและก่อประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุด เมื่อการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามเป็นความจำเป็นตามสภาพข้อเท็จจริงและดำเนินการตามขั้นตอนของทางราชการอย่างเปิดเผย มีการเสนอและพิจารณาคำร้องขอให้ก่อสร้างตามขั้นตอนของทางราชการ มีการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของสภาพพื้นที่และก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่า จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและอาคารซึ่งเป็นสถานประกอบกิจการที่ตั้งอยู่ริมถนนรามคำแหงฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการเขต) ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท พ. ก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้ามหาวิทยาลัยรามคำแหงตามมติของคณะกรรมการพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน หากได้ทำการก่อสร้างสะพานเสร็จแล้ว แนวทางลงของสะพานจะกีดขวางทางเข้าออกสาธารณะ บดบังบริเวณหน้าร้านและทำให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สะพาน การกำหนดจุดและการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการดำเนินการก่อสร้าง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนรามคำแหง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) ในฐานะหน่วยงานทางปกครองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ร่วมกันพิจารณากำหนดจุดและก่อสร้างสะพาน

คนเดินข้ามถนนรามาคำแห่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ อันเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งภายใต้ระบบนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจประกอบกับข้อมูลและข้อเท็จจริงอื่น ๆ เช่น ด้านวิชาการและเทคนิคการก่อสร้าง ผลกระทบข้อดีข้อเสียหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนหรือเอกชนในบริเวณที่จะก่อสร้างความเห็นของประชาชนตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงประมวลข้อมูลเพื่อใช้ดุลพินิจกำหนดจุดก่อสร้างที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่จะเกิดแก่ประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะและจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนที่เกี่ยวข้องเกินสมควรรวมถึงกำหนดมาตรการเยียวยา เพื่อชดเชยให้กับเอกชนที่ต้องได้รับความเสียหาย เมื่อการกำหนดจุดและการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนรามาคำแห่งเป็นไปตามความประสงค์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง เนื่องจากมีนักศึกษาเดินทางมาเรียนในแต่ละวันจำนวนมากทำให้การจราจรติดขัด การสัญจรไปมาไม่สะดวก ทั้งมีนักศึกษาร้องเรียนถึงความไม่สะดวกจำนวนมาก ประกอบกับมีการจัดการจราจรแบบสวนทางกัน มีป้ายหยุดรถโดยสารประจำทางฝั่งตรงข้ามมหาวิทยาลัย มีศาลาที่พักผู้โดยสารประจำทาง มีอุโมงค์โดยสารประจำทาง ปริมาณรถยนต์และการจราจรอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก บริเวณหน้ามหาวิทยาลัยมีการฝ่าฝืนการข้ามถนน ทำให้เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนหลายครั้ง และเมื่อมีการก่อสร้างสะพานจะยังคงเหลือพื้นที่ว่างระหว่างแนวสะพานคนเดินข้ามกับแนวกันสาดและตัวอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะพอสมควรเพียงพอที่จะไม่เป็นปัญหาอุปสรรคด้านสาธารณูปโภคทั้งใต้ดิน บนดินหรือเหนือดิน เมื่อรวมกับพื้นที่ว่างใต้กันสาดจากแนวตัวอาคาร การกำหนดจุดมีระยะห่างจากสะพานคนเดินข้ามถนนข้างเคียงเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน และบันไดทางขึ้นลงสะดวกต่อนักศึกษาและประชาชนที่จะใช้สะพานการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนพิพาทจึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และน่าจะเป็นจุดที่มีความเหมาะสมที่สุดสำหรับสภาพพื้นที่บริเวณดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบเพียงการถูกบดบังบริเวณหน้าร้านบางส่วน และกีดขวางทางเข้าออกทางสาธารณะบางส่วน มิได้เป็นการปิดกั้นการใช้ทางสาธารณะแต่อย่างใด การก่อสร้างสะพานจึงน่าจะเป็นประโยชน์

และเป็นการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยทั้งลูกค้าที่จะมาใช้บริการในกิจการการค้าของผู้ฟ้องคดีรวมทั้งประชาชนและนักศึกษาในการข้ามถนนและการแก้ไขปัญหาการจราจรในบริเวณดังกล่าว ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับผลกระทบอยู่บ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างข้อเสียกับผลดีและประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับหรือประโยชน์สาธารณะแล้วก็นับว่าไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร การก่อสร้างสะพานคนข้ามจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการรुक้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่ออาคารของผู้ฟ้องคดีและการดำเนินการได้มีการพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านมากพอสมควรและส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีเพียงเล็กน้อย จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

นอกจากนี้ แม้การใช้ดุลพินิจเป็นอำนาจโดยอิสระตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ก็จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนอย่างถูกต้อง เปิดเผย โปร่งใส สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ไม่เกินขอบเขตของกฎหมาย ไม่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้เอง ทั้งจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนตามรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น พอสมควรแก่เหตุและไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนที่เกี่ยวข้องเกินสมควร เมื่อการดำเนินการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนที่พิพาทเป็นไปตามความประสงค์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหงและเป็นความจำเป็นตามสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ มีการพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของทางราชการอย่างเปิดเผย มีการเสนอและพิจารณาคำร้องขอให้ก่อสร้างตามขั้นตอนของทางราชการ มีการศึกษาข้อมูลข้อเท็จจริงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ที่จะก่อสร้างก่อนที่จะมีการอนุมัติให้ก่อสร้าง มีการพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างโดยคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ประกอบกับได้กระทำในบริเวณทางเท้าริมถนนซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะมิได้มีการรुक้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คู่กรณีโดยตรงที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว จึงไม่ใช้การพิจารณาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องให้อีกาสคู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนดำเนินการ แต่ในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลภายนอกที่สิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมอาจจะถูกกระทบจากการดำเนินกิจการทางปกครองอยู่บ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับฟังและพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนแล้ว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการรับฟังข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้ว นอกจากนี้ การใช้อำนาจในการก่อสร้างสะพานก็เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป

ประการหนึ่งโดยเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ หรือบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจได้จริง แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่ราษฎรน้อยที่สุดและห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใดๆ ซึ่งหากได้ลงมือใช้บังคับแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ราษฎรและหรือแก่สังคมโดยรวม

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๐/๒๕๕๔)

คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งหากความเสียหายเป็นผลจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีหนังสือแจ้งเตือนอันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ขาดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเงินค่ากิจกรรมและบริการที่วิทยาลัยอาชีวศึกษาจัดเก็บจากนักศึกษาสูญหาย ผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานคณะกรรมการการเงินในวันรับสมัครและมอบตัว

นักเรียนนักศึกษาที่ผ่านการคัดเลือก ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เงินสูญหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ฟ้องคดี นำเงินไปชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยมีหนังสือแจ้งเตือนลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้อง และการสอบข้อเท็จจริงมีความคลาดเคลื่อน ทั้งเงินที่สูญหายเป็นเงินนอกงบประมาณราชการ มิใช่เงินของทางราชการ และคำสั่งให้ใช้เงินขาดอายุความ จึงได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระหนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดและผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เห็นว่าความเสียหายเป็นผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่อาจใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำชำระเงินค่าสินไหมทดแทน ตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องชำระภายในเวลาที่กำหนด และถ้าถึงกำหนดเจ้าหน้าที่ ยังไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็อาจมี หนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็อาจพิจารณา ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและ ขยายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งได้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติจากรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เงินสูญหายและผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัย สั่งการเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้เงิน พร้อมทั้งรายงาน กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ แต่เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบไม่แล้วเสร็จก่อน อายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งตามหนังสือเรียกให้ ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนได้และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งแล้วมิได้ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยการนำเงินมาชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดียอมมีอำนาจตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะมีหนังสือ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินตามคำสั่งโดยไม่จำเป็นต้องมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุด และ โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายพิเศษเมื่อเทียบกับมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะแต่วรรคหนึ่งในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความ เมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เท่านั้น ไม่ได้มีความขัดหรือแย้งในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดและในส่วนที่เกี่ยวกับอายุความกรณีที่ มูลละเมิดเป็นความผิดอาญาและมีอายุความทางอาญายาวกว่า ซึ่งให้อายุความที่ยาวกว่า มาบังคับ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ว่าจะการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้นจะเป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือกระทำการอื่นใด หรือเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงาน ของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายใน หนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้ามูลอันเป็นความผิดมิใช่ทางอาญาและมีกำหนดอายุความ ทางอาญายาวกว่า ก็ต้องเอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ และเมื่อได้ออกคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงต้องชำระภายในเวลาที่กำหนดแล้ว หากไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

ที่เสียหายก็อาจจะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบและวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิบดีกรมมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความสองปีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งแต่มิได้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงแจ้งเตือนตามหนังสือ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ อันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามที่กฎหมายกำหนดแล้วเช่นกัน ดังนั้น สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดโดยการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนและใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ขาดอายุความตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๘/๒๕๕๔)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

โครงการฝากบ้านกับตำรวจมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยต้องมีการนำจุดตรวจ (ตู้แดง) และสมุดตรวจไปติดตั้งไว้หน้าบ้านที่เข้าร่วมโครงการ และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจตราบ้านและลงบันทึกไว้ในสมุดตรวจ ในการจัดทำโครงการดังกล่าวสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องประเมินผลให้สามารถปฏิบัติได้จริงตามวัตถุประสงค์ทั้งในเรื่องอัตรากำลังและการกิจอื่นเมื่อปรากฏว่าในการปฏิบัติตามโครงการไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจตราบ้านที่เข้าร่วมโครงการเนื่องจากมีภารกิจอื่น ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการอนุมัติโครงการโดยประมาทเลินเล่อมิได้ประเมินผลโครงการและเมื่อเกิดเหตุลักทรัพย์ทำให้ทรัพย์สินในบ้านของผู้เข้าร่วมโครงการสูญหาย ย่อมเป็นการกระทำละเมิด สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้เข้าร่วมโครงการฝากบ้านกับตำรวจและได้ฝากบ้านไว้กับสถานีตำรวจนครบาลประจำพื้นที่ระหว่างวันที่ ๑๖-๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยผู้ฟ้องคดีได้เดินทางออกจากบ้านเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ และกลับถึงบ้านเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ พบว่ามีคนร้ายโจรกรรมทรัพย์สินในบ้านไปหลายรายการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๒) ละเลยไม่ตรวจสอบหรือกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในบังคับบัญชาตรวจตราบ้านของผู้ฟ้องคดีอย่างเข้มงวดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๔๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการรักษาความสงบเรียบร้อยตามอำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจปฏิบัติได้

ทั้งในแนวทางการป้องกัน เช่น การจัดสายตรวจไปตรวจตามพื้นที่ที่กำหนดหรือในแนวทางการแก้ไข เช่น การติดตามจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเพื่อดำเนินคดี เมื่อโครงการฝากบ้านกับตำรวจมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการป้องกันอาชญากรรมเชิงรุกให้ประชาชนเกิดความอบอุ่นใจไม่กังวลใจขณะที่ไม่อยู่บ้าน และเป็นการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงความห่วงใยของกองบัญชาการตำรวจนครบาลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การดำเนินโครงการฝากบ้านกับตำรวจจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอนุมัติให้ดำเนินโครงการดังกล่าวและกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการว่า เมื่อมีผู้ฝากบ้านจะมีการรวบรวมข้อมูลของผู้ฝากโดยจัดทำข้อมูลไว้ประจำที่สถานีตำรวจนครบาล เพื่อให้ได้รายละเอียดถึงช่วงระยะเวลาที่ไม่อยู่บ้าน ข้อมูลการติดต่อ รวมทั้งคำแนะนำเกี่ยวกับการรักษาทรัพย์สินเพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรมเบื้องต้น โดยต้องเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นความลับ และนำข้อมูลของบ้านที่ฝากมาพิจารณาวางแผนการตรวจตราและป้องกันให้กับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง และจะมีการนำจุดตรวจ (ตู้แดง) ไปติดตั้งหรือสมุดตรวจไปวางกับกล่องริมรั้วหน้าบ้านที่เข้าร่วมโครงการและติดประกาศประชาสัมพันธ์บ้านที่ฝากให้เจ้าหน้าที่ทุกนายทราบเพื่อเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจตราโดยมีผู้บังคับบัญชาคอยตรวจตราและควบคุมดูแล ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของโครงการ ขั้นตอนการดำเนินการ ประกอบกับการประกาศแก่ประชาชนทั่วไปแสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประสงค์ที่จะป้องกันความปลอดภัยของบ้านและทรัพย์สินในบ้านให้กับประชาชนผู้เข้าร่วมโครงการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ข้างต้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้นำตู้แดงไปไว้หน้าบ้านผู้ฟ้องคดี แต่ได้นำสมุดตรวจไปสอดไว้ตรงรั้วประตูบ้านของผู้ฟ้องคดีและได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจลงบันทึกไว้ในสมุดวันละ ๘-๘ ครั้ง ซึ่งปรากฏเพียงวัน เวลา และลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น ไม่มีข้อความอย่างอื่นที่แสดงให้เห็นว่าการลงวันที่และลายมือชื่อดังกล่าวเป็นการลงเพื่อเป็นหลักฐานการไปตรวจบ้านของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับสำเนาสมุดบันทึกดังกล่าวระบุว่าในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ไปตรวจบ้านผู้ฟ้องคดี ๘ ครั้ง ในช่วงเวลาตั้งแต่ ๐๒.๐๐ น. ถึงเวลา ๒๓.๒๐ น. โดยสำเนารายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจนครบาลประจำพื้นที่ระบุว่าเวลาประมาณ ๑๔.๓๐ น. ได้รับแจ้งเหตุลักทรัพย์ที่บ้านของผู้ฟ้องคดี แสดงว่าสถานีตำรวจนครบาลประจำพื้นที่ได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ฟ้องคดีกลับถึงบ้านพักแล้วและได้เกิดเหตุการณ์โจรกรรมบ้าน

ของผู้ฟ้องคดี แต่หลังจากได้รับแจ้งเหตุลักทรัพย์แล้วยังมีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปลงลายมือชื่อตรวจบ้านผู้ฟ้องคดีอีกประมาณ ๔ ครั้ง สำเนาสมุดบันทึกเวลาการตรวจบ้านดังกล่าวจึงไม่น่าเชื่อถือและไม่อาจใช้ยืนยันได้ว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจบ้านของผู้ฟ้องคดีจริง ประกอบกับช่วงเวลาที่เกิดเหตุเจ้าหน้าที่ตำรวจของสถานีตำรวจนครบาลประจำพื้นที่ต้องไปดูแลความสงบเรียบร้อยในการประชุมเอเปค คงมีเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่ปฏิบัติงานที่สถานีตำรวจเพียง ๒๔ คน จึงเชื่อได้ว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจไปตรวจบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการอนุมัติโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยประมาทเลินเล่อมิได้ประเมินผลก่อนการดำเนินโครงการว่าสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ และเมื่อเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิด เมื่อทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่สูญหายเป็นสิ่งของที่มีขนาดใหญ่และจำนวนหลายรายการ ซึ่งอาจต้องใช้ยานพาหนะหรือใช้เวลานานในการขน โดยหากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ไปตรวจบ้านตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ย่อมสามารถพบเหตุการณ์หรือร่องรอยพิรุณต่างๆ และติดตามจับกุมคนร้ายพร้อมกับทรัพย์สินได้ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจรับฝากบ้านของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่นำจุดตรวจ (ตู้แดง) และสมุดบันทึกไปไว้หน้าบ้าน รวมทั้งไม่ไปตรวจบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผลโดยตรงทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีถูกโจรกรรมทรัพย์สิน โดยผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ทันทีว่ามีทรัพย์สินสูญหาย ๑๖ รายการ จึงนำเชื่อว่าทรัพย์สินได้สูญหายไปจริง ส่วนรายการทรัพย์สินอื่นอีก ๑๒ รายการ ที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความในภายหลัง มีบางรายการเป็นทรัพย์สินที่ใช้แล้วหมดสิ้นไปและผู้ฟ้องคดีก็ควรที่จะทราบได้และแจ้งความพร้อมกันในครั้งแรก จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้สูญหายจริง ซึ่งกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๘/๒๕๕๔)

การดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำสาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยและมิได้มีประกาศรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นทางน้ำชลประทานที่จะตกอยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน แต่การที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย เมื่อมีการทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้เป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินการของเอกชนจึงถือเป็นการใช้อำนาจของกรมชลประทานด้วย เมื่อการดำเนินโครงการขุดลอก

ลำน้ำสาธารณะจะต้องขุดลอกที่ดินของเอกชนเพื่อขยายทางน้ำและถมดินเป็นถนน เลียบลำน้ำจึงต้องมีการตกลงซื้อขายหรือจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินหรือการยกที่ดิน ให้เท่านั้น ซึ่งการแสดงเจตนาให้ความยินยอมอุทิศหรือยกที่ดินให้จะต้องเป็นไป โดยสมัครใจ โดยต้องปรากฏพยานหลักฐานการอุทิศหรือยกที่ดินให้เป็นที่สาธารณะ และผู้อุทิศหรือยกที่ดินให้ต้องได้รับทราบถึงข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ โครงการในสาระสำคัญอย่างครบถ้วนในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อตนอย่างชัดเจน เพื่อใช้ ประกอบการตัดสินใจ การที่เจ้าของที่ดินไม่ได้เข้าร่วมประชุม แต่กรมชลประทานเชื่อ และคาดเดาเองว่าเจ้าของที่ดินได้ทราบรายละเอียดของโครงการจากการบอกเล่า และไม่ได้โต้แย้งคัดค้าน กรณีไม่อาจตีความได้ว่ามีเจตนายินยอมอุทิศหรือยกที่ดิน ให้ทางราชการ การขุดลอกลำน้ำสาธารณะรुक้ำที่ดิน จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและเป็นกรกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี กรมชลประทานจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมีหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ต่อจากบิดาที่เสียชีวิตแล้ว ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ แผนงานและโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมชลประทาน) ซึ่งเป็น ผู้ดำเนินโครงการได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. ขุดลอกลำน้ำ และการดำเนินการดังกล่าวได้รुक้ำ ที่ดินผู้ฟ้องคดี อีกทั้งนำดินที่ขุดได้ขึ้นมาทิ้งถมทับที่ดินผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่นา ไม่สามารถทำนาได้ ต้องขาดรายได้ ไม่มีเงินไปชำระหนี้ ถึงแม้ก่อนดำเนินโครงการ จังหวัดจะได้ จัดประชุมราษฎรและผู้เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงรายละเอียดโครงการ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วม ประชุมด้วยและไม่ได้ทำหนังสือยินยอมมอบที่ดินให้ผู้ถูกฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีขุดลอกรुक้ำที่ดินและการที่ทำนาไม่ได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ลำน้ำพะเนียงเป็นทางน้ำสาธารณะอยู่ใน ความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐมนตรียังมีได้ประกาศกำหนดให้เป็นทางน้ำ ชลประทานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ อันจะ มีผลให้ตกอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนงาน และโครงการพัฒนาลุ่มน้ำพะเนียงและมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ

โครงการ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิใช่การดำเนินการสร้างทางน้ำชลประทาน หรือดำเนินกิจการเกี่ยวกับการชลประทานที่จะต้องดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานโดยการจัดซื้อหรือการเวนคืนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ การชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ แต่ถือเป็นการปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรี มอบหมายโดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามข้อ ๑ (๑) และ (๔) ของกฎกระทรวงการแบ่งส่วน ราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำ สัญญาว่าจ้างเอกชนให้เป็นผู้ดำเนินโครงการ การดำเนินการของเอกชนจึงเป็นการใช้อำนาจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย และเนื่องจากโครงการขุดลอกและพัฒนาลุ่มน้ำพะเนียงมีลักษณะ เป็นการปรับปรุงทางน้ำสาธารณะประโยชน์และสร้างถนนเลียบลำน้ำ จึงจำเป็นต้องมีการขุดลอก ที่ดินของเอกชนเพื่อขยายทางน้ำให้กว้างขึ้นและนำดินมาถมบนที่ดินของเอกชนเพื่อทำถนน เลียบลำน้ำกรณีนี้จึงจำเป็นต้องมีการตกลงซื้อขายหรือจ่ายค่าทดแทนให้เจ้าของที่ดินหรือให้เจ้าของ ที่ดินยกที่ดินให้เท่านั้น การไม่ตั้งงบประมาณสำหรับใช้เป็นค่าทดแทนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ แก่เจ้าของที่ดิน หน่วยงานเพียงแต่จัดให้มีการประชุมราษฎรที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจ และยินยอมให้ดำเนินการ การดำเนินการตามโครงการนี้จึงถือว่าประสงค์ที่จะใช้วิธีการให้ราษฎร อุดหนุนหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการ ซึ่งหากได้รับความยินยอมย่อมไม่เป็นการละเมิดได้ แต่การ จะถือว่าราษฎรได้แสดงเจตนาให้ความยินยอมในการอุดหนุนหรือยกที่ดินให้ทางราชการได้นั้น จะต้องปรากฏพยานหลักฐานการอุดหนุนหรือยกให้เป็นสาธารณะโดยราษฎรจะต้องได้รับทราบ ถึงข้อมูลในสาระสำคัญโดยเฉพาะในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อตนอย่างชัดเจน เป็นต้นว่า ที่ดิน ของตนจะต้องสูญเสียเนื่องจากการขุดลอกและสร้างถนนในบริเวณใด เป็นจำนวนเท่าใด เพื่อใช้ ประกอบการตัดสินใจ หากได้รับทราบข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญไม่ครบถ้วนย่อมไม่อาจถือว่าเป็น การยินยอมโดยสมัครใจ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อรับทราบรายละเอียดโครงการ และไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าได้ยินยอมยกหรืออุทิศที่ดินให้แก่ทางราชการหรือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่า ผู้นำหมู่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องที่ได้เข้าร่วมประชุมแล้ว ก็จะมีการเรียกประชุมลูกบ้านรวมทั้งผู้ฟ้องคดี และญาติเพื่อเล่าถึงรายละเอียดการขุดลอกลำน้ำที่ต้องมีการขุดรुक้าเข้าไปในที่นาของผู้ฟ้องคดี บางส่วนโดยไม่มีค่าชดเชยให้ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้คัดค้านโต้แย้งก็ตาม กรณีก็ไม่อาจตีความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนายินยอมอุดหนุนหรือยกที่ดินให้ทางราชการเพื่อดำเนินการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำ พะเนียงดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการขุดลอกลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างถนน รุก้าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการ

กระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการย่อมต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายได้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมิได้ส่งพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่า ที่ดินมีราคาแท้จริงตารางวาละ ๓๔๐ บาท และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็มีได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าศาลจะต้องกำหนดราคาที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเท่าใด การที่ศาลจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายในจำนวนที่สูงกว่าความเสียหายที่ได้รับจริงโดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี และเป็นการกำหนดบทลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีให้หลายจำในการกระทำละเมิดนั้น ก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจศาลกระทำได้ สำหรับกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวและที่ดินที่เหลือมีมูลค่าเพิ่มขึ้นนั้น เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายใดกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถนำประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นหรือราคาที่ดินที่กล่าวอ้างว่าเพิ่มขึ้นมาหักลบกับมูลค่าความเสียหายที่ต้องชดเชยเนื่องจากการละเมิดได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๔/๒๕๕๔)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานซึ่งมีหน้าที่ระบายน้ำได้ทราบเรื่องน้ำท่วมก่อนที่จะเปิดประตูระบายน้ำจากคลองชลประทานถึง ๒ วันทำการ จึงไม่ใช่กรณีเร่งด่วนที่ไม่สามารถทำหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการเลี้ยงปลาในแม่น้ำทราบล่วงหน้าเพื่อเตรียมการป้องกันความเสียหาย อีกทั้งจากการตรวจสอบคุณภาพน้ำในคลองชลประทานยังพบว่าน้ำที่ระบายลงสู่แม่น้ำมีค่าออกซิเจนต่ำหรือมีคุณภาพต่ำซึ่งเป็นอันตรายต่อการอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ และการระบายน้ำก็อยู่ในช่วงน้ำตายไม่เหมาะสมต่อการระบายน้ำ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ระบายน้ำจากคลองชลประทานลงสู่แม่น้ำจนเป็นเหตุให้ปลาที่เลี้ยงไว้ในกระชังตายจำนวนมาก จึงเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้เลี้ยงปลาได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อมีการเลี้ยงปลาหนาแน่นเกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต ค่าเสียหายจึงต้องลดลงตามส่วน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบอาชีพเลี้ยงปลากะพงขาวในกระชังที่แม่น้ำบางปะกงโดยได้รับอนุญาต ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา ๑ ชลบุรี ผู้รับผิดชอบโครงการชลประทานพานทอง - พานทองขยาย เปิดประตูระบายน้ำเสียจากคลองพานทองลงสู่แม่น้ำบางปะกง โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ประกอบการเลี้ยงปลาในกระชังทราบล่วงหน้าก่อนที่จะระบายน้ำเหมือนทุกครั้งที่ผ่านมา ทำให้ปลากะพงขาวที่เลี้ยงไว้ในกระชังได้รับความเสียหายตายเป็นจำนวนมาก จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษาที่ ๑ ชลบุรี มีหน้าที่ความรับผิดชอบโครงการชลประทานพานทอง - พานทองขยาย เป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีมีภารกิจหลัก คือ การระบายน้ำ การเก็บกักน้ำ การป้องกันน้ำเค็มโดยการควบคุมสถานีสูบน้ำ ประตูระบายน้ำและทางระบายน้ำตามแนวคันกันน้ำโดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเปิดปิดประตูระบายน้ำในแต่ละประตูระบายน้ำ ซึ่งต้องรับผิดชอบตลอดเวลาทั้งในเวลาและนอกเวลาราชการ รวมทั้งวันหยุดราชการในการระบายน้ำเพื่อรักษาคุณภาพน้ำและเพื่อรักษาระดับน้ำไม่ให้ท่วมพื้นที่ลุ่มต่ำตามแนวคลองชลประทานพานทองในระดับที่สูงมาก และในกรณีที่มีภาวะเกิดอุทกภัยในพื้นที่ตอนบนซึ่งต้องระบายผ่านทุกประตูระบายน้ำ ทางระบายน้ำและสถานีสูบน้ำ

เพื่อเร่งระบายน้ำออกจากพื้นที่น้ำท่วมโดยเร็ว จะต้องทำหนังสือแจ้งเทศบาลตำบลท่าข้าม และผู้ที่เกี่ยวข้อง ยกเว้นกรณีเร่งด่วนไม่สามารถทำหนังสือได้ทันและแจ้งประสานกับ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้ามในฐานะผู้นำท้องถิ่นและในฐานะผู้ประกอบการเลี้ยงปลาในกระชัง ที่อยู่ใกล้ประตูระบายน้ำมากที่สุด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา ๑ ชลบุรี ได้เปิดประตูระบายน้ำจากคลองพานทองลงสู่ แม่น้ำบางปะกงโดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้า เนื่องจากมีฝนตกมากในช่วงก่อน และในวันดังกล่าว ประกอบกับมีรายงานพยากรณ์อากาศว่าจะมีฝนฟ้าคะนองบางพื้นที่และ วันที่ ๑๑ - ๑๔ พฤษภาคม เป็นวันหยุดราชการติดต่อกัน แต่เมื่อปรากฏว่าวันที่ ๘ พฤษภาคม ได้มีกลุ่มชาวบ้านมาขอพบ ผ.ส.บ.๑ ชลบุรี เพื่อร้องเรียนเรื่องน้ำท่วมพื้นที่และบ้านเรือน บางส่วน ทั้งน้ำยังมีสภาพเน่าเสียทำให้ราษฎรในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบเรื่องน้ำท่วมดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ซึ่งเป็นเวลาก่อนการเปิดประตูระบายน้ำถึง ๒ วันทำการ จึงสามารถทำหนังสือราชการจาก โครงการชลประทานชลบุรีแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพเลี้ยงปลาในกระชังรายอื่น ทราบล่วงหน้าได้อย่างช้าในวันที่ ๙ พฤษภาคม เพราะสถานที่ตั้งของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา ๑ ชลบุรี อยู่ในพื้นที่ไม่ห่างไกลกับผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบการอาชีพเลี้ยงปลารายอื่นมากนัก แต่เจ้าหน้าที่ ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา ๑ ชลบุรี ก็ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีควรคาดหมายได้ว่าหากมีฝนตกในช่วงวันที่ ๘ - ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ อาจทำให้ ราษฎรที่ประสบปัญหาน้ำท่วมได้รับความเดือดร้อนมากขึ้นและอาจทำให้ไม่สามารถทำหนังสือ แจ้งผู้ประกอบการเลี้ยงปลากระชังได้ทัน ดังนั้น การเปิดประตูระบายน้ำดังกล่าวจึงไม่ใช่กรณี เร่งด่วนที่จะทำให้โครงการชลประทานไม่ต้องทำหนังสือราชการแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด และ เมื่อผลการตรวจคุณภาพน้ำของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่งฉะเชิงเทราแจ้งว่า ปริมาณ ออกซิเจนที่ละลายในน้ำและปริมาณไนโตรเจนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างอันตรายต่อสัตว์น้ำ ประกอบกับ กรมควบคุมมลพิษแจ้งว่า น้ำในคลองพานทองซึ่งรองรับน้ำทั้งจากชุมชนเกษตรกรรมและโรงงาน อุตสาหกรรมมีคุณภาพต่ำ ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ อาจส่งผลกระทบต่อ การเลี้ยงปลา ในกระชังในบริเวณใกล้เคียงได้ จึงฟังได้ว่าน้ำที่โครงการชลประทานพานทอง - พานทองขยาย ระบายลงสู่แม่น้ำบางปะกงเป็นน้ำที่มีค่าออกซิเจนต่ำหรือเป็นน้ำที่มีคุณภาพต่ำ เป็นอันตราย ต่อการอยู่อาศัยของสัตว์น้ำ อีกทั้งในวันดังกล่าวก็เป็นวันขึ้น ๑๓ ค่ำ ซึ่งอยู่ในช่วงน้ำตาย ไม่เหมาะสมในการระบายน้ำ ซึ่งผู้เลี้ยงปลาที่ทราบว่าจะมีการระบายน้ำสามารถเตรียมการ ป้องกันความเสียหายได้ทัน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ทราบการระบายน้ำล่วงหน้าจึงไม่ได้เตรียมการ

ป้องกันความเสียหายและทำให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังตายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งก่อนการระบายน้ำไม่มีปลาที่เลี้ยงไว้ตาย จึงเชื่อว่าการที่ปลาในกระชังของผู้ฟ้องคดีตายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการระบายน้ำที่มีค่าออกซิเจนต่ำหรือมีคุณภาพต่ำในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสมจากคลองพานทองลงสู่แม่น้ำบางปะกงในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ โดยไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายส่งน้ำและบำรุงรักษา ๑ ชลบุรี จึงเป็นการดำเนินการที่มีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เลี้ยงปลาในกระชังขนาดกว้าง ๖ เมตร ยาว ๘ เมตร จำนวน ๑๗ กระชังเท่านั้น แต่ผู้ฟ้องคดีได้เลี้ยงปลาทั้งหมดถึง ๒๙ กระชัง มีขนาดกว้าง ๕ เมตร ยาว ๕ เมตร ปล่อยปลาลงเลี้ยงกระชังละ ๗,๐๐๐ ตัว ความเสียหายจึงเกิดจากการเลี้ยงปลามากกว่าที่ได้รับอนุญาต ๑๒ กระชัง และเลี้ยงปลาหนาแน่นมากทั้งที่ผู้เลี้ยงปลาในกระชังรายอื่นก็ได้รับอนุญาตให้เลี้ยงปลากะพงในกระชังเช่นเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีได้เลี้ยงปลากะพงในกระชังขนาดกว้าง ๖ เมตร ยาว ๖ เมตร ปล่อยปลาลงเลี้ยงกระชังละ ๑,๕๐๐ ถึง ๒,๐๐๐ ตัวเท่านั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ปล่อยปลาลงเลี้ยงหนาแน่นถึงกระชังละ ๗,๐๐๐ ตัว ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีก็จะน้อยลง จึงสมควรลดค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ใน ๓ ของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากปลากะพงตาย ๓,๐๐๐ กิโลกรัม คิดเป็นเงินจำนวน ๔๕๐,๐๐๐ บาท ลดลงเป็นเงิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าซึ่งเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญในการปักเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของเอกชนผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นการดำเนินการที่มีความจำเป็นเนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นจุดสิ้นสุดของสายส่งไฟฟ้าแรงสูงและเพื่อป้องกันอันตรายจากเสาไฟฟ้าล้ม ทำให้เกิดความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าจึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำดังกล่าวจะไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่ถ้าได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร การไฟฟ้าส่วนภูมิกาย่อมมีหน้าที่ต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดิน แต่เมื่อเจ้าของที่ดินสามารถใช้รถยนต์เข้าออกสู่ถนนได้และมีได้เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายและทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร การไฟฟ้าส่วนภูมิกายจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดินแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตั้งอยู่ติดกับบาทวิถีของถนนสุขุมวิท เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) ได้ดำเนินการก่อสร้างเสาไฟฟ้าและพาดสายส่งไฟฟ้าตามแนวบาทวิถีของถนนสุขุมวิท โดยได้ปักเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ต้น และได้ติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าทั้งสองด้านของเสาไฟฟ้า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสายยึดโยงเสาไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถรื้อถอนได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้างดงกล่าวเป็นการปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ไม่สามารถนำรถยนต์เข้าออกที่ดินได้ และไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ดังเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสายยึดโยงเสาไฟฟ้าและดำเนินการให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สภาพเดิมและชดเชยค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะมีความรับผิด ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ความรับผิดทางละเมิด และประการที่สอง ความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งความรับผิดทั้งสองประการดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และการกระทำใดจะเป็นละเมิดหรือไม่ ต้องเป็นไปตามองค์ประกอบของการละเมิด ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองอาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จะต้องเกิดจากการกระทำ ทางปกครองอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ และมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายใต้ขอบแห่งวัตถุประสงค์ คือ ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนดำเนินการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับพลังงานไฟฟ้า และธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจในการเดินสายส่งศักย์สูงหรือสายส่งศักย์ต่ำไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ หรือปัก หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงใน หรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีอำนาจตามกฎหมาย และได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้า บริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เมื่อสายยึดโยงเสาไฟฟ้าเป็นอุปกรณ์สำคัญในการ ปักเสาไฟฟ้า และเสาไฟฟ้าที่ตั้งอยู่บริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นจุดสิ้นสุด ของสายส่งไฟฟ้าแรงสูงที่มาบรรจบกันระหว่างสายหุ้มฉนวนเต็มพิกัดหรือสายเคเบิลอากาศ กับสายหุ้มฉนวนไม่เต็มพิกัดและสายเปลือย ทำให้สายไฟฟ้าบนเสาไฟฟ้ามีแรงดึงและน้ำหนัก แต่ละด้านไม่เท่ากัน หากมีแรงมากกระทบอาจทำให้เสาไฟฟ้าล้มได้หลายต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงติดตั้ง สายยึดโยงเสาไฟฟ้าทั้งสองด้านเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากเสาไฟฟ้าล้มลง จึงเป็นกรณีที่มี

ความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีความรับผิดทางละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม แม้การติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้ายึดโยงเสาไฟฟ้างดงกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีความกว้างด้านหน้า ๑๐ เมตร และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้พื้นที่บาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าวัดความกว้างได้ ๔.๕ เมตร ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเหลือทางเข้าออกสู่ถนนสุขุมวิท ๕.๕ เมตร ผู้ฟ้องคดีจึงยังสามารถเข้าออกที่ดินโดยใช้รถยนต์ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งมีสภาพเป็นที่ดินว่างเปล่า มีต้นไม้และวัชพืชขึ้นอยู่เต็มพื้นที่ แต่หากผู้ฟ้องคดีจะประกอบกิจการร้านอาหารและปลูกสร้างบ้านพักอาศัยในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็สามารถออกแบบสิ่งปลูกสร้างให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ได้โดยการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้ามิได้เป็นอุปสรรคแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณบาทวิถีด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและมีได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๓/๒๕๕๔)

ผู้บังคับบัญชาในฐานะหัวหน้างานการเงินและผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คจะต้องมีความรู้และความเข้าใจระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นอย่างดีและปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด การละเลยและไม่ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบความถูกต้องของเช็คก่อนลงลายมือชื่อและมีได้สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเบิกเงินตามเช็คไปใช้ส่วนตัวหลายครั้งเนื่องจากความบกพร่องในการเขียนเช็คซึ่งกรอกข้อความไม่ครบถ้วน เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายทั้งช่วงการตรวจสอบภายในนานเกินสมควร อีกทั้งคณะกรรมการตรวจรับ-จ่ายเงินประจำวันที่หน่วยงานแต่งตั้งมิได้ปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย การกระทำละเมิดจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จึงควรหักส่วนความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ออกด้วยตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งอาจารย์วิทยาลัยเทคนิค สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ทำหน้าที่หัวหน้างานการเงิน มีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณของสถานศึกษาและได้รับมอบหมายให้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินตามเช็ค ร่วมกับนาย ก. ผู้อำนวยการวิทยาลัยและนาย ส. ผู้ช่วยผู้อำนวยการและผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ นาง น. ลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่การเงิน ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงิน ช่วยเขียนเช็ค ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายกรณีที่มีการออกเช็คชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ของวิทยาลัย แต่มีการทุจริตยกยอกเงินที่เบิกจ่ายจนทำให้วิทยาลัยติดค้างชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีได้หักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ว่า หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เมื่อกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติในการสั่งจ่ายเช็คไว้ในข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ว่าการเขียนเช็คสั่งจ่ายเงิน ให้ปฏิบัติดังนี้ (๑) การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ในกรณีซื้อหรือเช่าทรัพย์สิน หรือจ้างทำของ ให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ชี้ดมาคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออกและขีดคร่อมด้วย (๒) การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่นอกจาก

กรณีตาม (๑) ให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ชี้ดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” และจะขีดคร่อมหรือไม่ก็ได้ และ (๓) ในกรณีสั่งจ่ายเงินเพื่อขอรับเงินสดมาจ่าย ให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ และชี้ดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออกห้ามออกเช็คสั่งจ่ายเงินสด ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ นาง น. เจ้าหน้าที่การเงิน ผู้ได้บังคับบัญชาผู้ฟ้องคดี เป็นผู้เขียนเช็คสั่งจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ในกรณีซื้อหรือเช่าทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ให้ออกเช็คโดยไม่สั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ไม่ชี้ดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่ขีดคร่อม แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อในเช็คจำนวน ๘๕ ฉบับ นาง น. ได้อาศัยโอกาสที่เช็คลงรายการไม่ครบถ้วนดังกล่าว เบิกจ่ายไปใช้ส่วนตัว เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับชำระหนี้ เห็นว่า การที่นาง น. กระทำการทุจริตด้วยการเบิกเงินตามเช็คไปใช้ส่วนตัวเกิดจากความบกพร่องในการเขียนเช็คซึ่งกรอกข้อความไม่ครบถ้วนตามข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานการเงิน และผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค ควรจะต้องมีความรู้และความเข้าใจระเบียบฉบับดังกล่าวเป็นอย่างดี และปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลการทำงานของนาง น. ซึ่งเป็นเพียงลูกจ้างชั่วคราวผู้ได้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดให้ปฏิบัติตามระเบียบข้างต้นเพื่อป้องกันการทุจริตจนเป็นเหตุให้นาง น. กระทำการทุจริตด้วยการเบิกเงินตามเช็คไปใช้ส่วนตัวในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ จำนวนหลายครั้ง คิดเป็นเงิน ๓,๘๑๘,๑๗๑.๔๑ บาท เฉพาะเช็คที่ผู้ฟ้องคดีลงนามจำนวน ๘๕ ฉบับ คิดเป็นเงิน ๑,๘๑๕,๔๖๑.๘๕ บาท โดยมีได้ตรวจสอบความถูกต้องของเช็คก่อนลงลายมือชื่อเพราะหากตรวจสอบเช็คที่นาง น. เขียน ก็จะเห็นได้โดยง่ายว่าไม่มีการชี้ดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” และไม่มีการขีดคร่อมเช็ค ซึ่งสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวได้เองก่อนที่จะลงลายมือชื่อในเช็ค การกระทำของผู้ฟ้องคดีเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีได้สอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชาตลอดจนมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานของตน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ใช้ความระมัดระวังตามภาระหน้าที่ เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยอำนาจหน้าที่ กระทำการทุจริต เบียดบัง ยักยอกเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน ทำให้เสียหายแก่ทางราชการ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากเจตนาของบทบัญญัติมาตรา ๘ มิได้มุ่งหมายให้หน่วยงานของรัฐเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจนเต็มจำนวนความเสียหายโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่

แต่ละคน เพื่อไม่ให้เป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ ก็มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวประกอบกับการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ก็ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และ (๒) หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ กรณีเจ้าหน้าที่ทุจริตยกเงินในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภัณฑ์จากร้านค้าต่างๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๓,๘๑๘,๑๗๑.๔๑ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่ได้ลงนามส่งจ่ายเงินไปเป็น ๑,๘๑๕,๔๖๑.๘๕ บาท นาง น. รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในเงินทั้งหมดจำนวน ๓,๘๑๘,๑๗๑.๔๑ บาท จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจนเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ตามบทกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติข้างต้น แต่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เฉพาะประเด็นที่หน่วยงานของรัฐมิได้หักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสาม เท่านั้น ซึ่งเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องตรวจสอบภายใน แต่ปรากฏว่าผู้ตรวจสอบภายในได้ดำเนินการตรวจสอบภายใน ครั้งล่าสุดเมื่อ ๑๐ ปีที่ผ่านมา (นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔) แสดงให้เห็นว่าได้ทิ้งช่วงการตรวจสอบภายในมานานเกินสมควร ซึ่งการตรวจสอบภายในเป็นวิธีการหนึ่งที่จะป้องปรามมิให้เกิดความเสียหายหรือทุจริตรั่วไหลของเงินและทรัพย์สินต่างๆ ของทางราชการ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษามีได้จัดให้มีการตรวจสอบภายในตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการได้ง่ายขึ้น ประกอบกับวิทยาลัยเทคนิคได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในสถานศึกษาแล้ว แต่คณะกรรมการได้ทำการตรวจสอบครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ วางแผนการตรวจสอบติดต่อกันจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ทุจริตในปีงบประมาณ นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจรับ-จ่ายเงินประจำวันของสถานศึกษาวิทยาลัยเทคนิคแต่งตั้ง

ก็มีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งให้เห็นว่าวิทยาลัยเทคนิคมิได้มีการตรวจตราให้คณะกรรมการตรวจสอบภายในของสถานศึกษาและคณะกรรมการตรวจรับ-จ่ายเงินประจำวันของสถานศึกษาปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด หากคณะกรรมการทั้งสองชุดข้างต้นปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดแล้ว เมื่อนาง น. เบิกเงินไปโดยทุจริตเพียงไม่กี่ครั้ง คณะกรรมการก็จะตรวจสอบพบ แต่เมื่อคณะกรรมการทั้งสองชุดไม่ปฏิบัติหน้าที่ นาง น. จึงสามารถใช้โอกาสดังกล่าวเบิกเงินไปโดยทุจริตหลายครั้งในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ จึงเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จึงควรหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานของส่วนรวมออก ร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๑,๙๑๕,๔๖๑.๙๕ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินจำนวนดังกล่าว คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๕๗,๗๓๐.๙๗ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๓/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ผู้บังคับบัญชาที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมต้องรู้ถึงระเบียบปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ของตนเป็นอย่างดีและย่อมต้องเล็งเห็นช่องทางที่จะมีการทุจริตได้ง่าย จึงต้องคอยตรวจสอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ไม่ใช่เพียงแต่เฝ้าสังเกตพฤติกรรมซึ่งยังถือไม่ได้ว่าปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เมื่อผู้บังคับบัญชาไม่ได้ใช้ความระมัดระวังและไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยช่องว่างของระเบียบทุจริตยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ ถือเป็น การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ได้กำหนดวิธีการในการควบคุมดูแลทรัพย์สินอย่างดีพอโดยไม่ได้ออกระเบียบหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นพนักงานรักษาทรัพย์สิน ความเสียหายจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานด้วย จึงหักส่วนแห่งความรับผิดตามมาตรา ๘ วรรคสาม และการที่ผู้บังคับบัญชามีภาระงานที่ต้องปฏิบัติจำนวนมาก อีกทั้งพฤติการณ์การทุจริตมีความแยบยลไม่เป็นการง่ายที่จะตรวจสอบ จึงต้องให้ความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะดำรงตำแหน่งผู้จัดการสถานธนาหุบาลมีการตรวจพบว่ามีกรยกยอกทรัพย์สินที่รับจำนำ (เพชร พลอย และทองคำ) จำนวน ๘๑ รายการ ต่อมาภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบและเห็นว่านาย ศ. จงใจทำให้สถานธนาหุบาลได้รับความเสียหาย จึงให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทั้งหมด แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเห็นว่าควรให้รับผิดชอบเต็มจำนวนในราคาท้องตลาดและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของนาย ศ. ต้องควบคุมตรวจสอบการทำงานของนาย ศ. แต่ปล่อยปละละเลยไม่ใส่ใจรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ พฤติการณ์ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายตามราคาท้องตลาด (๓,๐๐๐,๒๔๕ บาท) คิดเป็นเงิน ๒,๒๕๐,๑๘๓.๗๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกเทศมนตรี) จึงออกคำสั่งที่ ๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงิน

มาชำระภายใน ๔๕ วันนับแต่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้อยู่ทวงหนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบันทึกการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้สอบถามผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับกรณีที่ นาย ศ. ทำการทุจริตและจงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นเหตุให้สถานธนาอนุบาลได้รับความเสียหาย โดยได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องและได้สอบถามถึงหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม แต่สามารถใช้พยานหลักฐานจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางแพ่งมาประกอบการวินิจฉัยได้ กรณีจึงถือได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามสมควรแล้ว และโดยที่ระเบียบการว่าด้วยอำนาจหน้าที่พนักงานสถานธนาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๗ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๑) และระเบียบสำนักงาน จ.ส.ท. กรมการปกครอง ว่าด้วยการไต่ถอนทรัพย์สินจำนำของสถานธนาอนุบาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดให้ผู้จัดการสถานธนาอนุบาลมีหน้าที่ควบคุมดูแล ตลอดจนรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกตำแหน่งในสถานธนาอนุบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการรับจำนำ รวมตลอดถึงปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของ จ.ส.ท. (คณะกรรมการจัดการสถานธนาอนุบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) อีกทั้งยังมีหน้าที่รักษาทรัพย์สินรับจำนำและรับผิดชอบชดใช้ความเสียหายกรณีทรัพย์สินรับจำนำสูญหาย นอกจากนี้ ต้องมีหน้าที่ควบคุมและรายงานการจัดทำบัญชีทุกชนิดของสถานธนาอนุบาล และต้องตรวจงานของสถานธนาอนุบาลอย่างสม่ำเสมอโดยการตรวจทรัพย์สินรับจำนำให้ตรงกับสมุดแยกประเภทเก็บรักษาทรัพย์สินรับจำนำอย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง ส่วนพนักงานรักษาของมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของ จ.ส.ท. และผู้บังคับบัญชา และมีหน้าที่ต้องรักษาทรัพย์สินรับจำนำ รวมทั้งรับผิดชอบทรัพย์สินรับจำนำเสียหายหรือสูญหาย เมื่อผู้ฟ้องคดีเริ่มดำรงตำแหน่งผู้จัดการสถานธนาอนุบาลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ย่อมต้องรู้ถึงระเบียบปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการสถานธนาอนุบาลเป็นอย่างดี และย่อมต้องเล็งเห็นว่านาย ศ. ซึ่งเป็นพนักงานรักษาของ มีหน้าที่สำคัญในการ

รักษาทรัพย์สินรับจำนำ ทำบัญชีทรัพย์สินรับจำนำและแยกตามชนิดของมูลค่าทรัพย์สินเหล่านั้น ทำบัญชีทรัพย์สินหลุดจำนำ แยกทรัพย์สินหลุดจำนำรอการจำหน่าย รวมทั้งรับผิดชอบทรัพย์สินรับจำนำเสียหายหรือสูญหาย อาจมีช่องทางที่จะกระทำทุจริตได้ง่าย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องคอยตรวจสอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของนาย ศ. อย่างเคร่งครัด การที่ผู้ฟ้องคดีเฝ้าสังเกตพฤติกรรมของนาย ศ. แล้วเห็นว่าประพฤติดนในการทำงานดีตรงต่อเวลามาโดยตลอด พุดจาสุภาพเข้ากับเพื่อนร่วมงานได้ดี ไม่ใช่เหตุผลที่รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และหากผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตรวจงานสถานธนาณูปาลโดยตรวจทรัพย์สินรับจำนำให้ตรงกับสมุดแยกประเภทเก็บรักษาทรัพย์สินรับจำนำอย่างน้อยสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง ตามหนังสือสำนักงาน จ.ส.ท. ที่ มท ๐๓๑๔/ว ๑๒๑๕ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓ อย่างเคร่งครัด หรือหากมีกรณีเป็นที่น่าสงสัยก็สามารถขอเข้าไปตรวจสอบในห้องนิรภัยชั้นใน (ห้องสตอร์จรัม) ซึ่งเป็นที่เก็บทรัพย์สินรับจำนำที่มีค่า นอกจากนั้น ในขั้นตอนไต่ถอนทรัพย์สินรับจำนำ หากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังตรวจสอบของพลาสติกบรรจุทรัพย์สินรับจำนำก็อาจพบความผิดปกติของของพลาสติกได้ว่า นาย ศ. ใช้ใบมีดกรีดของพลาสติกแล้วนำทรัพย์สินออกไปและนำเทปใสไปปิดไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ปฏิบัติ และจากการตรวจสอบทรัพย์สินรับจำนำปรากฏว่าไม่มีทรัพย์สินรับจำนำให้ตรวจมากถึง ๘๑ รายการ เป็นทองคำทั้งหมด ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ทำให้นาย ศ. ใช้ช่องว่างกระทำการทุจริต กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถานธนาณูปาล ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานด้วยที่ไม่ได้กำหนดวิธีการในการควบคุมดูแลทรัพย์สินรับจำนำที่มีค่าอย่างดีพอ โดยสำนักงาน จ.ส.ท. ไม่ได้ออกระเบียบหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรักษาของ อีกทั้งเมื่อมีการสุ่มตรวจของผู้ตรวจการภาคก็ไม่พบการทุจริตดังกล่าว จึงต้องนำความบกพร่องดังกล่าวมาพิจารณาหักส่วนแห่งความรับผิดออกด้วยตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้หักออกร้อยละ ๕๐ ของจำนวนเงิน ๓,๐๐๐,๒๔๕ บาท ซึ่งเป็นค่าเสียหายตามราคาท้องตลาดเป็นเงิน ๑,๕๐๐,๑๒๒.๕๐ บาท และเมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้ตรวจทรัพย์สินรับจำนำให้ตรงกับสมุดแยกประเภทอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง แต่ดำเนินการสุ่มตรวจทรัพย์สินรับจำนำเดือนละ ๒ ครั้ง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับหน้าที่ตรวจสถานธนาณูปาลจำนวน ๔ แห่ง ภายในเวลา ๑ เดือน และมีภาระที่ต้องปฏิบัติจำนวนมาก อีกทั้งพฤติการณ์ทุจริตของนาย ศ. มีความแยบยล ไม่เป็น

การถ่ายที่จะตรวจสอบ เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตาม มาตรา ๘ ววรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายที่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานแล้วคิดเป็นเงินที่ ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งสิ้นจำนวน ๑,๑๒๕,๐๙๑.๘๘ บาท

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อุทธรณ์ว่า ความเสียหายไม่ได้เกิดจากความบกพร่อง ของระบบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากสำนักงาน จ.ส.ท. ได้วางระเบียบ เกี่ยวกับการเก็บรักษาบัญชีและการเข้าห้องนิรภัยชั้นใน (ห้องสตอร์จรัม) ไว้ตามหนังสือ สำนักงาน จ.ส.ท. ที่ มท ๐๓๑๔/ว ๓๓๒ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ และวางระเบียบ สำนักงาน จ.ส.ท. กรมการปกครอง ว่าด้วยการรับจำนำของสถานธนาคุณบาล พ.ศ. ๒๕๒๐ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๑) เพื่อป้องกันทรัพย์สินรับจำนำมิให้สูญหายไว้อีกทางหนึ่งด้วยนั้น หนังสือเวียนกำหนดแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการป้องกันทรัพย์สินรับจำนำ ที่มีค่าสูญหาย แต่มิได้วางมาตรการควบคุมตรวจสอบพนักงานรักษาของ หากเป็นกรณีที่ตัวพนักงาน รักษาของกระทำการทุจริตเสียเอง ดังนั้น จึงเป็นการวางแนวทางปฏิบัติที่ไม่รัดกุมเพียงพอ จึงไม่อาจรับฟังได้ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๑๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ ในส่วนที่ ให้ผู้ฟ้องคดีใช้เงินเกินกว่าจำนวน ๑,๑๒๕,๐๙๑.๘๘ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๕)

การแต่งตั้งบุคคลผู้รับผิดชอบที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ เป็นหนึ่งในกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ขัดต่อระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลลงลายมือชื่อในเช็คโดยมิได้ ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๓๘ และข้อ ๓๘ ทวิ ปล่อยให้มีส่วนว่างในเช็คจนสามารถเติมตัวเลขและ ตัวอักษรได้และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีพฤติการณ์ไม่น่าไว้วางใจร่วมเป็นผู้ลง ลายมือชื่อในเช็ค จนเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริต ถือเป็น การขาดความ ระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่วิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีวิสัย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลเพิกจบการศึกษาและเพิกจบบรรจุ

เป็นแพทย์และเป็นแพทย์ประจำเพียงคนเดียวที่ตรวจรักษาผู้ป่วยในโรงพยาบาลวันละร้อยกว่าคนและไม่เคยอบรมในเรื่องการบริหาร การเงินการบัญชีและกฎหมายระเบียบปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร ทั้งยังมีการตรวจพบการทุจริตภายหลังจากการทุจริตเป็นเวลานาน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นความบกพร่องของหน่วยงานและระบบการดำเนินงานส่วนรวมในภาครัฐ การกำหนดค่าเสียหายจึงต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมและหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานอีกด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนายแพทย์ระดับ ๔ (พนักงานของรัฐ) เพิ่งจบการศึกษามาเพียงหนึ่งปีครึ่งและเป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลเพียงคนเดียวที่ต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคนและเพิ่งย้ายมาประจำที่โรงพยาบาลได้เพียง ๔ เดือน และต้องปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาล โดยมีนาง ก. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ระดับ ๕ ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่จัดทำบัญชีเบิกเงิน เขียนเช็ค ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินในเช็คพร้อมกับเจ้าหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ต่อมามีการตรวจพบที่มีการทุจริตโดยนาง ก. กระทำการทุจริตยกยอกเงินโดยแก้ไขเพิ่มเติมตัวเลขและตัวหนังสือในเช็คเงินสดของโรงพยาบาลที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค จำนวน ๓ ฉบับ ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและต่อมามีคำสั่งที่ ๑๖๒๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๕๔๒,๘๕๗.๑๔ บาท แต่กรมบัญชีกลางให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาลในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท และในฐานะผู้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คโดยไม่เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินและไม่ตรวจสอบ Statement ของธนาคารในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งที่ ๑๑๖๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งที่ ๑๖๒๓/๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในจำนวนเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๖๒๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ และคำสั่งที่ ๑๑๖๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลต่อจากนายแพทย์ ส. ซึ่งได้ลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไปของโรงพยาบาล หากพบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพหรือมีพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจ ก็ชอบที่จะพิจารณาดำเนินการทางบริหารในเบื้องต้นด้วยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่การงานภายใน โดยเฉพาะเมื่อรับทราบพฤติกรรมของนาง ก. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบัญชีรับจ่ายของโรงพยาบาล ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ทำให้การทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน แต่กลับมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจลงชื่อในการส่งจ่ายเงินตามเช็คร่วมกับผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้ฟ้องคดีลงชื่อส่งจ่ายเช็คโดยมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๓๘ และข้อ ๓๘ ทวิ ที่กำหนดให้การจ่ายเงินเกินกว่าสองพันบาทขึ้นไป จะต้องส่งจ่ายเงินเป็นเช็คให้แก่เจ้าหน้าที่โดยตรง และประทับอักษรว่า AC/PAYEE ONLY และจะต้องขีดคร่อมเช็ค การไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตขึ้นได้ นอกจากนี้ เมื่อธนาคารได้ส่ง Statement ของธนาคารเพื่อให้โรงพยาบาลตรวจสอบทุกเดือน หากผู้ฟ้องคดีได้เรียก Statement จากฝ่ายบริหารงานทั่วไปมาตรวจสอบ ก็ย่อมจะเห็นความผิดปกติของยอดเงินที่ถูกถอนออกไป ซึ่งแตกต่างจากยอดเงินคงเหลือในแต่ละครั้งที่มีการลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คเป็นอย่างมาก การปล่อยให้มีการเว้นช่องว่าง จนสามารถเติมตัวเลขและตัวอักษรลงในเช็คได้ เป็นเหตุให้นาง ก. สามารถนำเช็คที่แก้ไขไปเบิกเงินจากธนาคารและนำเงินส่วนที่เกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน และการไม่ตรวจสอบ Statement ของธนาคารเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย จึงย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนความผิดพลาดบกพร่องในการตรวจสอบเช็คและการจ่ายเงินตามเช็คของพนักงานธนาคารเป็นเรื่องที่ทางธนาคารที่จะดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบ และผู้ถูกฟ้องคดีสามารถแต่งตั้งนาย ร. หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปซึ่งเป็นบุคคลที่รู้พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการให้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็ได้โดยไม่ขัดต่อข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นแพทย์บรรจุใหม่เพื่งสำเร็จการศึกษาแพทย์มาเพียงหนึ่งปี และย้ายมาประจำที่โรงพยาบาลเพียง ๔ เดือน ประกอบกับกำลังจะไปศึกษาต่อในสำนักกระบาลวิทยา กระทรวงสาธารณสุขในอีก ๘ เดือนข้างหน้า ให้ปฏิบัติ

หน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ทั้งๆ ที่ยังสามารถสรรหาบุคลากรอื่นที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความชำนาญงานด้านบริหารมากกว่าผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับงานบริหารโรงพยาบาล โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับการอบรมใดๆ ทั้งในเรื่องการบริหาร การเงิน การบัญชี กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้บริหารแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นแพทย์เพียงคนเดียวที่ต้องปฏิบัติหน้าที่รักษาพยาบาลผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคนซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่หนักมาก นอกจากนี้ยังปรากฏว่าพฤติการณ์ของการกระทำทุจริตเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลและการกระทำทุจริตก็ยังคงมีอยู่ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมาตรวจพบการกระทำทุจริตหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปประมาณ ๑ ปี ย่อมเป็นความบกพร่องในระบบการตรวจสอบการเงินของโรงพยาบาลและระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งระบบการเบิกจ่ายเงินของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็มีข้อผิดพลาดบกพร่องในการตรวจสอบเช็คเช่นกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีและระบบการดำเนินงานส่วนรวมในภาครัฐเป็นส่วนมาก เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงสมควรให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงาน และระบบการดำเนินงานส่วนรวมในภาครัฐร้อยละ ๕๐ ของยอดเงินจำนวน ๕๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท และเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีของผู้ฟ้องคดีที่เพิ่งจบการศึกษาและบรรจุเป็นแพทย์มาเพียงหนึ่งปีครึ่ง รวมทั้งเป็นแพทย์ประจำเพียงคนเดียวที่ตรวจรักษาผู้ป่วยในโรงพยาบาลวันละร้อยกว่าคน จึงให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๒๕ ของจำนวนเงินดังกล่าว เป็นเงิน ๖๘,๗๕๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งที่ ๑๖๒๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ และแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งที่ ๑๖๖๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ รวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท ในส่วนที่เกิน ๖๘,๗๕๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๗/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจพิจารณาสั่งการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่หัวหน้าส่วนราชการอนุมัติยกเลิกการประกวดราคาและอนุมัติให้จ้างโดยวิธีพิเศษตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่คาดหมายได้ว่าอาจใช้งบประมาณไม่ทันภายในปีงบประมาณและไม่ดำเนินการเพื่อขอเงินงบประมาณไว้เพื่อดำเนินการในปีต่อไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ทั้งการจัดจ้างก็ไม่มีลักษณะหรือความจำเป็นที่จะต้องกระทำโดยวิธีพิเศษหรือได้มีการเร่งรัดให้ดำเนินการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่กลับเป็นเหตุให้ทางราชการต้องจัดจ้างในราคาที่สูงขึ้นกว่าการดำเนินการที่ได้ยกเลิกการประกวดราคาไปแล้ว กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการจำนวน ๓๖๔,๙๒๕.๒๙ บาท กรณีเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้สั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียนโรงเรียนในสังกัดและอนุมัติจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อ ๒๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันถือว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ราชการได้รับความเสียหายจากการที่ทางราชการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษในราคาที่สูงกว่าราคาที่ผู้เสนอราคาขายต่ำสุดเสนอในการประกวดราคาที่ถูกยกเลิกเป็นเงิน ๗๒๙,๘๕๐.๕๙ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสั่งยกเลิกการประกวดราคาและอนุมัติให้จ้างโดยวิธีพิเศษเป็นอำนาจของผู้ฟ้องคดีและเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ที่เห็นว่าผู้เสนอราคาทุกรายกระทำผิดเงื่อนไขการประกวดราคาและให้ดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๒๔ (๓) และ (๖) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจาก

จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการจัดสรรงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๑ (เพิ่มเติม) จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เพื่อดำเนินการจ้างก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียนเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อำนวยการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสามารถคาดหมายได้ว่าอาจจะใช้เงินงบประมาณไม่ทันภายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงชอบที่จะดำเนินการให้กระทรวงเจ้าสังกัดขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอเงินงบประมาณไว้เบิกเหลือมปีตามข้อ ๖๓ วรรคสอง ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเมื่อได้ขอเงินไว้แล้ว แม้การประกวดราคาครั้งแรกจะถูกยกเลิกไปก็ยังสามารถจัดให้มีการประกวดราคาในครั้งต่อไปได้ โดยไม่ต้องดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดีตามข้อ ๒๔ (๖) และข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้งไม่มีลักษณะหรือความจำเป็นที่ต้องดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๒๔ (๑) ถึง (๕) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างไรก็ตาม และกรณีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เร่งรัดให้มีการดำเนินการก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียนโดยเร่งด่วน หรือหากไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ทั้งการมีคำสั่งให้ดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษก็เป็นเหตุให้ราคาค่าจ้างก่อสร้างและต่อเติมอาคารมีราคาสูงกว่าราคาที่ผู้เสนอราคารายต่ำสุดเสนอในการประกวดราคาเป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๘๕๐.๕๙ บาท อันถือได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ทางราชการ ข้อกล่าวอ้างที่ว่าหากไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างและต่อเติมอาคารเรียนตามที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการในด้านการศึกษาได้ จึงฟังไม่ขึ้น ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาและให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการยกเลิกการประกวดราคาและดำเนินการประกวดราคาใหม่หรือจัดจ้างโดยวิธีพิเศษตามข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาและการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นเหตุให้ทางราชการต้องจัดจ้างในราคาที่สูงขึ้น

โดยใช่เหตุ เป็นเงิน ๗๒๙,๘๕๐.๕๙ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในค่าเสียหายเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของค่าเสียหายทั้งหมดเป็นเงิน ๓๖๔,๙๒๕.๒๙ บาท โดยอีกกึ่งหนึ่งเป็นความรับผิดชอบของนาย อ. ในฐานะประธานคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาจึงเป็นจำนวนเงินที่มีสัดส่วนเหมาะสมกับความผิดของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเสียหายเป็นเงิน ๓๖๔,๙๒๕.๒๙ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าการสั่งการของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการจะต้องพิจารณาความเห็นดังกล่าวก่อนการสั่งการทุกครั้ง ซึ่งสามารถสั่งการเป็นอย่างอื่นได้หากเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการไม่ถูกต้องหรือขัดต่อระเบียบของทางราชการ ส่วนการพิจารณาค่าเสียหายโดยใช้ราคาของผู้เสนอราคาจากการประกวดราคาดังกล่าว เห็นว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากผู้เสนอราคาทุกรายกระทำผิดเงื่อนไขตามประกาศประกวดราคา มิได้มีปัญหากจากราคาค่าจ้างที่เสนอ จึงเห็นว่าราคาที่ผู้เสนอราคาเสนอต่อคณะกรรมการเปิดซองเป็นราคาที่เชื่อว่าผู้เสนอราคาสามารถจะดำเนินการได้จริง หากการเสนอราคาดังกล่าวไม่ได้ถูกยกเลิกไปจนกระทั่งต้องดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษทำให้ต้องจัดจ้างในราคาที่สูงขึ้น ฉะนั้น การนำราคาของผู้เสนอราคารายต่ำสุดที่ถูกยกเลิกไปเป็นเกณฑ์ในการคิดค่าเสียหายนั้นจึงชอบแล้ว นอกจากนี้ หลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา และตรวจสอบตามลำดับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดส่งเอกสารเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาโดยเฉพาะบันทึกการสอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและพยานเอกสารต่างๆ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงโดยการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีตามบันทึกการสอบสวนลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อกล่าวหาและชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมเสนอแนบบันทึกการสอบสวน กรณีจึงเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐานของตนตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แม้ในการสอบข้อเท็จจริงตามรายงานการสอบข้อเท็จจริงฯ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ จะไม่ปรากฏว่าได้มีการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งพยานหลักฐานก็ตาม แต่การสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวยังมีได้มีการ

พิจารณาตรวจสอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นชั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ เพียงใด และการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็เป็นอำนาจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการได้ตามข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายและหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยยืนยันคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายพร้อมแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็เป็นการปฏิบัติตามข้อ ๑๘ และข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแต่อย่างใดและเป็นคนละชั้นตอน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๘/๒๕๕๔)

แม้ขณะเกิดอุบัติเหตุกรรมทางหลวงจะส่งมอบพื้นที่ให้กรมทางหลวงชนบท (กรมโยธาธิการและผังเมือง) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสำรวจเขตที่ดินที่จะเวนคืน แต่ก็เป็นเรื่องภายในระหว่างหน่วยงานด้วยกัน ไม่อาจนำมาใช้ยับยั้งบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการที่กรมทางหลวงละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลการจราจรบนทางหลวง ปล่อยให้รถบรรทุกขนาดใหญ่บรรทุกน้ำหนักเกินขีดจำกัดไม่จำกัดให้มีเครื่องหมายเตือนความปลอดภัยและสัญญาณไฟหรือไฟส่องสว่างให้เพียงพอหรือสัญญาณหรือเครื่องหมายที่แจ้งเตือนในระยะห่างพอสมควร จนทำให้รถยนต์เกิดอุบัติเหตุตกลงไปในที่ระบายน้ำโดยมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ขับขี่ อันถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของรถหรือผู้ครอบครองรถ เมื่อผู้รับประกันภัยรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าของรถยนต์ที่เอาประกันภัยดังกล่าวแล้ว กรมทางหลวงจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้รับประกันภัยในฐานะผู้รับประกันช่วงสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๘๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับประกันภัยรถยนต์ของบริษัท ม. จำกัด โดยมีกำหนดระยะเวลาคุ้มครอง ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ นาง ก. ลูกจ้างของบริษัท ม. จำกัด ได้ขับรถยนต์

คันที่เอาประกันภัยไปตามถนนบรมราชชนนี (ขาเข้า) ซึ่งเป็นทางหลวงแผ่นดินอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) เมื่อถึงที่เกิดเหตุเวลาประมาณ ๒๒.๐๐ นาฬิกา ระหว่างหลัก กม. ๖+๕๐๐ ในเขตทางหลวงหมายเลข ๓๓๘ ก่อนถึงหมู่บ้านปรีชา ๒ รถยนต์ได้ตกลงไปในท่อระบายน้ำ ทำให้รถยนต์ได้รับความเสียหายหลายรายการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับประกันภัยได้ซ่อมแซมรถยนต์คันดังกล่าวให้อยู่ในสภาพใช้งานดังเดิม รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๓,๑๓๔.๗๑ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าอุบัติเหตุเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ขับขี่ที่ขับรถเร็วด้วยความเร็วสูงและปัจจุบันพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวงชนบท จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงเรียกร้องค่าเสียหายโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีภารกิจตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีหน้าที่บูรณะและบำรุงรักษาทางหลวงตามข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวงดังกล่าว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งมอบพื้นที่ทางหลวงไปให้กรมโยธาธิการตามบันทึกการรับมอบพื้นที่เขตทางหลวง ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ เพื่อไปดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณวัดนครอินทร์ ซึ่งต่อมารกรมโยธาธิการได้มอบพื้นที่และโอนงานให้กรมทางหลวงชนบทก็ตาม ก็เป็นเรื่องการดำเนินการภายในระหว่างหน่วยงานด้วยกัน จึงไม่อาจนำมาใช้ยื่นผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ คงมีสิทธิโต้แย้งกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อตกลง แม้ขณะเกิดเหตุกรมทางหลวงชนบท (กรมโยธาธิการเดิม) จะยังไม่ได้ส่งมอบพื้นที่ในเขตทางหลวงดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการจราจรบนทางหลวงหมายเลข ๓๓๘ ให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็วและปลอดภัยในการเดินทางตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้นเมื่อถนนบริเวณที่เกิดเหตุเป็นเขตทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งมีฝาท่อระบายน้ำถูกเปิดออกโดยไม่ทราบสาเหตุ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมายที่ต้องตรวจตรา ดูแลรักษาถนนดังกล่าวให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้งานได้อย่างปลอดภัย แต่ปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวไม่มีไฟส่องสว่างและไม่มีสัญญาณหรือเครื่องหมายใดๆ ที่แจ้งเตือนในระยะห่างพอสมควรเพื่อให้ผู้ขับรถทราบว่ามีฝาท่อระบายน้ำถูกเปิดออก การที่นาง ก. ขับรถยนต์ผ่านบริเวณดังกล่าวในเวลากลางคืนจึงไม่สามารถมองเห็นบริเวณที่เกิดเหตุได้ชัดเจน เมื่อไม่ปรากฏว่านาง ก. ได้ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่อและล่อรถยนต์ด้านซ้ายตกท่อระบายน้ำที่ถูกเปิดฝาท่อระบายน้ำ ทำให้รถยนต์เกิดอุบัติเหตุได้รับความเสียหาย จึงรับฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางหลวงและ

ติดตั้งเครื่องหมายจราจรหรือเครื่องหมายสัญญาณเตือนความปลอดภัยในการขับขี้อย่างเพียงพอ ถือได้ว่าความเสียหายเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นการกระทำละเมิด ต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะ ผู้รับประกันภัยที่เข้ารับช่วงสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา ๘๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อรถยนต์คันที่เกิดเหตุ ได้รับความเสียหายหลายรายการและผู้ฟ้องคดีได้แสดงเอกสารหลักฐานตามใบเสนอราคา และใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายซ่อมแซมรถยนต์ที่เสียหายตามความเป็นจริง ประกอบกับ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานต่อศาลให้เห็นได้ว่าค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า สูงเกินความจริงเป็นค่าเสียหายรายการใดและค่าเสียหายที่แท้จริงควรเป็นจำนวนเท่าใด เพราะเหตุใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดความเสียหายตามหลักฐานที่แสดงต่อศาล รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๑๑๓,๑๓๔.๗๑ บาท เหมาะสมแล้ว จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนจำนวน ๑๑๘,๐๘๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๑๑๓,๑๓๔.๗๑ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วเสร็จ ทั้งนี้ ต้องชำระให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๗/๒๕๕๕)

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการ แสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย ซึ่งจะขาดเสียมิได้ ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย แต่ต้องถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยว่าจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการ ชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธย่อมอยู่นอกเหนือการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เมื่อการชุมนุมได้เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมชุมนุมได้และไม่มีการเตรียมหรือ กระทำการอย่างใดให้มีการสะสมอาวุธหรือวางแผนที่จะใช้กำลัง แม้จะมีอุปกรณ์ที่เป็น อาวุธโดยสภาพ แต่ก็ยังเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีจำนวนมาก ทั้งการที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้ใช้อาวุธและต่อสู้ขัดขวางและทำร้ายเจ้าพนักงานตำรวจได้รับ บาดเจ็บ รวมทั้งทรัพย์สินของราชการเสียหายก็เกิดจากการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้กำลัง

ผลิตภัณฑ์กลุ่มผู้ชุมนุมจนเกิดความวุ่นวาย กรณีจึงไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะโดยไม่สงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานตำรวจสลายการชุมนุมเพียงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเดินทางเข้าออกโรงแรมของคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุม ทั้งที่ยังมีเส้นทางอื่นเข้าออกโรงแรมได้อีกหลายทาง ประกอบกับผู้ชุมนุมมิได้มีเจตนาปิดกั้นการจราจรและเส้นทางดังกล่าวก็ไม่สามารถใช้สัญจรได้ตั้งแต่แรก จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รับรองไว้เกินกว่าความจำเป็น และเมื่อการสลายการชุมนุมของประชาชนไม่ได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนตามหลักสากลหรือมีลำดับขั้นตอนจากเขาไปหาหน้า ก็เป็นการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม โดยเป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ร่วมกับประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย - มาเลเซีย ได้รวมตัวกันที่อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา เพื่อเดินทางไปยื่นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องให้มีการทบทวนโครงการดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุมคณะรัฐมนตรี (นอกสถานที่) ณ โรงแรม เจ.บี. อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในการชุมนุมดังกล่าว เจ้าพนักงานตำรวจได้ขัดขวางการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธของประชาชน โดยสั่งการและดำเนินการใช้กระบอกและไล่อาวุธเข้าผลักดัน ทบตี ทำร้ายร่างกายและทำลายรถยนต์ที่ใช้เป็นพาหนะในการชุมนุม และไม่ได้ใช้มาตรการการแก้ไขปัญหาการชุมนุมอย่างเป็นขั้นตอนจากเขาไปหาหน้า อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิชุมนุม

ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ จังหวัดสงขลา ที่ ๒ และกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓) ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิในการชุมนุม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย เพราะการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย

เป็นการถกเถียงกันด้วยสติปัญญา เพื่อนำมาซึ่งวิธีการแก้ปัญหาหรือยุติข้อขัดแย้งของสังคม ในระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจนขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม แม้เสรีภาพในการชุมนุมจะมีความสำคัญ แต่ก็ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ หากเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบหรือมีอาวุธข่มขู่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีข้อจำกัดเฉพาะแต่ในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น เมื่อกลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางมาถึงถนนจุดชุมนุมบริเวณวงเวียนน้ำพุแล้ว ไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจได้จัดวางกำลังและแผงเหล็กตั้งขวางขวางกันบนสะพานจุดชุมนุมสูงอุทิศ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดอยู่บนถนนจุดชุมนุมโดยผู้ชุมนุมบางส่วนนั่งล้อมวงอยู่ใกล้แผงเหล็ก บางส่วนนั่งหรือยืนกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในบริเวณที่ชุมนุม และบางส่วนที่นับถือศาสนาอิสลามก็ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา และก่อนที่เจ้าพนักงานตำรวจจะเดินอ้อมแผงเหล็กเข้าไปตั้งแถวในบริเวณที่กลุ่มผู้ชุมนุมจับกลุ่มอยู่นั้น ไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการใด หรือมีพฤติกรรมใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่าจะใช้ความรุนแรงหรือมีการฝ่าแนวแผงเหล็กของเจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อจะเข้าไปยังบริเวณสวนหย่อมใกล้อาคารจอดรถโรงแรม เจ.บี. นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ดำเนินการชุมนุมในลักษณะยั่วยุหรือส่งเสริมให้เกิดความรุนแรงหรือก่อให้เกิดการจลาจล รวมถึงก่ออันตรายโดยตรงต่อชีวิตร่างกายของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น การชุมนุมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ และกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ ก่อนที่เจ้าพนักงานตำรวจจะดำเนินการสลายการชุมนุมจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบ และเมื่อโครงการก่อสร้างท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก และกลุ่มผู้คัดค้านได้ร่วมกันรณรงค์คัดค้านการดำเนินโครงการมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานแล้ว จึงย่อมมีการจัดตั้งและมีแกนนำสั่งการที่ชัดเจน มีการเตรียมเรื่องการชุมนุมอย่างเป็นระบบ และมีประชาชนเข้าร่วมในการชุมนุมเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากลุ่มแกนนำของผู้ชุมนุมได้มีการเตรียมหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้มีการสะสมอาวุธหรือวางแผนที่จะใช้กำลังในการชุมนุมแต่อย่างใด ส่วนอาวุธของกลางที่เจ้าพนักงานตำรวจยึดได้นั้น

ปรากฏว่ามีเพียงหนึ่งสติกก์ตามไม้จำนวน ๗ อัน พร้อมลูกตะกั่วถ่วงอวนจำนวน ๘๒ ลูก และมีตปลาจำนวน ๑ เล่มเท่านั้นที่เป็นอาวุธโดยสภาพ ซึ่งมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคนในกลุ่มผู้ชุมนุม จึงเชื่อได้ว่าเป็นการพาอาวุธมาโดยส่วนตัวของผู้ชุมนุมเท่านั้น มิได้เกิดจากการเห็นพ้องต้องกันของแกนนำและผู้ชุมนุมส่วนใหญ่ ส่วนกรรไกรจำนวน ๑ เล่ม และไม้ไผ่คันธงจำนวน ๑๗๕ อัน มิใช่อาวุธโดยสภาพ และการที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้ใช้ไม้ไผ่เป็นคันธง เพื่อดึงนำขบวนมาชุมนุม มิใช่เพื่อประโยชน์ที่จะใช้เป็นอาวุธตั้งแต่แรก แต่ได้ใช้เป็นอาวุธ หลังจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้ใช้กำลังผลักดันเพื่อสลายการชุมนุมแล้ว จึงเป็นเจตนาที่เกิดขึ้น ในขณะที่นั้นของผู้ชุมนุมแต่ละคนเท่านั้น แต่การที่ผู้ชุมนุมต่อสู้ขัดขวางและทำร้ายเจ้าพนักงานตำรวจ ได้รับบาดเจ็บหลายคน รวมทั้งทรัพย์สินของทางราชการที่อยู่ในบริเวณที่ชุมนุมถูกทำลายได้รับความเสียหายหลายรายการ เกิดจากการที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้กำลังเข้าผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุม จนเกิดความวุ่นวายขึ้น มิได้เกิดจากการก่อเหตุของกลุ่มผู้ชุมนุมแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบและมีอาวุธ และเมื่อการชุมนุมของกลุ่มผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย เป็นการชุมนุมที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่ประสงค์จะคัดค้านโครงการเข้าร่วมในการชุมนุมได้ การชุมนุมของกลุ่มผู้คัดค้านโครงการที่ชุมนุมกันบนถนนจตุตถสุนทรภพบริเวณเชิงสะพานจตุตถสุนทรภพ จึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ

การที่กลุ่มผู้ชุมนุมต้องจับกลุ่มชุมนุมกันอยู่บนถนนจตุตถสุนทรภพเป็นเพราะไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดบนสะพานจตุตถสุนทรภพ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงมิได้มีเจตนาที่จะปิดกั้นการจราจรบริเวณถนนจตุตถสุนทรภพจากบริเวณวงเวียนน้ำพุ จนถึงสะพานจตุตถสุนทรภพ ประกอบกับการสัญจรโดยใช้ถนนจตุตถสุนทรภพไม่อาจทำได้แต่แรกแล้ว เพราะเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดบนสะพานจตุตถสุนทรภพ ข้อเท็จจริงจึงฟังไม่ได้ว่าการที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมบนถนนจตุตถสุนทรภพบริเวณเชิงสะพานจตุตถสุนทรภพ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนใช้เส้นทางสัญจรบนถนนจตุตถสุนทรภพ หากแต่รับฟังได้ว่าการสลายการชุมนุมดังกล่าวเพื่อเปิดเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. ให้แก่คณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุมในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ เนื่องจากถนนจตุตถสุนทรภพเป็นเส้นทางเดียวที่เจ้าพนักงานตำรวจเปิดให้ใช้เป็นเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. กรณีจึงถือไม่ได้ว่าการที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมบนถนนจตุตถสุนทรภพบริเวณเชิงสะพานจตุตถสุนทรภพเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการที่เจ้าพนักงานตำรวจเลือกที่จะใช้มาตรการสลายการชุมนุมเพียงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การเดินทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. ของคณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุม ทั้งที่ยังมีเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. ได้อีกหลายเส้นทาง ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รับรองไว้เกินแก่ความจำเป็น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏตามภาพเหตุการณ์ในแผ่นบันทึกข้อมูลภาพและเสียง (แผ่น วิ.ซี.ดี.) ว่าขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมจับกลุ่มชุมนุมกันอยู่บริเวณหลังแผงเหล็กกั้นนั้น เจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งแถวเดินอ้อมแผงเหล็กเข้ามายังฝั่งของกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้กำลังผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อให้สลายตัวไปจากที่ชุมนุม โดยไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน หรือมีลำดับขั้นตอนจากเบาไปหาหนักตามที่ระบุในแผนแหลมสน ๐๕/๒๕๔๕ และแผนรักษาความสงบ (กรกฎ/๔๕) แต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ได้รับความเสียหายโดยไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมต่อไปได้อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของเจ้าพนักงานตำรวจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะของเสรีภาพในการชุมนุม บุคคลเพียงคนเดียวมิอาจก่อให้เกิดการชุมนุมสาธารณะได้ ดังนั้น การใช้เสรีภาพข้างต้นจะต้องเกิดจากการที่บุคคลหลายๆ คนมารวมตัวกัน ซึ่งการชุมนุมแต่ละครั้งอาจมีจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมที่แตกต่างกันได้โดยไม่อาจจะระบุจำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุมที่แน่นอนได้ การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเป็นคนละส่วนกันและแตกต่างจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการได้รับบาดเจ็บและค่าเสียหายของทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่สามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ซึ่งถูกกระทำละเมิดเป็นรายบุคคลได้ ดังนั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆ ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ โดยเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดให้ความเหมาะสม

เมื่อพิจารณาความร้ายแรงแห่งการละเมิดเสรีภาพในการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองสูงสุด เห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ เป็นเงินรวมกันจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๐,๐๐๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๑/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การที่เทศบาลจัดทำเครื่องหมายบ่งบอกหรือหาทางป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุแก่ผู้ใช้ทางโดยนำถึงน้ำมันทาสีสะท้อนแสงขาวแดงวางไว้บริเวณถนนที่ชำรุดเพื่อเป็นสัญลักษณ์และได้นำป้ายแจ้งเตือนไปติดตั้งไว้ แต่ไม่ได้ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉินถือเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่พอสมควรแก่เหตุ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ใช้ทาง จึงถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๕๓ (๑) ประกอบกับมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่เมื่อความร้ายแรงแห่งละเมิดอันเป็นผลโดยตรงมาจากการละเลยต่อหน้าที่ ส่วนหนึ่งเกิดจากฝ่ายผู้เสียหายไม่สวมหมวกนิรภัยตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงให้หักส่วนแห่งความประมาทของผู้เสียหายตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔๒ ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ เวลาประมาณ ๒๐ นาฬิกา นาย ส. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (นาง ม.) และเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ได้ขับขี่รถจักรยานยนต์ไปตามถนนเลียบคลองแอน ๑ - ๒ ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลเมืองท่าโขลง) เมื่อถึงบริเวณที่เกิดเหตุไม่มีไฟฟ้าส่องสว่าง สภาพถนนชำรุดบางส่วนและมีถึงน้ำมันขนาดความจุ ๒๐๐ ลิตร ตั้งกีดขวางผิวจราจรโดยไม่มีสัญญาณแสงไฟส่องเตือน เป็นเหตุให้รถจักรยานยนต์ที่นาย ส. ขับขี่มาเสียหายล้มลง ศีรษะกระแทกพื้นถนนอย่างแรงและเสียชีวิตในเวลาต่อมา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ดูแลถนนสาธารณะในความรับผิดชอบให้มีสภาพดีและไม่ได้ติดตั้งสัญญาณไฟส่องสว่างเพื่อเตือนให้ผู้ใช้ทางได้รู้ถึงอุปสรรคที่กีดขวางในผิวจราจรอันเป็นเหตุให้นาย ส. ถึงแก่ความตายทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๕๓ (๑) ประกอบกับมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการสัญจรได้โดยสะดวกและปลอดภัย และกรณีที่สิ่งสาธารณประโยชน์ดังกล่าวชำรุดเสียหายหรือใช้การไม่ได้ก็ต้องบำรุงรักษาหรือดำเนินการซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพ

ที่ใช้งานได้ตามปกติโดยเร็วด้วย หากยังไม่สามารถดำเนินการได้ก็จะต้องทำเครื่องหมายบ่งบอกหรือหาทางป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุแก่ผู้ใช้ทางขึ้น เมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งจากราษฎรว่า ถนนเลียบบคลองแอน ๑ - ๒ ซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีชำรุดเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงให้เจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบในวันเดียวกันและพบว่าบริเวณที่ถนนชำรุดเป็นไหล่ถนนติดกับคลองไม่มีเขื่อนกันดิน มีการทรุดตัวของถนน เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้นำถังน้ำมันขนาดความจุ ๒๐๐ ลิตร ทาสีสะท้อนแสงขาวแดง จำนวน ๒ ใบ ไปวางไว้บริเวณถนนที่ชำรุดห่างจากจุดที่ถนนชำรุดประมาณ ๕ เมตร และ ๓๐ เมตร ตามลำดับ เพื่อเป็นสัญลักษณ์แก่ผู้ใช้ทางและได้นำป้ายแจ้งเตือนไปติดตั้งไว้แต่ไม่ได้ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉิน กรณีถือได้ว่าเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่พอสมควรแก่เหตุ ต่อมาในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ เวลาประมาณ ๒๐ นาฬิกา นาย ส. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ขับขีรถจักรยานยนต์ไปถึงบริเวณดังกล่าวแล้วประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย กรณีจึงเห็นได้ว่าการเกิดอุบัติเหตุของนาย ส. น่าจะมาจากการมองไม่เห็นเส้นทางที่ชำรุดและป้ายแจ้งเตือนที่ตั้งไว้เนื่องจากเป็นเวลากลางคืน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ดำเนินการป้องกันโดยการนำถังน้ำมันทาสีขาวแดง จำนวน ๒ ใบ และป้ายแจ้งเตือนไปตั้งไว้แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ละเลยไม่ให้เจ้าหน้าที่ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉินในเวลากลางคืนเพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ทางได้ทราบเป็นสัญลักษณ์อีกชั้นหนึ่งโดยอ้างว่าบริเวณดังกล่าวมีไฟฟ้าส่องสว่างชนิดหลอดแสงจันทร์ติดตั้งอยู่ตามแนวถนนแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่เพียงพอกับสถานการณ์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจากกรณีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔๒ ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใด ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ร้ทำนองว่าหนี้ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายอย่างน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่า ความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร เมื่อตามหลักฐานมรณบัตรที่ออกโดยสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล ระบุว่า นาย ส. ถึงแก่ความตายเพราะเหตุสมองบวมและมีเลือดออกใต้เยื่อสมอง แม้กรณีจะไม่ปรากฏ

ข้อเท็จจริงว่าในขณะที่เกิดเหตุ นาย ส. ได้สวมหมวกนิรภัยตามที่มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้หรือไม่ แต่จากสาเหตุการตายตามที่ระบุไว้ในมรณบัตรย่อมเห็นได้ว่าเกิดขึ้นจากการที่ศีรษะกระแทกพื้นอย่างแรงจึงทำให้สมองบวม และมีเลือดออกใต้เยื่อหุ้มสมอง ซึ่งหากนาย ส. ได้สวมใส่หมวกนิรภัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ไม่น่าจะเกิดเหตุร้ายแรงถึงขนาดเสียชีวิต การที่นาย ส. เสียชีวิตจึงเป็นผลมาจากความประมาทของนาย ส. รวมอยู่ด้วย แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี มากกว่าความประมาทเลินเล่อของนาย ส. ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้รวมทั้งยอดจำนวน ๑,๓๖๘,๙๑๔ บาท เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและไม่เกินฐานานุรูปของนาย ส. แต่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเพียงร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยหักส่วนแห่งความประมาทของนาย ส. ออกร้อยละ ๒๐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นเป็นเงิน ๑,๐๙๕,๑๓๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

นอกจากนี้ แม้ไม่มีประจักษ์พยานรู้เห็นถึงสาเหตุการตายของนาย ส. ในขณะที่เกิดเหตุ แต่จากพฤติการณ์แวดล้อมกรณีเกี่ยวกับสถานที่ที่ตายซึ่งเป็นถนนที่ชำรุดรวมทั้งบาดแผลที่เป็นเหตุแห่งการตาย ย่อมทำให้รับฟังและเชื่อได้ว่าสาเหตุแห่งการตายมิได้มาจากเหตุอื่น เช่น ถูกยิง หรือถูกทำร้าย แต่เป็นผลโดยตรงมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และกรณีนี้เป็นความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดในการดำเนินกิจการทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากใช้เป็นผลเกี่ยวเนื่องที่ต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่ต้องรับผิดชอบในทางอาญาด้วยหรือไม่ จึงไม่ใช่คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาซึ่งศาลจะต้องไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอาญามาประกอบการพิจารณา วินิจฉัยความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดในคดีนี้ไม่ และข้อเท็จจริงตามหลักฐานหนังสือรับรองรายได้ของนาย ส. โดยบริษัท ค. (ประเทศไทย) จำกัด นายจ้าง ที่ยื่นแนบมาพร้อมกับคำคัดค้านคำให้การได้รับรองว่านาย ส. มีเงินได้เดือนละ ๑๔,๙๑๐ บาท ศาลจึงไม่จำเป็นต้องไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอีก ทั้งในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ได้อย่างอิสระ ทั้งไม่มีบทกฎหมายใดบังคับให้ศาลต้องถือตามหรือต้องผูกพันอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ หรือของหน่วยงานทางปกครองแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๐/๒๕๕๕)

การสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยและจะต้องได้รับโทษอย่างไร แตกต่างจากการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่และจำนวนเท่าใด โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสามารถนำพยานหลักฐาน และผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดได้ แต่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดไม่ปฏิบัติ จึงทำให้คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด วินัยอย่างร้ายแรงกรณีทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้าน อธิบดีกรมสามัญศึกษาในขณะนั้น จึงมีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในเรื่องที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวและผู้อำนวยการสามัญ ศึกษาจังหวัดโดยได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษา ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งมีคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลเดียวกับ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน ทางวินัยและสอบสวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม แต่ไม่ได้แจ้งถึงการสอบสวนเพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิด ทางละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบและไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอีก ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑) ได้มีคำสั่ง ที่ ๕๓๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่รับไป โดยไม่มีสิทธิคืนให้ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา เขต ๑ มีมติยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง ที่ ๕๓๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้

คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ประกอบกับการดำเนินการของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่ การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม)) จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยแล้ว เห็นว่ามีความชัดเจนเพียงพอและเป็นเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีเคยทราบและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหาในชั้นสอบสวนทางวินัยแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดจึงไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอีก แต่ได้รายงานการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ แต่เมื่อการสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันและมีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่ กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย โดยการสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษ อย่างไร ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิด ชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดจะนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณา ความรับผิดทางละเมิดก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดทางละเมิดด้วย เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานการสอบสวนว่า คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา โดยไม่มีรายงานส่วนใดระบุว่า คณะกรรมการ

สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งในรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าว ยังระบุด้วยว่าไม่ได้นำสืบผู้ถูกกล่าวหาเพราะเป็นความผิดทางละเมิด อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่า จะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ในกรณีที่ถูกละเมิดทางวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณีที่อาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง เป็นผลให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๕๓๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๑/๒๕๕๕)

การที่เจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้ แม้จะเป็นงานนอกเหนือจากงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ประจำ และไม่เคยปฏิบัติงานทางด้านกฎหมายและบัญชีมาก่อน ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ หากไม่มีความรู้ก็ควรที่จะปรึกษาและขอคำแนะนำอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เมื่อไม่ได้ดำเนินการและไม่นำข้อมูลที่หน่วยงานที่มีความรู้จัดทำมาให้ใช้ ทั้งที่ตนเองไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจนทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ถือเป็นกรกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลที่อยู่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ซึ่งอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ เป็นการกระทำ

โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อกระทรวงการคลังมีหนังสือชักข้อความเข้าใจเกี่ยวกับการคำนวณดอกเบี้ยไม่ชัดเจน จึงต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งบุคลากร ๖ ฝ่ายการเจ้าหน้าที่กองกลาง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคลากรได้รับมอบหมายจากหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้กับนาย น. ลูกหนี้กรณีผิดสัญญาการศึกษา โดยไม่มีความรู้และไม่เคยปฏิบัติงานด้านกฎหมายและบัญชีมาก่อน ต่อมา นาย น. ได้ทำสัญญารับสภาพหนี้ โดยไม่ได้คำนวณดอกเบี้ยผิดนัดที่นาย น. ต้องชดใช้ให้กับทางราชการรวมไว้ในสัญญาด้วย เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายไม่อาจเรียกให้นาย น. ชดใช้ดอกเบี้ยผิดนัดดังกล่าวได้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังตามสมควรในภาวะที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีในสถานการณ์เช่นนั้นแล้ว ไม่ได้ขาดความรอบคอบหรือละเลยต่อหน้าที่ที่จะเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงมีมติเอกฉันท์ว่าไม่ควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเห็นว่า ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา) จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอุทธรณ์แล้ววินิจฉัยยกอุทธรณ์และรายงานความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์แล้ววินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงขอให้เพิกถอนคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้กับทางราชการและขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาโดยให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้และผ่อนชำระเงิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่มีความรู้และไม่เคยปฏิบัติงานด้านกฎหมายและบัญชีมาก่อน ทั้งผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ยังเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เป็นเพียงประมาทธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่รับผิดชอบการทำสัญญา
 ลาศึกษาของข้าราชการโดยตรงและไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายจึงยากที่จะ
 คาดเห็นเรื่องตอกเบียดหนี้และผลของสัญญา และแม้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 ไม่ได้จัดให้มีการอบรมให้ความรู้เพิ่มเติมนอกเหนือจากงานที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติอยู่ก็ตาม
 แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาแล้ว แม้ว่าเป็นงานนอกเหนือจากงาน
 ที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติอยู่ประจำและไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานนั้นก็ตาม แต่ในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา
 ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามดังกล่าวด้วยความอุทิศเอาใจใส่ระมัดระวังรักษา
 ผลประโยชน์ของทางราชการ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีความรู้เกี่ยวกับการทำสัญญา
 รับสภาพหนี้และผ่อนชำระเงินก็ควรที่จะปรึกษาและขอคำแนะนำอย่างเป็นทางการและเป็น
 ลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญ
 เกี่ยวกับการทำสัญญาโดยเฉพาะ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ได้ดำเนินการโดยได้สอบถามหรือขอ
 คำแนะนำปรึกษาเป็นการภายในซึ่งไม่อาจนำมาอ้างอิงเป็นข้อแก้ตัวได้ และเมื่อส่วนวินัยและนิติการ
 ได้จัดทำร่างสัญญามาให้ ผู้ฟ้องคดีกลับเห็นว่าไม่รัดกุมครอบคลุมเนื้อหาและดำเนินการจัดทำ
 สัญญารับสภาพหนี้ขึ้นใหม่ ทั้งที่ตนเองไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการ
 โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลที่อยู่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์
 ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำ
 โดยประมาท และเมื่อความเสียหายดังกล่าวย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้หากวิญญูชนทั่วไปได้ดำเนินการ
 ด้วยความระมัดระวังเอาใจใส่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ การกระทำของผู้ฟ้องคดี
 จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้สอบถาม
 และขอคำปรึกษาจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งยังได้เสนอสัญญารับสภาพหนี้ต่อผู้บังคับบัญชา
 ตามลำดับสายการบังคับบัญชาเพื่อตรวจสอบแล้วนั้นเป็นเพียงคำกล่าวอ้างลอย ๆ ไม่ปรากฏ
 พยานหลักฐานหรือเอกสารที่แสดงว่าได้มีการดำเนินการดังกล่าวมายืนยัน เป็นคำกล่าวอ้าง
 ที่ฟังไม่ขึ้น แต่เมื่อกระทรวงการคลังมีหนังสือเพื่อชักซ้อมในเรื่องการผ่อนชำระหนี้ผิดสัญญา
 ลาศึกษารายนาย น. โดยระบุให้นำเงินบำเหน็จที่นาย น. มีสิทธิได้รับจำนวน ๒๓๕,๖๐๐ บาท
 เบิกหักผลส่งชดใช้แก่ทางราชการ โดยถือเป็นการชำระเงินในโอกาสแรกและให้นำจำนวนเงิน
 ดังกล่าวไปหักชำระดอกเบี้ยผิดนัดเสียก่อน ส่วนที่เหลือจึงหักชำระเงินต้นต่อไปและเงินต้น
 ส่วนที่เหลือให้ผ่อนชำระในอัตราปีละไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕
 ต่อปี ของเงินที่ค้างชำระอีกส่วนหนึ่งต่างหาก โดยหนังสือดังกล่าวไม่ได้ระบุชัดเจนว่าให้คำนวณ

ดอกเบี๋ยผิดนัดนับแต่วันถัดจากวันเบิกหักผลักสงบ่าเหน็จชดใช้หนี้จนถึงวันทำสัญญารับสภาพหนี้ แต่อย่างใด ประกอบกับการทำงานการเงิน ฝ่ายคลังได้คำนวณดอกเบี๋ยผิดนัดตั้งแต่วันที่นาย น. ผิดนัดชำระหนี้ (วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑) จนถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวัน เบิกหักผลักสงบ่าเหน็จชดใช้หนี้ก็เป็นระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับมอบหมายจากนางสาว น. เป็นลายลักษณอักษรให้ดำเนินการจัดทำสัญญารับสภาพหนี้ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรง แห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องชี้ให้เต็มจำนวนของ ความเสียหายตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๑๒๘,๓๔๓.๐๒ บาท จึงยังไม่เหมาะสมถูกต้อง และเป็นธรรม เห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓๗/๒๕๕๕)

หลักการรับฟังคู่กรณีถือเป็นหลักที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนและในขณะเดียวกันก็เป็นหลักที่ก่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรม ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเวลาเดียวกันด้วย และหลักกฎหมายนี้ก็ได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีสาระของสิทธิ ได้แก่ การที่คู่กรณี ได้รับแจ้งข้อกล่าวหาโดยมีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ การขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็น ต้องรู้เพื่อการโต้แย้งของตน รวมทั้งการมีเวลาและโอกาสที่จะโต้แย้งข้อกล่าวหา โดยแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม การรับฟังคู่กรณีจึงถือเป็น ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ ที่รับผิดชอบจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต้องยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด เมื่อการออกคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้รับฟังคู่กรณี กระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย และไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาเนื้อหาสาระในคำสั่งทางปกครองและดุลพินิจ ในการทำคำสั่งทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีนางสาว ส. เจ้าพนักงานการเงิน และบัญชี ๔ ซึ่งมีหน้าที่รับ – ส่งเงินรายได้ศาลเจ้าไม่นำเงินที่ได้รับจากศาลเจ้าฝากเข้าบัญชี หรือนำฝากไม่ครบตามจำนวนที่ได้รับ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่านางสาว ส. ได้ทำ การยกยอกเงินรายได้ศาลเจ้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยเจตนาทุจริตเห็นควรให้ชดใช้เงิน ที่ทำการยกยอกไปทั้งหมดเต็มจำนวน แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลางเห็นว่านางสาว ส. เบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตน และความเสียหายเกิดจากความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น รวมถึงผู้ฟ้องคดี ซึ่งรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองปกครองและทะเบียนในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา ของนางสาว ส. ได้ปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ ผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ตนได้มอบหมาย กรณีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าเสียหายด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๘ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๗ ของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไว้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้า หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ โดยคณะกรรมการ ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยตรวจสอบข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบ เอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ โดยในการตรวจสอบข้อเท็จจริงนี้จะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง และเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด และให้ส่งสำนวนไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อตรวจสอบ โดยยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น หลักการรับฟังคู่กรณีถือเป็นหลักที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักที่ก่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเวลาเดียวกันด้วย หลักการรับฟังคู่กรณีจึงได้รับการยอมรับและนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และในวรรคสองและวรรคสามของมาตราเดียวกันก็ได้กำหนดว่ามีกรณีใดบ้างที่เจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธสิทธิที่จะรับฟังการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณี นอกจากนี้ ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ทั้งนี้ สาระของสิทธิที่จะต้องรับฟังคู่กรณี ได้แก่ การได้รับแจ้งข้อกล่าวหาโดยมีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ การขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งของตน รวมทั้งมีเวลาและโอกาสที่จะโต้แย้งข้อกล่าวหาโดยแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ดังนั้น การให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เมื่อในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้มาให้อภัยค่า และไม่ได้มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ นางสาว ส. ผู้ยกยอกเงินของศาลเจ้าแต่เพียงผู้เดียว และแม้ว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงข้อเท็จจริง

เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุละเมิด พร้อมทั้งให้ส่งบันทึกถ้อยคำของผู้บังคับบัญชาแต่ละรายซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ไม่ได้มีการดำเนินการสอบสวนถ้อยคำผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โต้แย้งในอุทธรณ์ว่าการพิจารณาทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมควรพิจารณาโดยคำนึงเพียงรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า ย่อมหมายความว่าถึงรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่ไม่เป็นสาระสำคัญ แต่หากเป็นรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้สำหรับการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดให้มีคำสั่งทางปกครองย่อมต้องยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดังกล่าวโดยเคร่งครัด ซึ่งองค์ประกอบในการพิจารณาทางปกครองนั้นมี ๓ ประการ คือ ๑. กระบวนการพิจารณาทางปกครอง ๒. เนื้อหาสาระในคำสั่งทางปกครอง และ ๓. ดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครอง หากกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียแล้ว ก็ไม่มีเหตุต้องพิจารณาเนื้อหาสาระในคำสั่งทางปกครองและดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองอีก เนื่องจากในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลย่อมต้องคำนึงถึงความถูกต้อง เป็นธรรม และความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ มิได้วินิจฉัยเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว และการที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นก็โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ ๒ ประการประกอบกัน คือ ๑. เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่เอกชนที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และ ๒. เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณาทางปกครองอันเป็นขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วน ย่อมจะมีผลทำให้เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แม้จะเป็นการเรียกให้ชดใช้เงินคืนให้แก่รัฐก็ตาม แต่ไม่ใช่เป็นกรณีที่จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์โดยตรงจากผลการเรียกให้ชดใช้เงินอันเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด นอกจากนี้

ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลย่อมต้องคำนึงถึงความถูกต้อง เป็นธรรม และความชอบ
ด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ มิได้วินิจฉัยเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๒/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การดำเนินการของสำนักงานศาลเกี่ยวกับการรับเงินจากคู่ความ แม้ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาผู้ดำรงตำแหน่งจำศาลจะทำตรายางลายมือชื่อของตนมอบให้แก่เจ้าหน้าที่การเงินเพื่อนำไปใช้ประทับลงในใบรับเงินแทนการลงลายมือชื่อจริงของจำศาลก็ตาม แต่ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีใบรับเงินสูญหายและอธิบดีผู้พิพากษาศาลได้มีคำสั่งให้งดใช้ใบรับเงินดังกล่าวแล้วยอมเป็นสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งจำศาลจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น โดยการเรียกตรายางลายมือชื่อคืน งดใช้ตรายางลายมือชื่อเป็นการชั่วคราว และให้ใช้การลงลายมือชื่อจริงแทน แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นไม่ เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตใช้ตรายางลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีประทับแทนการลงลายมือชื่อจริงในใบรับเงินที่สูญหาย แล้วยกยอดเงินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งจำศาลมีการตรวจพบว่า นางสาว ก. เจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรม ๓ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายการเงินและทำหน้าที่รับเงินค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรืออื่นๆ ได้กระทำการทุจริต โดยการนำใบเสร็จรับเงิน (ใบรับเงิน) ที่สูญหายซึ่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลได้มีคำสั่งยกเลิกและงดใช้ใบรับเงินดังกล่าวแล้ว มาใช้เป็นใบรับเงินให้คู่ความที่นำเงินมาวางศาล โดยใช้ตรายางลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีประทับลงในใบรับเงินแทนการลงลายมือชื่อจริง และยกยอดนำเงินดังกล่าวไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานศาลยุติธรรม) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและมีความเห็นว่า ไม่มีบุคคลใดร่วมรู้เห็น จึงให้นางสาว ก. รับผิดชอบเพียงผู้เดียว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลาง เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่กลับไม่ตรวจสอบใบรับเงิน ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ร่วมรับผิดชอบกับนางสาว ก. โดยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของเงินค่าเสียหายทั้งหมดที่ยังไม่สามารถติดตามเอาคืนมาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม) ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เนื่องจากงานศาลมีปริมาณมาก จำศาลยอมไม่อาจลงชื่อในใบรับเงินได้ทุกฉบับ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้หัวหน้าฝ่ายการเงิน

ควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด และมีได้ปล่อยปลละละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด คำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คู่มีผลการปฏิบัติงานฝ่ายธุรการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยงานฝ่ายธุรการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินบัญชีและพัสดุ ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเงินกลางไว้ว่า เมื่อรับเงินกลาง ให้เจ้าหน้าที่ออกใบเสร็จรับเงิน (ใบรับเงิน) (แบบ ๖๔) โดยระบบคอมพิวเตอร์และลงชื่อเป็นผู้รับเงิน และให้จำศาลลงชื่อในใบเสร็จรับเงินด้วยจากคู่มือการปฏิบัติงานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจำศาลนอกจากจะอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล กำกับ และตรวจการปฏิบัติงานของข้าราชการธุรการและลูกจ้างผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว จำศาลยังอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ธุรการที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันกับเจ้าหน้าที่การเงินในการรับเงินกลางที่คู่ความนำมาวางต่อศาล ให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

วิธีการลงชื่อในใบรับเงินของจำศาลนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจำศาลจะทำตรายางลายมือชื่อของตนมอบให้แก่เจ้าหน้าที่การเงินเพื่อนำไปใช้ประทับลงในใบรับเงินแทนการลงลายมือชื่อจริง อย่างไรก็ตาม เมื่อผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดปรากฏว่า ก่อนหน้าที่จะมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำละเมิด ใบรับเงินของงานการเงินจำนวน ๑ ก่อง ที่มีการเบิกไปนั้น มีใบรับเงินจำนวน ๑๑ ฉบับ ได้สูญหายไป และผู้ฟ้องคดีในฐานะจำศาลได้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น อธิบดีผู้พิพากษาศาลจึงมีคำสั่งให้งดใช้ใบรับเงินดังกล่าว ดังนั้น ในภาวะที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับเงินกลางของศาล และมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบชัดอยู่แล้วว่าใบรับเงินของทางราชการได้สูญหายไป กรณีจึงเป็นสถานการณ์ไม่ปกติผู้ฟ้องคดีจึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น โดยควรที่จะต้องเรียกตรายางลายมือชื่อของตนคืนจากเจ้าหน้าที่การเงินและให้งดใช้ตรายางลายมือชื่อไว้เป็นการชั่วคราว แล้วใช้วิธีการลงลายมือชื่อจริงในใบรับเงินแทน เพื่อควบคุมดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของการรับเงินกลาง และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่การเงินมีโอกาสใช้ตรายางลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีไปประทับแทนการลงลายมือชื่อจริงในใบรับเงินที่สูญหาย แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้ใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นไม่ แต่ยังคงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้ตรายางลายมือชื่อได้ตามเดิม ทำให้นางสาว ก. มีโอกาสใช้ตรายางลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีประทับลงในใบรับเงินที่สูญหาย และทุจริตยกยอกเงินที่ตัวความนำมาวางศาลไปเป็นประโยชน์ส่วนตน กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะจำศาลปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดี

จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดนั้น จำนวนค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนที่ทางราชการยังไม่สามารถติดตามเอาคืนมาได้จากนางสาว ก. และล้วนเป็นความเสียหายอันเกิดจากใบรับเงินเฉพาะที่นางสาว ก. ใช้ในการรับเงินกลางจากคู่ความภายหลังจากที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลได้มีคำสั่งให้งดใช้ใบรับเงินดังกล่าวแล้ว และเป็นฉบับที่มีการใช้ตราลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีประทับแทนการลงลายมือชื่อจริงอันเป็นการใช้สิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณี เหมาะสม และชอบด้วยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็ไม่ปรากฏความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าหัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชีต้องรับผิดชอบด้วยนั้น เมื่อระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยงานฝ่ายธุรการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับคู่มือการปฏิบัติงานฝ่ายธุรการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นจำศาลมีหน้าที่ควบคุมดูแลกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และให้เป็นผู้ร่วมลงชื่อในใบรับเงินด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบและคู่มือการปฏิบัติงานดังกล่าว อีกทั้งการลงลายมือชื่อในใบรับเงินเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้ฟ้องคดีมิใช่หน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชี เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะจำศาลพึงมี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙๕/๒๕๕๕)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ชนชาวไทยมีหน้าที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ในเมื่อประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๑/๒ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติให้การขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางค้าหรือหากำไรเฉพาะที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ และมาตรา ๙๑/๑๐ บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษียื่นแบบแสดงรายการภาษี

ตามแบบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด โดยให้ยื่นเป็นรายเดือนภาษี พร้อมกับชำระภาษี ถ้ามี การยื่นแบบแสดงรายการภาษีและการชำระภาษีสำหรับเดือนภาษีใด ให้ยื่นภายใน วันที่สิบห้าของเดือนถัดไป ดังนั้น ผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร ที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะจึงมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษี กรณีมิได้ ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและไม่ได้ชำระภาษีธุรกิจเฉพาะภายในเวลาตามที่กฎหมาย กำหนดจึงเป็นความรับผิดชอบของผู้ขายอสังหาริมทรัพย์เองที่ต้องชำระเงินเพิ่ม การที่เจ้าหน้าที่ มีหนังสือแจ้งประเมินภาษีและให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีให้ถูกต้องก็เป็นเพียงการแจ้ง จำนวนหนี้ที่ต้องชำระ ไม่มีผลทำให้ความรับผิดชอบในการชำระเงินเพิ่มเปลี่ยนแปลงไป แม้จะได้แจ้งเมื่อใกล้ครบอายุความสิบปีก็เป็นกรณีที่กรมสรรพากรใช้สิทธิเรียกร้อง ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีดำเนินการให้ถูกต้องภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์เท่านั้น ซึ่งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ แก่ผู้มีหน้าที่ต้องชำระภาษี การที่ กรมสรรพากรมีหนังสือแจ้งการประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะดังกล่าว จึงมิได้เป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ฟ้องคดีได้รับให้ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๙๙๐๒ มาจากบิดา หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการจดทะเบียน ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น โดยได้ชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ค่าธรรมเนียมและ ค่าอากรแสตมป์แล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร ๒๓ (สรรพากร พื้นที่กรุงเทพมหานคร ๑๓ เดิม) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะจากการขายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้ถูกต้อง ครบถ้วน และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระภาษีธุรกิจเฉพาะ รวมทั้งเบี้ยปรับ เงินเพิ่มและภาษีบำรุงเทศบาล รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๖๖๖,๖๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีชำระภาษีธุรกิจเฉพาะ จำนวน ๑๕๑,๕๐๐ บาท เงินเพิ่มจำนวน ๑๕๑,๕๐๐ บาท ภาษีบำรุงเทศบาลจำนวน ๓๐,๓๐๐ บาท และให้งดเบี้ยปรับ ผู้ฟ้องคดีได้ชำระภาษีและเงินเพิ่มดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ประกอบการธุรกิจค้าอสังหาริมทรัพย์ที่มีหน้าที่ต้องชำระภาษีธุรกิจเฉพาะ ส่วนเงินเพิ่มนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งที่ กรมที่ดินได้ส่งสำเนาสัญญาซื้อขายที่ดินและบันทึกถ้อยคำการชำระภาษีอากรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมสรรพากร) แล้ว ซึ่งควรจะประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ แต่กลับไม่ดำเนินการใดๆ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเงินเพิ่มจำนวน ๑๕๑,๕๐๐ บาท และเสียสิทธิ

ที่จะขอคืนค่าอากรแสตมป์ที่ชำระไว้แล้วจำนวน ๒๕,๒๕๐ บาท จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๓ และประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๑/๒ วรรคหนึ่ง (๖) และมาตรา ๙๑/๑๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และความรับผิดชอบให้ผู้ขายอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางคำหรือหากำไร (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยที่ภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นภาษีอากรประเมินที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการตามแบบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด โดยแสดงรายได้หรือรายรับ พร้อมคำนวณจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียหรือนำส่งและชำระภาษีธุรกิจเฉพาะตามที่คำนวณได้ให้ถูกต้องครบถ้วนภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป

เมื่อการขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี ในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๕ เป็นการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางการคำหรือหากำไรตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราร้อยละ ๓ ของรายรับก่อนหักรายจ่ายใดๆ ซึ่งคำนวณแล้วเป็นเงิน ๑๕๑,๕๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙๑/๒ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๙๑/๕ (๖) มาตรา ๙๑/๖ (๓) และมาตรา ๙๑/๘ แห่งประมวลรัษฎากร อันมีผลทำให้ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีในการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะเกิดขึ้นในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ยื่นแบบ ภ.ศ.๔๐ และชำระภาษีธุรกิจเฉพาะภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดไป ซึ่งก็คือ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๖ ตามมาตรา ๙๑/๑๐ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นแบบแสดงรายการและไม่ได้ชำระภาษีธุรกิจเฉพาะภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบเงินเพิ่มอีกร้อยละ ๑.๕ ต่อเดือนของเงินภาษีที่ต้องชำระโดยไม่รวมเบี้ยปรับ ซึ่งคำนวณเป็นรายเดือนนับแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันพ้นกำหนดเวลายื่นแบบ ภ.ศ.๔๐ จนถึงวันที่ชำระภาษีครบถ้วน แต่ต้องไม่เกินจำนวนภาษีที่ต้องชำระ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙๑/๒๑ (๖) ประกอบมาตรา ๙๘/๑ แห่งประมวลรัษฎากร ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเงินเพิ่มจึงเป็นผลมาจากการไม่ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีธุรกิจเฉพาะภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งเงินเพิ่มมีลักษณะคล้ายดอกเบี้ยอันเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่รัฐ กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะจึงเป็นเพียงการแจ้งจำนวนหนี้ภาษีอากรค้างที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระเท่านั้น และไม่ว่าจะมีหนังสือแจ้งการประเมินภาษี

ให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ก็ไม่ทำให้ความรับผิดชอบในการชำระเงินเพิ่มของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะเปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้มีประกาศขยายกำหนดเวลาการยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีธุรกิจเฉพาะ กรณีการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นทางการค้าหรือหากำไรที่ผู้ขายมีไว้ในประกอบการประกอบกิจการและได้ขายภายในห้าปีนับแต่วันที่ไดมาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทางการค้าหรือหากำไร (ฉบับที่ ๒๔๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมก่อนวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๒ โดยให้ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีธุรกิจเฉพาะ โดยไม่ต้องเสียเบี้ยปรับ แต่ต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๐.๗๕ ต่อเดือน หรือเศษของเดือนของเงินภาษีที่ต้องชำระโดยไม่รวมเบี้ยปรับ ภายในเดือนตุลาคม ๒๕๔๔ หรือจะชำระเป็น ๓ งวด งวดละเท่าๆ กันก็ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระภาษีธุรกิจเฉพาะ เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม จำนวน ๖๖๖,๖๐๐ บาท ภายในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน โดยมีลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับหนังสือ จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงความรับผิดชอบในการเสียภาษีธุรกิจเฉพาะแล้ว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยไปยื่นแบบ ภ.ธ.๔๐ และชำระภาษีธุรกิจเฉพาะภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ตามประกาศการขยายระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องเสียเบี้ยปรับ และได้รับการลดเงินเพิ่มจากร้อยละ ๑.๕ ต่อเดือน เหลือเพียงร้อยละ ๐.๗๕ ต่อเดือน ซึ่งจากเดิมเป็นเงิน ๑๕๑,๕๐๐ บาท คงเหลือที่ต้องชำระเพียง ๗๕,๗๕๐ บาท โดยสามารถแบ่งชำระเป็นงวดได้อีกด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเงินเพิ่มจำนวน ๑๕๑,๕๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับจำนวนภาษีธุรกิจเฉพาะ จึงเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีตามประมวลรัษฎากร แต่มิได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จนระยะเวลาในการยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีธุรกิจเฉพาะที่ขยายออกไปนั้นล่วงเลยไป ทำให้ไม่ได้รับการลดเงินเพิ่ม ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะ เบี้ยปรับและเงินเพิ่มในส่วนของผู้ฟ้องคดี และแจ้งการประเมินด้วยวิธีการลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวัน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๑/๑๕ แห่งประมวลรัษฎากร ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะ เบี้ยปรับและเงินเพิ่มของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นการดำเนินการในฐานะเจ้าพนักงานประเมินตามประมวลรัษฎากรที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องหรือติดตามให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนภายในอายุความสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะต้อง

รับผิดชอบชำระเงินเพิ่ม อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยให้งดเบี้ยปรับทั้งหมด และให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเพิ่ม เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจสั่งงดหรือลดเงินเพิ่มได้ และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการก็ยังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรกลางได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระภาษีแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีพอใจกับผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงมีอากงกล่าวอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการประเมินภาษีดังกล่าวได้อีก

สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับค่าอากรแสตมป์ที่ได้ชำระไปแล้วค่านั้น เห็นว่า แม้บัญชีอัตราอากรแสตมป์ทำประมวลรัษฎากร ลักษณะแห่งตราสาร กรณีใบรับสำหรับจำนวนเงินที่ผู้รับต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะจะยกเว้นมิให้ต้องเสียอากรแสตมป์ก็ตาม แต่การยื่นคำร้องขอคืนอากรแสตมป์จะต้องดำเนินการภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ได้เสียอากรแสตมป์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เสียอากรแสตมป์ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๕ และชำระภาษีธุรกิจเฉพาะเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ สิทธิในการยื่นคำร้องขอคืนอากรแสตมป์จึงขาดอายุความแล้ว ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความเสียหายจากการไม่อาจขอคืนอากรแสตมป์ดังกล่าวจึงเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นแบบเสียภาษีธุรกิจเฉพาะและมีได้ขอคืนค่าอากรแสตมป์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด มิได้เกิดจากการแจ้งการประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าแต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งการประเมินภาษีธุรกิจเฉพาะ จึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่สังกัดก็ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๑/๒๕๕๕)

กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่านายกเทศมนตรีผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำละเมิด ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จะไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งยังมีอำนาจมีหนังสือแจ้งเตือนให้เทศบาลออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และเนื่องจากคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง การระบุงข้อความเกี่ยวกับ

ความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่ถือเป็นการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนความจริง ที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดและครอบครัวต้องเสียชื่อเสียงตามนัยมาตรา ๔๒๓ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ออกคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน เพื่อทำเป็นที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลนครสุราษฎร์ธานี) ที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นประธาน กรรมการตรวจรับพัสดุนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีตามความเห็น ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งที่ ๖๐๙/๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวทุกประการ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และเป็นการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความที่ไม่เป็นความจริงอันเป็น การกระทำละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวเสื่อมเสียชื่อเสียงและถูกดูหมิ่นจากบุคคลอื่น จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินค่าเสียหายจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหม ทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ข้อ ๑๒ กำหนดว่าถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการ โดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแล

หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร และข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ วรรคสอง กำหนดว่าให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ วรรคสี่ กำหนดว่าในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ วรรคห้า กำหนดว่าในกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนท้องถิ่นให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่มีการแจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

เมื่อปรากฏตามรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า คณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นที่พักจัดขยะในราคาสูงเกินจริงและไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายอย่างมาก กรณีจึงยอมทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่านายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และมีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวจะไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ จึงมิใช่การกระทำโดยปราศจากอำนาจและไม่เป็นเหตุทำให้คำสั่งที่ ๖๐๙/๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลับ ด่วนที่สุด แจ้งเตือนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน มีสาเหตุเนื่องมาจากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการพิจารณาให้ทราบและเพื่อให้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่ขาดอายุความ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจำเป็นต้องมีหนังสือแจ้งเตือนตามข้อ ๑๗ วรรคสี่และวรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งที่ ๖๐๙/๒๕๔๕ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงมิใช่การกระทำ

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น เมื่อคำสั่งที่ ๖๐๘/๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งยังเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้บุคคลชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้น เมื่อข้อความในคำสั่งดังกล่าวระบุว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีความผิดฐานเป็นพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตนั้น ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องจัดให้มีตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณ หรือทางทำมาหากินตามนัยมาตรา ๔๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันเกิดจากการจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งและหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๕/๒๕๕๕)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่การกระทำ ความผิดโดยเจตนา แต่เป็นการกระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์ มาตรฐานอย่างมาก ซึ่งถ้าได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็ยังคงคาดเดาว่าอาจเกิด ความเสียหายขึ้น ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานและควบคุม การปฏิบัติงานด้านการเก็บเงิน ได้มอบหมายให้ลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่จัดเก็บเงินและออก ใบเสร็จรับเงิน ดำเนินการรับส่งเงินโดยลำพังและมีได้ตรวจสอบยอดเงินที่ได้รับแต่ละครั้ง หรือแต่ละเดือนและนำส่งคลังจำนวนเท่าใด ทั้งที่มีการรายงานประจำเดือน ถือได้ว่าปฏิบัติ หน้าที่โดยขาดการเอาใจใส่ในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชา อาศัยโอกาสเบียดบังเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รับและรวบรวม เงินรายได้ส่งคลังที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรวจสอบเพียงแค่นำใบเสร็จเฉพาะที่แนบมา กับ ตัวเงิน แต่มิได้ตรวจสอบสำเนาใบเสร็จจากต้นขั้วใบเสร็จ ถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยขาด ความรอบคอบ ซึ่งถ้าได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยย่อมป้องกันการทุจริตได้ กรณี ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อเหตุแห่งการทุจริตเกิดจาก การปรับลดอัตราค่าจ้าง ไม่มีผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินโดยตรง ปล่อยให้มีการรับส่งเงิน โดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานโดยปราศจากการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาและหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน การกระทำละเมิดส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องของ หน่วยงานของรัฐและระบบการดำเนินงานส่วนรวม กรณีจึงเห็นควรหักส่วนแห่งความรับผิด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานอาคาร สถานที่ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งพนักงานธุรการ ๕ และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ รวบรวมเงินรายได้ นำส่งกองคลัง มีการตรวจพบว่า นางสาว อ. ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่ง พนักงานรับโทรศัพท์ และได้รับมอบหมายให้จัดเก็บเงินค่าที่พักจากผู้เข้าพักในเรือนรับรอง ได้กระทำการทุจริตโดยมิได้นำส่งเงินค่าที่พักจำนวน ๕๐๘,๐๘๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัย) และเบียดบังเอาเงินดังกล่าวไปเป็นของตน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นให้นาง อ. รับผิดเต็มจำนวน ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องรับผิด

ในความเสียหาย เนื่องจากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อแต่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเห็นควรให้นาง อ. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนเป็นเงิน ๕๐๘,๐๘๐ บาท และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายจำนวน ๕๐๘,๐๘๐ บาท ตามลำดับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่ง เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีสามารถบังคับเอากับนาง อ. ซึ่งเป็นผู้กระทำการทุจริตและผู้ค้ำประกันตามสัญญาจ้างและสัญญาค้ำประกันได้ อีกทั้งการมอบหมายให้นาง อ. ทำหน้าที่จัดเก็บเงินมีสาเหตุมาจากผู้ถูกฟ้องคดีปรับลดอัตรากำล้าง คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้จะเป็นการกระทำความผิดโดยมิใช่เจตนา แต่มีลักษณะที่บุคคลได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก ซึ่งถ้าได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อย ก็ยังคงคาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้างานอาคารสถานที่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในส่วนอาคารสถานที่ และมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลการจัดเก็บเงินค่าที่พักรถเรือนรับรองเพื่อนำเงินที่ได้นำส่งเป็นรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีภาระหน้าที่ในการดูแลและตรวจตราความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความถูกต้องของการทำงาน โดยต้องมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการรับส่งเงินค่าที่พักรถเรือนรับรองด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้นาง อ. ดำเนินการในการรับส่งเงินโดยลำพัง มิได้มีการตรวจสอบยอดเงินว่านาง อ. ได้รับเงินแต่ละครั้งหรือแต่ละเดือนเป็นจำนวนเท่าใดและนำส่งคลังเป็นจำนวนเท่าใด ทั้งที่มีการรายงานประจำเดือนนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดการเอาใจใส่ในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวเบียดบังเงินค่าที่พักรถเรือนรับรองบางส่วนไปเป็นประโยชน์ส่วนตน เพราะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้อนุมัติการเข้าพักด้วยตนเอง หากได้อ่านรายงานผลการปฏิบัติงานประจำเดือน และมีความเอาใจใส่ต่องานในความรับผิดชอบของตนอย่างเพียงพอแล้ว ย่อมจะต้องทราบดีว่าในแต่ละเดือนมีผู้ขออนุญาตเข้าพักในเรือนรับรองเป็นจำนวนเท่าใดและควรจะมีรายรับเท่าใด หากมีการเบียดบังไม่นำเงินส่งคลัง ก็จะต้องปรากฏ

ให้เห็นจากรายงานดังกล่าวได้ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กลับไม่พบเหตุทุจริตดังกล่าว ซึ่งถ้าได้ใช้ ความระมัดระวังสักเพียงเล็กน้อย ก็ยังคงได้คาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้น ถือได้ว่าเป็น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดนั้นตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับ มอบหมายให้รับเงินค่าที่פקเรือรับรองจากนาง อ. และนำส่งเงินดังกล่าวเป็นรายได้ต่อกองคลังนั้น เมื่อในการตรวจรับเงิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับเงินค่าที่פקโดยตรวจสอบยอดเงินกับสำเนาใบเสร็จ ที่แนบมาพร้อมตัวเงินว่าถูกต้องตามตัวเลขที่ปรากฏในสำเนาใบเสร็จหรือไม่ โดยมีได้ตรวจดู สมุดใบเสร็จ และถ้ามีการนำส่งเงินตามสำเนาใบเสร็จหลายใบก็จะเขียนเลขที่ใบเสร็จไว้ที่ด้านหลัง สำเนาใบเสร็จใบสุดท้ายและลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เคยเฉลียวใจ ในการกระทำดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า การตรวจรับเงินที่นาง อ. นำมาส่งให้ นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ตรวจสอบสำเนาใบเสร็จจากต้นขั้วใบเสร็จ แต่ตรวจสอบสำเนาใบเสร็จเฉพาะที่แนบมากับ ตัวเงินเพียงอย่างเดียว อันเป็นช่องทางทำให้นาง อ. กระทำการทุจริตโดยเบียดบังเงินบางส่วน มาเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว ถือได้ว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับ และรวบรวมเงินรายได้ นำส่งคลังได้ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรอบคอบ ซึ่งถ้าได้ใช้ความระมัดระวัง สักเพียงเล็กน้อย โดยการตรวจสอบสำเนาใบเสร็จกับต้นขั้วใบเสร็จนอกเหนือจากที่แนบมากับ ตัวเงินด้วยแล้ว ย่อมเป็นการป้องกันมิให้นาง อ. กระทำทุจริตได้ กรณีถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดชอบในผล แห่งการละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถบังคับเอา กับ นาง อ. และผู้ค้าประกันนาง อ. ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องรับผิดชอบนั้น เห็นว่า ความรับผิด ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งหากทางราชการได้รับชดใช้จากนาง อ. แล้วให้คืน ส่วนที่ ได้รับชำระไว้เกินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามสัดส่วนแห่งความรับผิด ดังนั้น ความรับผิด ของนาง อ. และผู้ค้าประกันจึงเป็นความรับผิดคนละส่วนกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุ แห่งการทุจริตเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปรับลดอัตราค่าลัง ทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ด้านการเงินโดยตรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องมอบหมายให้นาง อ. ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวทำหน้าที่ เก็บเงินและออกใบเสร็จแก่ผู้เข้าพัก ระบบการบริหารงานเกี่ยวกับการเงินของผู้ถูกฟ้องคดีก็มี

ความบกพร่องเพราะปล่อยให้มีการรับส่งเงินโดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานโดยปราศจากการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในโดยตรง การทุจริตเกิดขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗ โดยที่ไม่มีผู้ใดตรวจพบ จนกระทั่งนาง อ. ได้ออกจากราชการไปแล้ว โดยผู้ตรวจพบคือเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่แทนนาง อ. การกระทำละเมิดจึงมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐและระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นควรหักส่วนแห่งความรับผิดออกในอัตราร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมด ๕๐๘,๐๘๐ บาท โดยความเสียหายจำนวน ๒๕๔,๐๔๐ บาท ตกเป็นพับแก่ทางราชการสำหรับค่าเสียหายที่เหลือจำนวน ๒๕๔,๐๔๐ บาท นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีความบกพร่องที่ต้องรับผิดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา แต่มิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง อ. ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริต ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวัง โดยไม่ตรวจสอบสำเนาใบเสร็จนอกเหนือจากที่แนบมากับตัวเงินเป็นช่องทางให้นาง อ. กระทำการทุจริต เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีส่วนร่วมในการทุจริตกับนาง อ. และได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมโดยตลอดแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สมควรต้องรับผิดในอัตราร้อยละ ๔๐ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ สมควรต้องรับผิดในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๒๕๔,๐๔๐ บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด ๕๐๘,๐๘๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๕/๒๕๕๖)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎเกณฑ์ภายในที่กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุในแนวทางเดียวกัน โดยมีเจตนารมณ์ให้การจัดซื้อพัสดุเป็นไปอย่างโปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการที่จะพิจารณาเลือกผู้เสนอราคาที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด การออกประกาศประกวดราคาจึงต้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นที่หน่วยงานทางปกครองต้องออกเงื่อนไขหรือข้อกำหนดและเปิดกว้างให้ผู้สามารถเข้าเสนอราคาได้เป็นการทั่วไปหรือไม่ การที่หน่วยงานทางปกครองออกประกาศประกวดราคาซื้อขายยานพาหนะโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าต้องมีศูนย์บริการ

เป็นของตนเองในเขตอำเภอที่หน่วยงานตั้งอยู่ ทั้งที่ไม่เคยมีการกำหนดเงื่อนไขในทำนองดังกล่าว ไม่มีเหตุผลที่จะกำหนดคุณสมบัติให้แตกต่างไปจากเดิม และผู้เสนอราคาจะมีศูนย์บริการตั้งอยู่ในเขตพื้นที่หรือไม่ก็ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อการบริการหลังการขาย ถือว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การออกประกาศประกวดราคาในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคาที่ไม่ได้รับการพิจารณาเปิดซองประกวดราคาเนื่องจากไม่มีศูนย์บริการเป็นของตนเองในเขตอำเภอที่หน่วยงานตั้งอยู่ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) โดยผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ (สงขลา) ได้ออกประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งประเภทรถบรรทุก (ดีเซล) ขนาด ๑ ตัน ขับเคลื่อน ๔ ล้อ แบบมีช่องว่างด้านหลังคนขับ (CAB) จำนวน ๗ คัน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาไว้ในข้อ ๕ ให้ต้องมีศูนย์บริการเป็นของตนเองในเขตอำเภอที่ผู้ซื้อตั้งอยู่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ประกอบการค้าขายรถยนต์และเปิดศูนย์บริการที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่จังหวัดปัตตานีและมีสำนักงานสาขาที่จังหวัดสงขลาและผู้ยื่นซองเสนอราคารายอื่นอีก ๒ ราย ได้ยื่นซองประกวดราคาตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาไม่เปิดซองประกวดราคาของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา เนื่องจากไม่มีศูนย์บริการเป็นของตนเองในเขตอำเภอเมืองสงขลาที่สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ (สงขลา) ตั้งอยู่ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติตามข้อ ๕ เป็นข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรมเป็นการกีดกันการแข่งขันราคา และเป็นกรลือคสเปคเพื่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าประกวดราคาโดยมิใช่การประกอบธุรกิจปกติอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้เข้าประกวดราคาบางราย การออกประกาศกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศประกวดราคาดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการเข้าเสนอราคาและค่าขาดโอกาสในการได้กำไรจากการขายรถยนต์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำขอให้เพิกถอนประกาศและخذใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยที่ประกาศประกวดราคามีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้กำหนดตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเป็นคู่กรณีที่จะได้รับการแจ้งสิทธิให้อุทธรณ์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎเกณฑ์ภายในที่กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุในแนวทางเดียวกัน โดยมีเจตนารมณ์ให้การจัดซื้อพัสดุเป็นไปอย่างโปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการที่จะพิจารณาเลือกผู้เสนอราคาที่เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยข้อ ๑๕ ทวิ กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดหาพัสดุในแต่ละขั้นตอนต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคา ซึ่งการพิจารณาว่าเงื่อนไขหรือข้อกำหนดในประกาศประกวดราคาเป็นไปตามหลักการดังกล่าวหรือไม่ ต้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นที่หน่วยงานต้องออกเงื่อนไขหรือข้อกำหนดนั้น และมีการเปิดกว้างให้ผู้สามารถเข้าเสนอราคาได้เป็นการทั่วไปหรือไม่ ดังนั้น แม้ว่าจะประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาในข้อ ๕ โดยให้ผู้เสนอราคาต้องมีศูนย์บริการเป็นของตนเองในเขตอำเภอที่ผู้ซื้อตั้งอยู่ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลการใช้รถ การบำรุงรักษา การได้รับบริการที่ดีหลังการขายอันเป็นการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายก็ตาม แต่เมื่อการจัดซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะของสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติในทำนองเดียวกันกับข้อ ๕ และไม่ปรากฏว่าการกำหนดเงื่อนไขให้แตกต่างไปจากหน่วยงานในสังกัดเดียวกันจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ เนื่องจากการจัดซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะครั้งนี้ใช้สำหรับสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๖ ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดสงขลาและจังหวัดพัทลุง การกำหนดเงื่อนไขให้มีศูนย์บริการเป็นของตนเองในเขตอำเภอที่ผู้ซื้อตั้งอยู่ที่หมายถึงเฉพาะเขตอำเภอเมืองสงขลา จึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะนำไปใช้งาน

ในจังหวัดพัทลุง กรณีจึงไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ให้แตกต่างไปจากการจัดซื้อที่ผ่านมาของหน่วยงานในสังกัดเดียวกัน นอกจากนี้ การที่ผู้มีสิทธิ เสนอราคามีศูนย์บริการเป็นของตนเองในเขตอำเภอที่ผู้ซื้อตั้งอยู่ก็ไม่มีผลกระทบโดยตรง ต่อการควบคุมดูแลและการบำรุงรักษาแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นหน้าที่ปกติของหน่วยงานที่ใช้ รถอยู่แล้ว ส่วนการบริการที่ดีหลังการขาย ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเลือกใช้บริการจากศูนย์บริการ ที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงได้ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาในการมีศูนย์บริการ เป็นของตนเองในเขตอำเภอที่ผู้ซื้อตั้งอยู่ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศประกวดราคาจัดซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะโดยการกำหนด คุณสมบัติผู้เสนอราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยข้อกำหนด ดังกล่าวไม่เปิดซองประกวดราคาของผู้ฟ้องคดีและพิจารณาให้ผู้อื่นชนะการประกวดราคา ทำให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดี ออกประกาศที่ไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขัน ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา

สำหรับค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการตัดสินใจ เข้าเสนอราคาเพราะไม่เป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติ ในการดำเนินการเข้าเสนอราคา แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ซื้อแคชเชียร์เช็คสั่งจ่ายเงินเพื่อเป็นหลักประกันซอง และผู้ถูกฟ้องคดี ได้ตรวจสอบความถูกต้องและพิจารณาไม่เปิดซองประกวดราคาของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๔๙ ของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และทำการคืน หลักประกันซองโดยการนำแคชเชียร์เช็คไปฝากเข้าบัญชีเงินฝากของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเรียกเก็บเงิน ที่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยรวมไปกับเช็คฉบับอื่น อันมีผลทำให้ต้นฉบับแคชเชียร์เช็ค มีรอยประทับข้อความซึ่งเป็นการขีดคร่อมเฉพาะให้แก่ธนาคารตามมาตรา ๙๙๕ (๕) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นธนาคารที่ออก แคชเชียร์เช็คเพื่อเรียกเก็บเงินปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คดังกล่าว เนื่องจากการขีดคร่อมเฉพาะ ให้แก่ธนาคารกว่าหนึ่งธนาคารตามมาตรา ๙๙๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นเหตุมาจากความผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้อและมีต้นฉบับ แคชเชียร์เช็คสามารถร้องขอให้ธนาคารผู้ออกเช็คดำเนินการตามวิธีการทางธนาคารเพื่อรับเงิน คืนได้ ความผิดพลาดดังกล่าวจึงไม่ถึงขนาดเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าหลักประกันซอง

เสนอราคาคืน กรณียังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายในส่วนของเงินค่าหลักประกันของเสนอราคา สำหรับค่าเสียหายจากการขาดโอกาสได้กำไรจากการขายรถยนต์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๐ ประกอบข้อ ๔๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ทั้ง (๑) การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา (๒) การพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้ว และ (๓) การเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในกรณีที่มีการดำเนินการตาม (๒) ไม่ได้ผล เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจยกเลิกการสอบราคาเพื่อดำเนินการสอบราคาใหม่ กรณีจึงยังไม่แน่ชัดว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ถูกตัดสิทธิในการเสนอราคาเพราะเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับซองเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีซึ่งจะเป็นผู้ชนะการประกวดราคาหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาต้องตรวจสอบคุณสมบัติข้ออื่นๆ ของผู้เสนอราคา เอกสารใบเสนอราคาและเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา อีกทั้งข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคา ข้อ ๖.๕ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุดหรือราคาหนึ่งราคาใดหรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้ และอาจยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่พิจารณาจัดซื้อเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณาเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ไม่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดซื้อครุภัณฑ์จากผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ความเสียหายจากการขาดกำไรจึงไม่ใช่ผลโดยตรงจากการออกประกาศประกวดราคาที่มีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะค่าซื้อเอกสารประกวดราคา ค่าธรรมเนียมซื้อแคชเชียร์เช็คหลักประกันของ รวมเป็นเงิน ๕๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๐/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและไม่อาจอ้างได้ว่าเมื่อไม่มีกฎหมายห้ามกระทำการสิ่งใดไว้ ย่อมมีอำนาจกระทำสิ่งนั้นได้ ดังนั้น การที่เทศบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้เป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์และเบิกจ่ายเงินเป็นค่าเบี้ยประกันภัย จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๖วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่มีกฎหมายใดห้ามมิให้เทศบาลจัดให้มีประกันความเสียหายรถยนต์ของทางราชการก็ตาม แต่เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ จึงไม่สามารถอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่การที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อใช้ในกรณีดังกล่าวโดยมีเจตนาที่จะป้องกันปัญหาการใช้เงินงบประมาณ อีกทั้งเข้าใจว่ากฎหมายมิได้ห้ามเด็ดขาดและให้เป็นดุลพินิจว่าจะทำหรือไม่ก็ได้ และสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอนุมัติโดยไม่ทักท้วง จึงเป็นการกระทำโดยเชื่อโดยสุจริต แม้เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล อันเป็นการกระทำละเมิด แต่มิใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจงใจที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานต้นสังกัดแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (นาง อ. เทศมนตรี) และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ (นาย อ. นายกเทศมนตรี) ได้มีนโยบายจะจัดให้มีประกันภัยรถยนต์ของเทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (นาง ว. หัวหน้างานการเงิน) ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ (นาง ป. ปลัดเทศบาล) และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ (นาง ส. ผู้อำนวยการกองคลัง) จึงดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้เป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ และภายหลังจากที่สภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ใช้เทศบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ เทศบาลจึงได้ทำประกันภัยรถยนต์ของเทศบาลจำนวน ๘ คัน จากทั้งหมด ๒๓ คัน และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการตั้งงบประมาณเพื่อใช้เป็นค่าประกันภัยรถยนต์และทำประกันภัยรถยนต์เพิ่มเติมอีก ๓ คัน ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ที่ ๑๓ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ได้ตรวจสอบพบว่า การเบิกจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันภัยดังกล่าวไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งแต่งตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนของเจ้าหน้าที่ แม้จะไม่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถือว่าเป็นความผิดฐานประมาทเลินเล่อ จึงเห็นควรให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลางเห็นว่า การตั้งงบประมาณเพื่อทำประกันภัยรถยนต์ดังกล่าวไม่อาจเบิกจ่ายเงินได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทำการแก้ไขให้ถูกต้อง หากไม่สามารถทำได้ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอุทธรณ์คำสั่งแต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นค่าประกันภัยรถยนต์เป็นการดำเนินการตามนโยบายของคณะเทศมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว อีกทั้งการบริหารงบประมาณเป็นดุลพินิจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่จะกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา ๘ เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รถดังต่อไปนี้ไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย... (๓) รถของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล... และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา ๘ ห้ามมิให้ผู้ใดใช้รถที่ไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหาย ประกอบกับข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๙๓/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจตามข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น รถยนต์ทุกคันจึงต้องจัดให้มีประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท โดยหากมิได้จัดให้มีประกันดังกล่าวก็ห้ามนำรถยนต์ไปใช้งาน แต่สำหรับรถยนต์ของทางราชการนั้นได้รับยกเว้นและไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการโดยให้เบิกจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยจากงบประมาณของทางราชการได้ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและไม่อาจอ้างได้ว่าเมื่อไม่มีกฎหมายห้ามกระทำการสิ่งใดไว้ย่อมถือได้ว่ามีอำนาจที่จะกระทำการสิ่งนั้นได้ ดังนั้น แม้ว่ามาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้นจะได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือกฎหมายมิได้ และมาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะก็ตาม แต่จากมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ในเรื่องนั้น ๆ

เมื่อการจัดให้มีการประกันภัยรถยนต์ของทางราชการและการจ่ายเงินของทางราชการเป็นค่าเบี้ยประกันภัยไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหาได้ไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้สั่งการให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายการทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ได้ร่วมกันดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวโดยไม่มีการโต้แย้งนั้น จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ อย่างไรก็ดี การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีนโยบายให้ทำประกันภัยรถยนต์ก็เนื่องมาจากมีเจตนาที่จะป้องกันปัญหาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ของทางราชการในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุ ซึ่งต้องนำงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไปชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานด้านงบประมาณของเทศบาล จึงให้จัดตั้งงบประมาณเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ไว้ และแม้ว่ารถยนต์ของเทศบาลจะไม่ต้องจัดให้มีการประกันภัยก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเข้าใจว่ากฎหมายมิได้ห้ามเด็ดขาดและให้เป็นดุลพินิจว่า

จะทำหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับข้อ ๑ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/๑๔๐๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๗ กำหนดว่า ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีได้จัดให้มีการประกันความเสียหาย สำหรับผู้ประสบภัยจากรถของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น... ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าเทศบาลสามารถจัดให้มีการประกันความเสียหายหรือไม่ก็ได้ และได้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดงบประมาณเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ไว้ อีกทั้งสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอนุมัติโดยไม่ทักท้วง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงเชื่อโดยสุจริตใจว่าสามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้วเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ได้โดยชอบ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมา มีการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์จากงบประมาณของทางราชการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ทั้งนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลได้ จะต้องปรากฏว่าการกระทำละเมิดเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อ มิได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลนับแต่วันที่ออกคำสั่ง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๖-๖๙๐/๒๕๕๖)

การที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยไม่มีราคาประเมินที่ดินของทางราชการและราคาที่เคยมีการซื้อขายที่ดินกันจริงมาเปรียบเทียบ และไม่ได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง แต่ได้พิจารณาจากใบเสนอราคาที่ได้รับมาจากเจ้าหน้าที่พัสดุ การจัดซื้อที่ดินจึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วย ข้อ ๒๐ และข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง (๕) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และเมื่อราคาที่ดินที่ซื้อมีราคาสูงกว่าราคาสูงสุดที่ซื้อขายในท้องตลาดที่อยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการที่ต้องจ่ายเงินซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าปกติ อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มใต้ได้รับอนุมัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อใช้ในการจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้างอาคารสำนักงาน เป็นเงินจำนวน ๖๐๕,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ สำหรับก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้พิจารณาราคาที่ดินและเดินทางไปดูสภาพที่ดินแล้วเห็นตรงกันว่าที่ดินของนาง ล. มีทำเลตั้งอยู่ศูนย์กลางของตำบลและมีราคาที่เหมาะสม และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้อนุมัติให้ซื้อที่ดินของนาง ล. ตามที่เสนอจำนวน ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๒๖ ตารางวา ราคาไร่ละ ๕๕,๐๐๐ บาท โดยผู้ขายยินยอมลดราคาที่ดินให้เหลือเป็นเงินจำนวน ๕๙๔,๐๐๐ บาท ต่อมาผู้ร้องเรียนต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า การซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นการซื้อในราคาที่สูงกว่าราคาประเมินของทางราชการและไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มใต้) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และต่อมา มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลคนละ ๓๖,๗๘๘ บาท โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีหน้าที่พิจารณาราคาที่ดินให้มีความเหมาะสม แต่ไม่ได้นำราคาประเมินของทางราชการและราคาท้องตลาดมาพิจารณาเปรียบเทียบด้วย และไม่ได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง แต่ได้พิจารณาจากใบเสนอราคาของผู้ขายเท่านั้น ถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว

และอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันตามคำสั่งเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับมอบใบเสนอราคาจากหัวหน้าส่วนการคลังซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งมีผู้เสนอราคาจำนวน ๓ ราย โดยนาง ล. เสนอราคาขายที่ดินไร่ละ ๕๕,๐๐๐ บาท เนื้อที่ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๒๖ ตารางวา โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เคยพบและไม่ได้เชิญหรือติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง และไม่ได้เป็นผู้รับใบเสนอราคาจากผู้เสนอราคาโดยตรง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นาง ล. เป็นผู้เสนอขายที่ดินในราคาต่ำสุดและยินยอมลดราคาที่ดินให้เหลือเป็นเงินจำนวน ๕๙๔,๐๐๐ บาท จึงตกลงซื้อที่ดินของนาง ล. โดยในการพิจารณาการเสนอราคาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่มีราคาประเมินที่ดินของทางราชการและราคาที่เคยมีการซื้อขายที่ดินกันจริงมาเปรียบเทียบด้วย และผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เดินทางไปดูสภาพที่ดินดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีทำเลที่ตั้งอยู่ศูนย์กลางของตำบลและมีความเหมาะสม จึงได้ลงชื่อในบันทึกของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๐ เสนอต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มไต่ เพื่ออนุมัติซื้อที่ดินดังกล่าว ต่อมา ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มไต่ได้อนุมัติซื้อที่ดินของนาง ล. ตามบันทึกเสนอของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้จัดซื้อที่ดินจากนาง ล. เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มไต่ โดยดำเนินการไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๐ และข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง (๕) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดให้การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างให้มีราคาประเมินของทางราชการ และราคาที่เคยมีการซื้อขายจริงมาเปรียบเทียบด้วย และให้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรงและให้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นการจัดซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และจากการสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีมีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๑ กล่าวหาว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มไต่จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มไต่ในราคา ๒๒๐,๐๐๐ บาท แต่เบิกจ่ายเงินของทางราชการเป็นจำนวนเงิน ๕๙๔,๐๐๐ บาท ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราคาที่ดินในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลตุ้มไต่มีการซื้อขายที่ดินในราคาตารางวาละ ๙.๓๔ บาท ถึง ๕๒.๒๗ บาท และราคาประเมินของทางราชการในขณะเดียวกันตารางวาละ

๓๗.๕๐ บาท ถึง ๕๐ บาท แต่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ซื้อที่ดินในราคาตารางวาละ ๑๓๗.๓๐ บาท พิจารณาแล้วเห็นว่าราคาที่ดินที่ซื้อมานั้นมีราคาสูงกว่าราคาสูงสุดที่ซื้อขายในท้องตลาดในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่อยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน คิดเป็นเงินที่ซื้อ มีราคาสูงกว่าต่างกันเป็นจำนวน ๓๖๗,๘๘๐ บาท จึงทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคดีนี้ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาเห็นว่า การจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ต้องจ่ายเงินค่าซื้อที่ดินสูงกว่าราคาท้องตลาดและราคาประเมินของทางราชการเป็นเงินจำนวน ๓๖๗,๘๘๐ บาท ซึ่งความเสียหายดังกล่าวมีผู้ต้องร่วมรับผิดชอบ ได้แก่ นาย ต. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ ซึ่งเป็นผู้อนุมัติให้จัดซื้อที่ดินโดยไม่ได้พิจารณาราคาประเมินของทางราชการและราคาตามท้องตลาดมาเปรียบเทียบ ทำให้การจัดซื้อที่ดินมีราคาสูงกว่าความเป็นจริง ประกอบกับเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารในการเสนอราคาขายที่ดินของนาง ล. และยังเป็นผู้นำชี้ที่ดินแปลงดังกล่าว พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงมีความเห็นให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๑๘๓,๙๔๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษไม่ตรวจสอบราคาที่ดินที่จะจัดซื้อให้มีราคาที่เหมาะสม โดยไม่นำราคาประเมินของทางราชการและราคาท้องตลาดมาพิจารณาเปรียบเทียบ และไม่ได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง แต่ได้พิจารณาจากใบเสนอราคาที่ได้รับมาจากเจ้าหน้าที่พัสดุเท่านั้น พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการเพื่อให้มีการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๑๑๐,๓๖๔ บาท โดยต้องรับผิดชอบจำนวนเท่า ๆ กัน คนละ ๓๖,๗๘๘ บาท และนาง ส. หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอเหตุผลรายละเอียดของพัสดุที่เป็นที่ดินที่จะซื้อโดยไม่ได้มีการเสนอราคาท้องตลาดให้คณะกรรมการ

จัดซื้อโดยวิธีพิเศษพิจารณาเปรียบเทียบ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้รับใบเสนอราคาจากนาย ต. แล้วได้มอบต่อให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษผู้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา ซึ่งเป็นที่คาดได้ว่าการกระทำดังกล่าวยอมทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงินจำนวน ๗๓,๕๗๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ตามความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ ขณะกระทำละเมิดองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้เกี่ยวข้องกับกรณีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๐ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ เป็นผู้ได้รับแต่งตั้งในฐานะกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาราคาที่ดินที่เหมาะสมเสนอต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ เพื่ออนุมัติซื้อที่ดินก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ให้มีการชดเชยค่าเสียหาย กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษรับผิดชอบชดเชยในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายจำนวน ๓๖๗,๘๘๐ บาท คิดเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะต้องรับผิดชอบจำนวน ๑๑๐,๓๖๔ บาท คิดเป็นเงินที่จะต้องชดเชยเป็นจำนวนเงินคนละ ๓๖,๗๘๘ บาท จึงเป็นการเหมาะสมกับระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การกำหนดค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้ กรณีกระทำละเมิดในการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดเชยค่าเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใต้คนละ ๓๖,๗๘๘ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๑/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งจะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อหน่วยงานของรัฐดำเนินการแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ จึงเป็นการข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญและเมื่อเป็นกรณีที่ยังมีเวลาเพียงพอที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายภายในอายุความสองปีภายหลังจากที่ได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระบวนการออกคำสั่งจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมศุลกากร) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ส่งออกร่วมกับเจ้าหน้าที่ทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรทำให้รัฐเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดในมูลละเมิดที่เกิดขึ้น แต่ต่อมาได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่งตามความเห็นของฝ่ายวินัย ส่วนวินัยและจริยธรรม สำนักบริหารและพัฒนาบุคคล และภายหลังจากแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศุลกากร) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๗ ส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ใต้ระบุงันตอนและวิธีการไว้ ก็เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนั้นก็ถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติใดได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ แต่ผู้ออกกฎหรือคำสั่งไม่ได้ปฏิบัติตาม กฎหรือคำสั่งที่ออกมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่เป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้นเพื่อวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อระเบียบนี้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรตั้งแต่การสอบข้อเท็จจริง การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทน การมีคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าระเบียบนี้มีข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเท่านั้นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนข้อกำหนดในเรื่องอื่นที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับนี้มีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ออกโดยอาศัยอำนาจการบริหารของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายในฝ่ายบริหารเพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติงาน และวางกรอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มีผลใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและได้เสนอความเห็นผ่านฝ่ายวินัย ส่วนวินัยและจริยธรรม สำนักบริหารและพัฒนาบุคคล และฝ่ายวินัย ส่วนวินัยและจริยธรรม สำนักบริหารและพัฒนาบุคคล เสนอให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับบุคคลอื่นร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นและเห็นควรให้สำนักกฎหมายดำเนินการฟ้องร้องทางแพ่งต่อไป โดยเป็นการดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง จึงเป็นคำสั่ง

ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งจะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ และส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ อันเป็นการดำเนินการก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และเป็นการข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เนื่องจากหากกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หน่วยงานของรัฐก็ต้องเพิกถอนคำสั่งที่ได้ออกไปแล้วนั้น ซึ่งทำให้ผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงเห็นว่ากระบวนการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ การที่หนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๒ กำหนดให้ดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังนั้น หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว กำหนดว่า เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการเนื่องจากคดีขาดอายุความ ให้ส่วนราชการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งโดยมิต้องรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังก่อน ทั้งนี้ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วผลเป็นประการใดจะได้แจ้งให้ส่วนราชการถอนฟ้องหรือดำเนินคดีต่อไป ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับพวกร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการกระทำละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงนับแต่วันดังกล่าวต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง

พิจารณา และกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบเสียก่อน เมื่อกระทรวงการคลังตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบมาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมีเวลาเพียงพอที่จะใช้สิทธิเรียกร้องได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดที่เกิดขึ้น แต่ฝ่ายวินัย ส่วนวินัยและจริยธรรม สำนักบริหารการพัฒนาบุคคล ได้พิจารณารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับพวกรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒๓,๕๒๔,๔๑๓.๒๖ บาท ตามหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยสั่งการให้ดำเนินการตามเสนอเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือที่แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑๕ วัน เห็นว่าการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ท้ายหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม หนังสือแจ้งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หาได้เป็นเพียงหนังสือทวงถาม กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้เองตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ (มิใช่พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น)

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓๑/๒๕๕๖)

ตามหลักของความได้สัดส่วนจากการกระทำทางปกครองกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงและเกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนโดยเมื่อเทียบกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับวิถีชีวิตของประชาชนในเรื่องความเป็นอยู่ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็นเมื่อการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อนำก๊าซธรรมชาติมาพัฒนาและเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าอันจะทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ ทั้งไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญแสดงความเห็นว่าการดังกล่าวมีโอกาสที่จะเกิดอันตรายจนน่าวิตกกังวลเกินกว่าปกติธรรมดาและถึงแม้จะทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อยู่ในแนวท่อส่งก๊าซถูกรอนสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่มิได้เป็นการถูกรอนสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่เดิมจนเกินวิสัย อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับการดำเนินการกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนตามที่กล่าวอ้างถึงความไม่สบายใจ ความวิตกกังวล ผลกระทบต่อความเป็นอยู่และทำให้ราคาที่อยู่อาศัยเสื่อมราคาลงก็สามารถแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการปรองดองราคาและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อเยียวยาความเสียหายได้ เมื่อบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดและชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านอาสาแฮร์ส ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกผู้ฟ้องคดี (บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)) ดำเนินการก่อสร้างวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในดินโดยขึงเส้นเป็นแนวทางสำหรับให้เครื่องจักรเจาะพื้นดินและวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติใต้ถนนและบ่อบำบัดน้ำเสียโดยมีแนวขนานไปกับบ้านที่อยู่อาศัย ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้คัดค้านให้ผู้ฟ้องคดีหยุดกระทำการ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงดำเนินการต่อไปจนการเจาะพื้นดินและวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเห็นว่า ตำแหน่งท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ฟ้องคดีอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัยมากเกินไป เป็นเหตุให้เกิดความวิตกกังวลและหวาดกลัวอุบัติเหตุ

ที่อาจเกิดขึ้น จนทำให้เกิดความเครียด สุขภาพจิตเสื่อมและกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวชุมชนและหากต้องการขายบ้านและที่ดินก็ย่อมจะขายได้ยาก ไม่ได้ราคาตามต้องการ เพราะมีแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติทำให้เสื่อมราคาและถึงแม้บริษัท อ. จำกัด เจ้าของโครงการบ้านจัดสรรจะยังมีได้อิทธิพลสิทธิ์ในที่ดินให้กับผู้ซื้อบ้านและที่ดินในโครงการก็ตาม แต่ในที่สุดแล้วกรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ผู้ซื้อบ้านและที่ดินในโครงการต่างมีส่วนเป็นเจ้าของ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือถอนท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกไปวางแนวอื่นให้พ้นจากหมู่บ้านและให้ทำการกลับฝังให้พื้นดินเข้าสู่สภาพเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณหมู่บ้านอาสาเข้าส้วที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยกำหนดเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อตามความจำเป็นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี วางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รัฐมนตรีประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีปิดประกาศเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อไว้ ณ ที่ทำการเขตหรืออำเภอแห่งท้องที่นั้น กับให้จัดทำเครื่องหมายแสดงไว้ในบริเวณดังกล่าวตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเมื่อที่ดินทั้งสามแปลงภายในหมู่บ้านอาสาเข้าส้วที่อยู่ในแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติเป็นพื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้านอาสาเข้าส้วอันได้แก่ ถนนและบ่อบำบัดน้ำเสีย จึงไม่กระทบถึงที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนที่อาศัยในหมู่บ้านอาสาเข้าส้วรายหนึ่งรายใดโดยตรง แม้การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจะเป็นการรอนสิทธิต่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวเขตผ่านพื้นที่หมู่บ้านอาสาเข้าส้วให้อยู่ในแนวเขตเดินสายส่งไฟฟ้าแรงสูงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและพื้นที่ดังกล่าวก็อยู่ในแนวเขตของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตั้งแต่ก่อนการสร้างหมู่บ้าน พื้นที่ดังกล่าวจึงถูกจำกัดสิทธิการใช้ภายใต้ข้อกำหนดห้ามมิให้กระทำการอันอาจเป็นอันตรายแก่ระบบไฟฟ้าแรงสูงเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามประกาศของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เรื่อง ข้อกำหนดเขตเดินไฟฟ้าที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงเห็นได้ว่า ในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบมิได้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว หากแต่มีสิทธิเพียงการที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันในถนนและบ่อบำบัดน้ำเสียอันเป็นพื้นที่ส่วนกลางของหมู่บ้านเท่านั้น การใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ

ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติก็ไม่ได้เป็นการทำให้สิทธิใช้สอยร่วมกันนั้นลดน้อยถอยลง แม้การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจะทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินถูกรอนสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่มิได้เป็นการถูกรอนสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่เดิมจนเกินวิสัยแต่อย่างใด นอกจากนี้ มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ยังได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิในที่ดิน อาคาร โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างในการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตระบบการขนส่งปิโตรเลียมและการใช้ที่ดินวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อด้วย โดยในส่วนค่าทดแทนทรัพย์สินนั้น คณะกรรมการปรองดองราคาและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินได้กำหนดค่าทดแทนให้แก่บริษัท อ. จำกัด ซึ่งเป็นผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดิน เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๘๒๘,๗๕๐ บาท แต่มีราษฎรในหมู่บ้านได้ร้องเรียนต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีว่า บริษัท อ. จำกัด ปลอมปละละเลยไม่ยอมดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้นำเงินค่าทดแทนไปวางไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์สินจังหวัดนนทบุรี ในส่วนการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณหมู่บ้านอาสาแฮร์สที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเจาะลอดเพื่อวางท่อลึกลงไปประมาณ ๓๐ เมตร แทนการขุดหน้าดินโดยระยะขุดเจาะท่อลงห่างจากหมู่บ้านอาสาแฮร์สประมาณ ๒๒๕ เมตร ระยะขุดเจาะขึ้นห่างจากหมู่บ้านอาสาแฮร์สประมาณ ๑๗๕ เมตร ใช้ท่อเหล็กชนิดพิเศษ เส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ ๓๐ นิ้ว ทนแรงดึงได้ประมาณ ๖๕,๐๐๐ ปอนด์ต่อตารางนิ้ว มีการป้องกันการผุกร่อนด้วยสารเคลือบท่อ

มาตรฐานสากลเสริมด้วยระบบไฟฟ้าเคมีในระหว่างการใช้งานเพื่อป้องกันการเกิดสนิม และตรวจสอบรอยเชื่อมด้วยระบบเอ็กซเรย์มีสถานีควบคุมก๊าซเพื่อตรวจสอบความกดดันเป็นระยะตลอดแนวท่อโดยมีระยะห่าง ๘ กิโลเมตร ต่อ ๑ สถานี โดยอุปกรณ์เปิดปิดวาล์วจะทำงานโดยการสั่งการจากศูนย์ปฏิบัติงานโดยตรงทันทีหากมีเหตุการณ์ผิดปกติ อีกทั้งเมื่อได้พิจารณาจากความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้ง ได้แก่ กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน และวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ยังไม่มีหน่วยงานใดแสดงความเห็นว่าโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีมีโอกาสที่จะเกิดอันตรายได้ จนน่าวิตกกังวลเกินกว่าปกติธรรมดา และเมื่อพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ คือ การนำก๊าซธรรมชาติไปผลิตกระแสไฟฟ้าแทนถ่านหินที่มีราคาแพงกว่าและมีมลพิษมากกว่าก๊าซธรรมชาติ โครงการดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำก๊าซธรรมชาติมาพัฒนาและเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าอันจะทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านพลังงาน

ของประเทศ กับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบที่ว่า การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติผ่านบริเวณ หมู่บ้านอาสาแฮสส์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ได้รับความไม่สบายใจ ความวิตกกังวลก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ และทำให้ราคาที่อยู่อาศัยเสื่อมราคาลง โดยมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการรื้อถอนท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกไปวางในแนวอื่นนั้น เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และเมื่อพิจารณาจากการได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะความมั่นคงของรัฐด้านพลังงานบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบตามหลักของความได้สัดส่วนจากการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด เพียงเท่าที่จำเป็น และเพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งคณะกรรมการปรองดองราคาและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงขอขบที่จะแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการปรองดองราคาและกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อเยียวยาความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบกล่าวอ้าง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และได้ดำเนินการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง และได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๓/๒๕๕๖)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การส่งสำนวนการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อผู้กระทำละเมิดว่าจะต้องรับผิดในผลละเมิดมากน้อยเพียงใด หากหน่วยงานของรัฐละเลยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้และเพื่อเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่มิได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนอันเป็นการข้ามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องปฏิบัติ คำสั่งเรียกให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาในภายหลังจะได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และได้มีคำสั่งใหม่แก้ไขคำสั่งเดิมเฉพาะในส่วนของจำนวนเงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ถือเป็นการแก้ไขคำสั่งเพียงบางส่วนมิได้ยกเลิกคำสั่งเดิมทั้งหมด จึงไม่มีผลทำให้คำสั่งเดิมกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการทหารบก) มีคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีคณะกรรมการตรวจสอบภายในกองทัพบกได้ตรวจสอบบัญชีรายรับสถานพยาบาลโรงพยาบาลค่ายสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เพื่อรับรองงบดุลประจำปี ๒๕๔๔ พบว่าโรงพยาบาลค่ายสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชออกใบสั่งยาเพิ่มเติมจากแพทย์เจ้าของไข้ ซึ่งเป็นการเขียนใบสั่งยาซ้ำเพื่อนำยาออกจากบัญชีโดยไม่ทราบสาเหตุทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การเงินไม่ตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานการเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลและได้ตั้งฎีกาเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลผู้ป่วยทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าก่อนออกคำสั่งดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ส่ง

สำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนเป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุด) พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำสั่งให้ชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาและทบทวนคำสั่งทางปกครองใหม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบภายในของสำนักตรวจบัญชีทหารบก (สตช. ทบ.) ได้ตรวจสอบบัญชีรายรับของสถานพยาบาลโรงพยาบาลค่ายสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเพื่อรับรองงบดุลประจำปี ๒๕๔๔ พบว่าโรงพยาบาลค่ายสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ออกใบสั่งยาสำหรับการรักษาพยาบาลคนไข้ในเพิ่มเติมจากแพทย์เจ้าของไข้ เพื่อเบิกเงินค่ายาจากคลังจังหวัดร้อยเอ็ดเป็นเงินจำนวน ๓,๒๙๗,๐๐๔ บาท ซึ่งเป็นการเขียนใบสั่งยาซ้ำเพื่อนำยาออกจากบัญชีโดยไม่ทราบสาเหตุ ทำให้กองทัพเกิดความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งกองทัพบก (เฉพาะ) ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และคำสั่งกองทัพบก (เฉพาะ) ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดกรณีดังกล่าว คณะกรรมการตรวจสอบแล้วได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีให้ชดใช้เป็นเงินจำนวน ๕๐๕,๘๑๓.๒๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริงแล้วสั่งการลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ไว้ทำหนังสือของกรมสารบรรณทหารบกดังกล่าวว่า อนุมัติตามที่คณะกรรมการเสนอให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการจำนวน ๕๐๕,๘๑๓.๒๐ บาท กองพระธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งจังหวัดทหารบกร้อยเอ็ดทราบและดำเนินการเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินคืน คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบแล้วได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริงแล้วสั่งการลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ดำเนินการตามคณะกรรมการเสนอ ต่อมา กองพระธรรมนูญได้แจ้งจังหวัดทหารบกร้อยเอ็ดทราบและดำเนินการเรียกร้องให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินค่าเสียหาย

กรณีถือเป็นการดำเนินการก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ อันเป็นการข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากหากกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเปลี่ยนแปลงไปด้วย อันจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานตามมา ทั้งยังไม่ปรากฏว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวเข้าข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามประกาศกระทรวงการคลังลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ จึงเห็นว่ากระบวนการในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งการเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ตามหนังสือกรมสารบรรณทหารบกลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และกระทรวงการคลังได้แจ้งผลการตรวจสอบกลับมาในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (คำสั่งใหม่) แก้ไขคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ (คำสั่งเดิม) เฉพาะในส่วนของจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบโดยลดลงเหลือจำนวน ๓๓๗,๒๐๘.๘๐ บาท เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เป็นเพียงการแก้ไขคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เฉพาะจำนวนเงินความรับผิดทางละเมิดเท่านั้น ถือเป็นการแก้ไขคำสั่งเพียงบางส่วน มิได้ยกเลิกคำสั่งทั้งหมด ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน จึงยังคงอยู่และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้สั่งการเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ตามหนังสือกรมสารบรรณทหารบก ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๕๐๕,๘๑๓.๒๐ บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ที่แก้ไขคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เพียงบางส่วน จึงไม่มีผลทำให้คำสั่งลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

ตลอดจนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ กลายมาเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีอ้างมาในอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายโดยไม่ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ไม่ถือเป็น การปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ เนื่องจากขั้นตอนการออกคำสั่งขั้นตอนใดจะเป็น สาระสำคัญหรือไม่นั้นต้องพิจารณาว่า เป็นการออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีในข้อสาระสำคัญ ที่ไม่เกิดผลอันเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ออกโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อกำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ทางปกครองให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ไว้ ในหลาย ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการสอบข้อเท็จจริง การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบ จำนวน ค่าสินไหมทดแทน การมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ การที่ระเบียบดังกล่าวได้ระบุขั้นตอนและวิธีการไว้ก็เพื่อเป็นการให้หลักประกันความเป็นธรรม แก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และเมื่อกรณีนี้ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนการสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบอีกครั้ง ถือเป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบ ในผลละเมิดมากน้อยเพียงใด หากหน่วยงานละเลยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว จึงถือ เป็นการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อันอาจจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ดังนั้น ขั้นตอน ตามระเบียบดังกล่าวจึงถือว่าเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่หน่วยงานทางปกครอง จะต้องปฏิบัติตาม

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๒/๒๕๕๗)

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม นโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพบว่าการปฏิบัติงานของ ส่วนการคลังมีปัญหาและเอกสารทางการเงินไม่เป็นปัจจุบันก็ได้พยายามแก้ไขปรับปรุงงาน

ตามอำนาจหน้าที่ แม้จะมีปัญหาอุปสรรคในการทำงาน รวมทั้งเสนอความเห็นในการแก้ไขปัญหาต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดอย่างต่อเนื่อง แต่ผู้บังคับบัญชาก็มิได้เอาใจใส่ที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหากลပ်ปล่อยให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยกัน จนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติที่จะบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาได้ พฤติการณ์ถือว่าได้ใช้ความระมัดระวังเพียงพอตั้งเช่นวิญญูชนจะพึงใช้ความระมัดระวังในสภาพและวิสัยเพื่อป้องกันความเสียหายจากการที่เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดบัญชี ประกอบกับขณะปฏิบัติหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พบข้อผิดพลาดบกพร่องหรือการกระทำทุจริต จึงถือไม่ได้ว่าปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดบัญชี มีผู้นำใบเสร็จที่สูญหายไปเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมและภาษีต่าง ๆ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับต้นได้พยายามแก้ไขปัญหามาอย่างเต็มความสามารถแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งชดใช้เงิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ และผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายโดยตรงตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดี ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไป

ตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ได้มีการประชุมพนักงานส่วนตำบล ๒ ครั้ง เพื่อชี้แจงให้มีการปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการและเมื่อพบว่าการปฏิบัติงานของส่วนการคลังมีการจัดทำเอกสารทางการเงินต่าง ๆ ที่ไม่เป็นปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการทั้งการมีหนังสือแจ้งและการแจ้งด้วยวาจา และยังได้มีการรายงานต่อผู้บังคับบัญชา คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งมีการติดตามทวงถามความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหโดยเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๖ เป็นต้นมา แต่ปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ แล้ว มีการสั่งการแต่เพียงว่าจะเรียกเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเข้ามาสอบถามและให้ชี้แจงต่อไป ต่อมาอีก ๖ เดือน ผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือทวงถามผลการแก้ไขปัญหางานการเงินและบัญชีจากหัวหน้าส่วนการคลังอีก โดยให้รายงานผลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ และมีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขอให้พิจารณาดำเนินการทางวินัยหรือตามที่เห็นสมควร แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็คงสั่งการแต่เพียงว่าได้สั่งการด้วยวาจาแล้วและจะตรวจสอบต่อไป ดังนั้น ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้เสนอที่ประชุมให้แจ้งอำเภอหรือจังหวัดขอให้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบแนะนำการปฏิบัติงานของส่วนการคลัง ที่ประชุมจึงมีมติให้ส่วนการคลังเร่งรัดจัดทำเอกสารทางการเงินให้เรียบร้อยภายในเดือนมกราคม ๒๕๔๗ หลังจากนั้นอีก ๕ เดือนต่อมางานของส่วนการคลังยังคงแก้ไขปัญหามาไม่แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขอให้รายงานอำเภอและจังหวัดเพื่อให้ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจสอบ แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งการแต่เพียงว่าจะพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ รายงานข้อขัดข้องดังกล่าวให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ทราบเพื่อพิจารณาสั่งการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่จึงสั่งการให้เรียกหัวหน้าส่วนการคลังประชุมชี้แจงรายละเอียดต่อไป ในขณะที่เดียวกันผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอย้ายไปปฏิบัติงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่น เนื่องจากมีข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานร่วมกับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจสั่งการบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้ จึงเห็นได้ว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ และได้พยายามแก้ไขปรับปรุงงานต่าง ๆ รวมทั้งงานการเงิน

และบัญชีของส่วนการคลังตามอำนาจหน้าที่แล้ว แม้จะมีปัญหาอุปสรรคในการทำงาน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ติดตามทวงถามงานจากหัวหน้าส่วนการคลังทั้งด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษร และมีการรายงาน รวมทั้งเสนอความเห็นในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้ว แต่นายกองการการบริหารส่วนตำบลก็ไม่ได้เอาใจใส่ที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง แต่ในทางตรงกันข้าม กลับปล่อยให้ปัญหาในการปฏิบัติงานระหว่างรองนายกองการการบริหารส่วนตำบลกับผู้ฟ้องคดี จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติที่จะบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานได้ และผู้ฟ้องคดีต้องขอย้ายตัวเองออกจากองค์การบริหารส่วนตำบลในที่สุด กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอตั้งเช่นวิญญูชน จะพึงใช้ความระมัดระวังในสภาพและวิสัยเช่นนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ประกอบกับในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ จากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของอำเภอสามพราน และของจังหวัดนครปฐม ซึ่งเข้ามาตรวจสอบการเงินและบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ปรากฏว่าพบข้อผิดพลาดบกพร่องหรือการกระทำทุจริตในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อเท็จจริงจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๑/๒๕๕๗)

“การกระทำอื่นใด” ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หมายถึง การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายซึ่งเป็นการใช้อำนาจอย่างอื่นนอกจากการใช้อำนาจออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งก็คือการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายกระทำการทางกายภาพ หรือเรียกว่าปฏิบัติการทางปกครอง การที่กรมราชทัณฑ์ใช้เครื่องพันธนาการโดยจำตรวนผู้ถูกคุมขังในเรือนจำตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เป็นกระทำการทางกายภาพ มิได้มีลักษณะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งหรือที่เรียกว่านิติกรรมทางปกครองแต่ประการใด และการปฏิบัติต่อบุคคล

ในสถานะผู้ต้องขัง ย่อมถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบางประการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด แม้ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่นหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะรัฐภาคี แต่การปฏิบัติต่อบุคคลในสถานะของผู้ต้องขังย่อมเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติไว้ ปรากฏว่าที่ยังมิได้มีการแก้ไขบทกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับพันธกรณี เมื่อการใช้เครื่องพันธนาการอยู่ในระดับที่กฎหมายกำหนด แม้จะเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิตผู้ต้องขังอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่ถึงขนาดที่ทำให้ไม่อาจดำเนินชีวิตตามปกติ อีกทั้งการเลือกใช้ประเภทและขนาดของเครื่องพันธนาการเป็นไปตามความจำเป็นของพฤติกรรมของผู้ต้องขัง จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขัง การใช้เครื่องพันธนาการโดยจำตรวนผู้ต้องขังโทษประหารชีวิต จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คดีฟ้องว่า ในขณะที่ถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำกลางคลองเปรม กรมราชทัณฑ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ใส่เครื่องพันธนาการ (จำตรวน) ที่มีน้ำหนักหลายกิโลกรัมไว้ตลอดเวลาเพื่อป้องกันการหลบหนี เป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เป็นการขัดต่อกฎหมายและกฎบัตรสหประชาชาติที่ห้ามใช้เครื่องพันธนาการเพื่อการลงโทษ และห้ามใช้โซ่ตรวนในการจองจำนักโทษ จึงขอให้ศาลวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๗๙ ในการจำตรวนผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คดีหรือไม่ การกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คดีหรือไม่ และสั่งให้ระงับการจำตรวนผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การจำตรวนผู้ต้องขังที่ถูกศาลชั้นต้นประหารชีวิตไว้ตลอดเวลา โดยเห็นว่าเป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุมตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๗๙ โดยไม่ได้พิจารณาถึงพฤติการณ์ของผู้ต้องขังแต่ละคนว่าเป็นบุคคลที่น่าจะหลบหนีหรือไม่ จึงเป็นกระทำที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการใช้เครื่องพันธนาการ อันเป็นการขัดกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในร่างกายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีลักษณะเป็นการทรมาน ซึ่งขัดต่อมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดข้อพิพาทคดีนี้ และมาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะที่ศาลพิจารณาคดีนี้

จึงเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย ทำให้เสียหายต่อสิทธิในร่างกายอันเป็นการกระทำละเมิด ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการ ระวังการจำตรวนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเก้าคน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดประการหนึ่งว่า การที่เรือนจำกลางคลองเปรมมีคำสั่ง ให้ใส่ตรวนผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเก้าคนเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเก้าคน ยังมีได้อุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ นั้น เห็นว่า แม้ว่าข้ออุทธรณ์ดังกล่าวเป็นข้อที่มีได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้ว โดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่เรื่องอำนาจฟ้องเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะยกปัญหาข้อนี้ขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับการ กระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เห็นได้ว่า แม้ว่าจะมิได้มีการให้คำนิยามของคำว่า “การกระทำอื่นใด” เอาไว้อย่างชัดแจ้งก็ตาม แต่การกระทำอื่นใด ในบทบัญญัติดังกล่าวย่อมต้องหมายถึงการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอย่างอื่นนอกจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยการออกกฎหรือคำสั่ง ทางปกครอง ซึ่งก็คือการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายกระทำการทางกายภาพ หรือที่เรียกกันว่าปฏิบัติการทางปกครอง ดังนั้น การที่เรือนจำกลางคลองเปรมดำเนินการใช้เครื่อง พันธนาการโดยจำตรวนผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเก้าคนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายกระทำการ ทางกายภาพ ปฏิบัติต่อร่างกายของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเก้าคน ซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นการออกกฎ หรือคำสั่ง หรือที่เรียกกันในทางกฎหมายว่านิติกรรมทางปกครองแต่ประการใด และการกระทำ ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเก้าคน เห็นว่า เป็นการขัดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบเก้าคนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีพิพาทตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน ทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งไม่มีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเกิดจากการกระทำอื่นใดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คดี จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยที่มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดมูลคดีพิพาท และมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี ได้กำหนดหลักการในทำนองเดียวกันว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับและคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ และการจับและคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คดีเป็นนักโทษต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลให้ประหารชีวิต และถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำในระหว่างการอุทธรณ์คำพิพากษา จึงมีสถานะเป็นผู้ต้องขัง ซึ่งการเป็นผู้ต้องขัง การปฏิบัติต่อบุคคลในสถานะของผู้ต้องขังย่อมถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบางประการ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด และแม้ว่าจะได้มีการตราปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสถานะภาพของข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว จะมีได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่การที่ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่นหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ และอนุสัญญาฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ย่อมมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวซึ่งเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะรัฐภาคีด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การปฏิบัติต่อบุคคลในสถานะของผู้ต้องขังย่อมเป็นไปตามกรอบที่กฎหมาย

ภายในที่เกี่ยวข้อได้บัญญัติไว้ตราบเท่าที่ยังมิได้มีการแก้ไขบทกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลซึ่งถูกขังเอาไว้ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ และข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เห็นได้ว่า กรอบในการใช้ดุลพินิจในการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขัง เหตุอาจมิได้หลายกรณี ซึ่งในกรณีเป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น หรือเป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุมนั้น การพิจารณาว่าผู้ต้องขังรายใดเป็นบุคคลที่น่าจะกระทำการในลักษณะดังกล่าวหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาตั้งแต่การกระทำความผิดในทางอาญาของผู้ต้องขัง พฤติกรรมในกระบวนการพิจารณาคดีของผู้ต้องขัง รวมถึงพฤติกรรมของผู้ต้องขังภายหลังที่อยู่ภายในเรือนจำ หรือมีมูลเหตุจูงใจอื่นใดในการที่จะคาดหมายได้ว่าอาจมีการหลบหนีการควบคุม หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คนเป็นผู้ต้องโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นโทษสูงสุดสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คน โดยพิจารณาจากความผิดและบทลงโทษตามคำพิพากษาของศาล ประกอบกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าในการพิจารณาใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังนั้น มีการพิจารณาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ระบบเสริมความมั่นคงของเรือนจำ ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการก่อสร้างปรับปรุง สภาพของสถานที่ควบคุมที่มีผู้ต้องขังคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีการกำหนดโทษสูงรวมกันอยู่เป็นจำนวนมาก อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ต้องขัง เป็นต้น จึงมีเหตุหรือพฤติการณ์อันคาดหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คนจะเป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น และเป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม หากไม่มีการใช้เครื่องพันธนาการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาตามกฎกระทรวงมหาดไทยฯ ที่กำหนดว่า การใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังนั้น โดยปกติให้ใช้ตรวนขนาดที่ ๑ หรือขนาดที่ ๒ หรือกุญแจเท้า เว้นแต่เห็นว่ามิเหตุจำเป็นหรือศาลได้มีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกผู้ต้องขังนั้นตั้งแต่สามปีขึ้นไป หรือเป็นผู้ต้องขังในคดีอุกฉกรรจ์จะใช้ตรวนขนาดที่ ๓ ก็ได้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการใช้ตรวนขนาดที่ ๑ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด และเป็นการใช้เครื่องพันธนาการอยู่ในระดับที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว แม้การใช้เครื่องพันธนาการจะเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คนในเรือนจำไปบ้าง แต่ก็ยังไม่ถึง

ขนาดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คนไม่อาจดำเนินชีวิตตามปกติได้ ทั้งการใช้เครื่องพันธนาการประเภทตรวนดังกล่าว ถือเป็นมาตรการในการควบคุมผู้ต้องขังอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันผู้ต้องขังหลบหนีหรือกระทำการอันเป็นอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นกรณีที่สามารถคาดเห็นได้โดยปกติทั่วไป ทั้งการเลือกใช้ประเภทและขนาดของเครื่องพันธนาการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปตามความจำเป็นของพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คนแล้ว กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คนแต่ประการใด การที่เรือนจำกลางคลองเปรมใช้เครื่องพันธนาการโดยจำตรวนผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อได้วินิจฉัยมาข้างต้นแล้วว่าการดำเนินการใช้เครื่องพันธนาการประเภทตรวนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คนยังมีใช้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบแก้คน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๓/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เมื่อการก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของกรมทางหลวง มิได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แม้การก่อสร้างจะบดบังหน้าที่ดินของเจ้าของที่ดินบางส่วน แต่ก็ไม่ทำให้การเข้าออกที่ดินไม่มีความสะดวกหรือมีความยากลำบากถึงกับกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าของที่ดินเกินความจำเป็น หากยังสามารถใช้ที่ดินด้านติดทางคู่อันเป็นทางเข้าออกที่ดินได้เป็นปกติ อีกทั้งจำนวนรถบรรทุกที่วิ่งผ่านบริเวณจุดตั้งด้านซังน้ำหนักถาวรค่อนข้างน้อย ไม่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายในการเข้าออกที่ดิน เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบที่เจ้าของที่ดินได้รับกับประโยชน์สาธารณะแล้ว การก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรในบริเวณดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในขณะที่เจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบเพียงไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดิน เมื่อการกำหนดจุดก่อสร้างและการก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรในบริเวณดังกล่าวมิได้ผิดกฎหมายและมีใช้เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดิน จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่เจ้าของที่ดินต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระ จึงเป็นความรับผิดชอบอื่นที่กรมทางหลวงต้องชดเชยความไม่สะดวกให้แก่เจ้าของที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมทางหลวง) ได้จัดสรรงบประมาณให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (แขวงทางหลวง) ดำเนินการก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวร ในเขตทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ (ถนนเพชรเกษม) ซึ่งบริเวณก่อสร้างดังกล่าวตั้งอยู่หน้าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกจำนวนสองแปลง แปลงแรกมีเนื้อที่ ๑๔๘ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ^๖/_{๑๐๐} ตารางวา และแปลงที่สองมีเนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๒ งาน ติดต่อกันและมีหน้ากว้างติดถนนเพชรเกษมประมาณ ๒๕๘ เมตร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำป้ายประกาศไปปักไว้ในเขตทางหลวงบริเวณหน้าที่ดิน ซึ่งจุดที่ตั้งด้านซังน้ำหนักถาวรมีการก่อสร้างที่ทำการและที่พักเจ้าหน้าที่และลานอเนกประสงค์ ซึ่งการก่อสร้างในลักษณะดังกล่าวเป็นการบดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้เดินทางเข้าออกที่ดินไม่สะดวก ทำให้ที่ดินเสียทำเล เสื่อมราคา เสียโอกาสในการพัฒนาที่ดินตามโครงการที่จะมีขึ้นในอนาคต และบริเวณก่อสร้างเป็นชุมชนมีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่นอาจเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินโดยส่วนรวมและยังมีที่ดินที่เป็นที่สาธารณะหรือที่หลวงหวงห้ามของทางราชการอยู่ใกล้เคียง

กับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากจะไปก่อสร้างด้านข้างน้ำหน้าถาวรในบริเวณดังกล่าว จะไม่เป็น การรบกวนรอนสิทธิกับบุคคลใด และการกำหนดจุดก่อสร้างดังกล่าวมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านล่วงหน้า ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอให้พิจารณา ย้ายสถานที่ตั้งด้านข้างน้ำหน้าถาวรดังกล่าว และได้รับหนังสือชี้แจงว่าจุดก่อสร้างเดิมเป็นจุด ที่เหมาะสมทางด้านวิศวกรรม จึงมิได้ย้ายสถานที่ก่อสร้างตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ยกเลิกคำสั่งอนุญาตก่อสร้างด้านข้างน้ำหน้าถาวร บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้เลื่อนไปก่อสร้างบริเวณอื่นที่ไม่ปิดกั้นที่ดินของประชาชน โดยทั่วไป และให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามพร้อมทั้งดอกเบี้ย นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขังน้ำหน้าถาวรให้บรรทุกน้ำหน้าถาวรตามพิกัด ที่กำหนด เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการช่วยบำรุงรักษาถนน อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานทางหลวงที่ ๑๔ (นครศรีธรรมราช)) และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ โดยมีด้านข้างน้ำหน้าถาวรเป็นอุปกรณ์งานทาง ที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการบำรุงรักษาทางหลวงหรือการจราจรทางหลวง และในการกำหนดจุดที่ตั้งและก่อสร้างด้านข้างน้ำหน้าถาวรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณา ตามหลักเกณฑ์ ๔ ประการ คือ พิจารณาจากโครงข่ายทางหลวงว่าเมื่อตั้งด้านข้างน้ำหน้าถาวรแล้ว สามารถสกัดบรรทุกได้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ในการรักษาทางหลวงทุกประเภท พิจารณาจาก ลักษณะภูมิประเทศที่เหมาะสม เช่น ไม่เป็นทางคด โค้ง ลูกเนิน ภูเขา เป็นต้น และสามารถมองเห็นได้ ในระยะไกลเพื่อความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนน พิจารณาก่อสร้างในเขตทางหลวงหรือเป็นที่ดิน ของกรมทางหลวงที่มีอยู่แล้วเพื่อประหยัดงบประมาณแผ่นดินโดยไม่ต้องเวนคืนที่ดินจากราษฎร และให้ราษฎรมีทางเข้าออกหรือให้ความสะดวกแก่เจ้าของที่ดินให้เข้าออกได้สะดวกและปลอดภัย และหลักเกณฑ์สุดท้ายเป็นที่ที่เปิดเผยที่สาธารณชนมองเห็นการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ได้ อย่างโปร่งใสและมีสาธารณูปโภคตามสมควร สอดคล้องกับรายงานสรุปการศึกษาความเหมาะสม สำรวจและออกแบบรายละเอียดโครงการจัดตั้งด้านข้างน้ำหน้าถาวรบนทางหลวงทั่วประเทศ ซึ่งเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการหามาตรการและแนวทางดำเนินการให้รถบรรทุก ที่วิ่งบนทางหลวงบรรทุกน้ำหน้าถาวรตามพิกัดที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งหาสถานที่ที่เหมาะสม ที่จะจัดตั้งด้านข้างน้ำหน้าถาวรทดแทนด้านข้างน้ำหน้าถาวรเดิม และจัดตั้งด้านข้างน้ำหน้าถาวร เพิ่มเติมบนโครงข่ายทางหลวงทั่วประเทศ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา กำหนดตำแหน่ง ที่ตั้งด้านข้างน้ำหน้าถาวร ๓ ลักษณะ คือ พิจารณาระดับความสำคัญของพื้นที่ คัดเลือกเส้นทาง

ที่ควรมีด้านซั้งน้ำหนัถาวรจากปริมาณบรรทุก และลักษณะความเสียหาย ตลอดจนแหล่งวัสดุ และนิคมอุตสาหกรรม และลำดับความสำคัญของตำแหน่งด้านซั้งน้ำหนัถาวร โดยด้านวิศวกรรม ร้อยละ ๗๐ ด้านเศรษฐศาสตร์ร้อยละ ๓๐ และนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดจุดตั้งด้านซั้งน้ำหนัถาวรทั่วประเทศ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ในการกำหนดจุดตั้งด้านซั้งน้ำหนัถาวร จึงมิได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีปริมาณบรรทุกผ่านบนเส้นทางดังกล่าวและการดำเนินการก่อสร้างด้านซั้งน้ำหนัถาวร ณ บริเวณทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ กิโลเมตรที่ ๑๒๗ + ๗๗๕ ถึงกิโลเมตรที่ ๑๒๘ + ๒๗๕ เป็นมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการบรรทุกน้ำหนัถาวรเกินพิกัดที่กฎหมายกำหนดตามนโยบายของรัฐบาลและตรงตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานในการให้บริการสาธารณะ บำรุงรักษาทางหลวงหรือการจราจรบนทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามสามารถกำหนดจุดก่อสร้างด้านเพิ่มเติมได้ อีกทั้งการกำหนดจุดก่อสร้างได้มีการศึกษาข้อมูลความจำเป็นและความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ก่อนที่จะมีการอนุมัติการก่อสร้าง โดยอาศัยหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างและแบบการก่อสร้างที่ใช้กับทางหลวงทั่วประเทศ มิใช่ใช้กับทางหลวงแผ่นดินสายใดสายหนึ่งเป็นการเฉพาะ ประกอบกับสร้างบนที่ดินซึ่งเป็นเขตทางหลวงมิได้มีการรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี การพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างกรณีจึงไม่ใช่การพิจารณาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนดำเนินการ และการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือโต้แย้งและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับฟังและพิจารณาข้อร้องเรียนและได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นทราบแล้ว ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไม่มีสิ่งใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกระทำโดยไม่สุจริต จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดก่อสร้างด้านซั้งน้ำหนัถาวรโดยคำนึงประโยชน์สาธารณะโดยชอบ ประกอบกับเป็นการก่อสร้างบนที่ดินซึ่งเป็นเขตทางมิได้รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี สิทธิของความเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีอยู่เดิมเช่นใดก็ยังมีอยู่เช่นนั้น มิได้ถูกกระทบหรือถูกจำกัดลง ไม่ว่าสิทธิใช้สอยทรัพย์สินหรือสิทธิเหนือพื้นดิน การก่อสร้างด้านซั้งน้ำหนัถาวรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี

ส่วนการก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการละเมิดผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารที่ทำการและที่พักเจ้าหน้าที่ บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยด้านหน้าของอาคารเป็นร่องน้ำและแนวคอนกรีตกัน ถัดขึ้นไปเป็นโครงหลังคาที่ขึ้นข้างน้ำหนัถาวรทุก ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบริเวณดังกล่าวไม่สามารถใช้เป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะได้ ต้องใช้ทางเข้าออกด้านข้างของอาคารทางด้านเหนือและทางด้านใต้ที่เชื่อมติดกับทางคูขนานก่อนเข้าช่องทางหลักของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ (ถนนเพชรเกษม) ซึ่งมีความกว้างรวมไหล่ทาง ๕.๕๐ เมตร ระหว่างช่องทางคูขนานที่เชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔ จะมีแนวทงกันตลอดแนวเพื่อให้เกิดความปลอดภัยกับผู้สัญจรใช้ถนน สิ่งก่อสร้างดังกล่าวอาจบดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ถึงกับทำให้การเดินทางเข้าออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีสู่ถนนเพชรเกษม ถูกกระทบถึงขนาดเป็นอุปสรรค ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินประกอบกิจการยางแผ่นโดยมีโรงทำยางและเก็บแผ่นยาง บ้านพักคนงาน บ้านพักอาศัยและโรงรถซึ่งตามลักษณะการใช้ที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ยังสามารถใช้ที่ดินด้านที่ติดกับทางคูขนานทั้งสองที่มีความยาวถึง ๑๔๖.๕๐ เมตร และ ๑๐๘.๕๐ เมตร เป็นทางเข้าออกได้เป็นปกติ อีกทั้งบริเวณดังกล่าวมีปริมาณรถบรรทุกวิ่งผ่านบริเวณจุดตั้งด้านข้างน้ำหนัถาวรค่อนข้างน้อย ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการขับขี่ยานพาหนะตามปกติวิสัยแล้ว ก็ไม่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายจากการใช้ทางคูขนานในการเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การก่อสร้างอาคารด้านข้างน้ำหนัถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกเหมือนก่อน แต่ก็ไม่ถึงกับทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจนถึงขนาดที่ทำให้การเข้าออกที่ดินไม่มีความสะดวก หรือยากลำบากถึงกับเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าอาจมีโครงการพัฒนาที่ดินก็เป็นเพียงการคาดการณ์ของผู้ฟ้องคดี ปัจจุบันที่ดินดังกล่าวยังเป็นป่ายังไม่มีการปรับปรุงพัฒนา และหากในอนาคตผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการพัฒนาที่ดินจนเกิดการขยายตัวของชุมชนหรือเกิดปัญหาเกี่ยวกับการจราจรหรือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม หรือปริมาณรถบรรทุกที่จะผ่านด้านดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้ฟ้องคดีก็อาจพิจารณาย้ายที่ตั้งด้านไปที่อื่นได้ ดังนั้น เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับประโยชน์สาธารณะแล้ว การก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรในบริเวณดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบเพียงไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรในบริเวณดังกล่าวโดยมิได้ผิดกฎหมายและมีใช้เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม การตั้งด่านเพื่อควบคุมรถมิให้บรรทุกน้ำหนักเกินเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับถนนเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการกระทำดังกล่าวแม้มิได้เป็นการละเมิด หากแต่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี พิจารณาจากภาพถ่ายแสดงจุดที่ตั้งด่านซึ่งน้ำหนักและรูปแบบผังสถานที่ก่อสร้างแล้ว จะเห็นได้ว่าด่านซึ่งน้ำหนักดังกล่าวประกอบด้วยอาคาร ๓ หลัง ซึ่งมีช่องว่างระหว่างอาคารแต่ละหลัง รวมระยะ ๓๓ เมตร ถัดจากอาคารจะถึงที่ซึ่งน้ำหนักรถซึ่งเป็นโครงหลังคาสูง โดยมีขอบคอนกรีตสูงประมาณ ๑ เมตร กั้นระหว่างหน้าเครื่องซึ่งยาวตลอดเครื่องซึ่งและเลยพื้นอาคารด้านละประมาณ ๑๐ เมตร ถัดขึ้นมาจะเป็นถนนสำหรับรถวิ่งเข้าด่านซึ่ง และถัดขึ้นมาจะเป็นร่องน้ำกั้นระหว่างถนนเข้าด่านซึ่งกับถนนเพชรเกษม จากสภาพดังกล่าวที่ดินของผู้ฟ้องคดีบริเวณด้านหลังอาคารและขอบกำแพงคอนกรีต รวมความยาวประมาณ ๕๓ เมตร เป็นจุดที่ไม่สามารถออกสู่ถนนได้เลย และจากศูนย์ข้อมูลกรมที่ดิน ราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ ๔๐ เมตร ตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ ๔๐ เมตร ตลอดความยาว ๕๓ เมตร ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากการจัดทำประโยชน์สาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดี คำนวณเนื้อที่ได้ ๕๓๐ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรชดเชยการรับภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ ๑,๕๐๐ บาท เป็นเงิน ๗๙๕,๐๐๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙/๒๕๕๗)

กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องอยู่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบังคับทั่วไปด้วย สำหรับกรณีความรับผิดของผู้รับจ้างในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างที่เป็นสิ่งปลูกสร้างกับพื้นดิน ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบ

ในช่วงระยะเวลาบำรุงรักษาตามข้อกำหนดในสัญญาและที่ปรากฏขึ้นภายในห้าปีนับแต่วันที่ส่งมอบงาน แต่มิให้ฟ้องผู้รับจ้างเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่การชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๐๐ และมาตรา ๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างไม่ได้ฟ้องผู้รับจ้างให้รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่การชำรุดบกพร่องได้ปรากฏ สิทธิการฟ้องให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องจึงขาดอายุความ และวันที่ขาดอายุความถือเป็นวันทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันดังกล่าว การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมชลประทาน) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่พิจารณาข้อกฎหมายหรือดำเนินการเกี่ยวกับคดีละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถเรียกค่าเสียหายจากบริษัท ช. ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนแม่กวงและเขื่อนปิดช่องเขาขาดฝั่งขวา โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานแม่กวง ระยะที่ ๒ ตำบลวงเหนืออำเภออดอยสะแก จังหวัดเชียงใหม่ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ ได้ เนื่องจากไม่ได้มีการฟ้องผู้รับจ้างให้รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างภายในอายุความ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งและเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง ไม่เป็นที่ไว้วางใจต่อบุคคลทั่วไป และได้รับผลกระทบทางจิตใจ เกิดความกังวลใจ ความเครียด ความทุกข์ทรมาน และความหวาดระแวงในการที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้เงิน

ตามคำสั่ง อันเป็นการกระทำละเมิด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ข. ๖๖๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องอยู่ในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่กำหนดอายุความดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปด้วย กล่าวคือ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมชลประทาน) ได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างเขื่อนแม่กวงและเขื่อนปิดช่องเขาขาดฝั่งขวา โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานแม่กวง ระยะที่ ๒ ตำบลลวงเหนือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ กับบริษัท ช. ผู้รับจ้าง ตามสัญญาลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๐ เริ่มงานวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๐ เสร็จสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกหนังสือรับรองผลงานให้แก่ผู้รับจ้างแล้วเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ และตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างได้กำหนดให้มีช่วงระยะเวลาบำรุงรักษาหนึ่งปีนับจากวันที่ในใบรับรองงานแล้วเสร็จที่ผู้ว่าจ้างออกให้ และหลังช่วงระยะเวลาบำรุงรักษา ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๖๐๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้ามิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาไซ้ร ทำนว่าผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบเพื่อการที่ทำชำรุดบกพร่องเพียงแต่ที่ปรากฏขึ้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันส่งมอบ หรือที่ปรากฏขึ้นภายในห้าปี ถ้าการทำนั้นเป็นสิ่งปลูกสร้างกับพื้นดิน นอกจากโรงเรือนทำด้วยเครื่องไม้ วรรคสอง บัญญัติว่า แต่ข้อจำกัดนี้ ท่านมิให้ใช้บังคับเมื่อปรากฏว่าผู้รับจ้างได้ปิดบังความชำรุดบกพร่องนั้น และมาตรา ๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ฟ้องผู้รับจ้างเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันการชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น ดังนั้น นอกจากผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในช่วงระยะเวลาบำรุงรักษาตามข้อกำหนดในสัญญาแล้ว ก็จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องที่ปรากฏขึ้นภายในห้าปีนับแต่วันที่ส่งมอบงาน เนื่องจากเขื่อนเป็นสิ่งปลูกสร้างกับพื้นดินและมีใช้เรือนโรง

ที่ทำด้วยไม้ แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ฟ้องผู้รับจ้างเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่การชำรุดบกพร่องได้ปรากฏขึ้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่มีการก่อสร้างเขื่อนแม่กวงเสร็จสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกหนังสือรับรองผลงานให้แก่ผู้รับจ้างเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๔ ต่อมาวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจพบว่า MAIN SHAFT ของ BUTTERFLY VALVE มีรอยแตกร้าว ทำให้มีน้ำพุ่งขึ้นมาตามรอยร้าว จึงรายงานให้โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่กวงทราบ และเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาแม่กวงได้ตรวจสอบพบว่ามีน้ำรั่วซึมรอบอาคารควบคุม BUTTERFLY VALVE จึงรายงานศูนย์ตรวจสอบและประเมินความปลอดภัยเขื่อนและก่องก่อสร้างโครงการใหญ่เพื่อดำเนินการแก้ไข วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจพบว่า MAIN SHAFT ของ BUTTERFLY VALVE มีรอยแตกร้าวและมีน้ำรั่วซึมเป็นวันที่ความชำรุดบกพร่องปรากฏขึ้น แม้อต่อมาเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จะได้ตรวจสอบพบความชำรุดบกพร่อง มีน้ำรั่วซึมรอบอาคารควบคุม BUTTERFLY VALVE ภายหลังอีก รวมถึงมีการตรวจสอบหาสาเหตุของการชำรุดบกพร่อง ก็ต้องถือว่าวันแรกที่มีความชำรุดบกพร่องปรากฏขึ้นเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบถึงความชำรุดบกพร่อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องฟ้องให้ผู้รับจ้างรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๗ ตามมาตรา ๖๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งครบกำหนดในวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการฟ้องผู้รับจ้างให้รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องภายในหนึ่งปีแต่อย่างใด สิทธิการฟ้องจึงขาดอายุความตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้รับความเสียหายจากคดีขาดอายุความที่ไม่อาจฟ้องผู้รับจ้างให้รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องได้นับแต่วันดังกล่าว จึงรับฟังได้ว่าวันทำละเมิดได้แก่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลมีอำนาจ

ยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือไม่ เพียงใด

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ความชำรุดบกพร่องที่บริษัทผู้รับจ้างก่อสร้างต้องรับผิดชอบคือ ความชำรุดบกพร่องที่มีน้ำรั่วซึมรอบอาคารควบคุม BUTTERFLY VALVE ที่ตรวจสอบเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ หรืออย่างน้อยในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เนื่องจากรอยแตกร้าวที่ MAIN SHAFT ของ BUTTERFLY VALVE และทำให้มีน้ำรั่วซึมที่ตรวจพบเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๗ บริษัท ค. ได้ซ่อมแซมโดยไม่คิดราคา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจฟ้องค่าเสียหายจากบริษัทผู้รับจ้างได้ จึงไม่ถึงว่าวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๗ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงความชำรุดบกพร่อง นั้น เห็นว่า สัญญาก่อสร้างเขื่อนแม่กวงมีคู่สัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าจ้าง กับบริษัท ข. เป็นผู้รับจ้าง ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามสัญญาคือ บริษัท ข. และปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริษัทผู้รับจ้างได้ปฏิเสธความรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวมาโดยตลอดการที่บริษัท ค. ซึ่งเป็นผู้ผลิตได้นำ MAIN SHAFT มาเปลี่ยนใหม่ให้ จึงมิใช่เป็นการกระทำของผู้รับจ้างและไม่ทำให้อายุความสิทธิเรียกร้องความชำรุดบกพร่องของคู่สัญญาเปลี่ยนแปลงไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๐/๒๕๕๗)

ขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิหรือหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย อันเป็นหลักการพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของประชาชนที่มาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้การรับรองไว้ในทำนองเดียวกัน การให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่

ได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการยกยอกเงินรายได้ไปโดยเจตนาทุจริต ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยโดยไม่ได้ให้โอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม คำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีนางสาว ส. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๔ กองปกครองและทะเบียน ซึ่งมีหน้าที่รับ-ส่งเงินรายได้ศาลเจ้าแต่ไม่นำเงินรายได้จากศาลเจ้าฝากเข้าบัญชีหรือนำฝากไม่ครบตามจำนวนที่ได้รับ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า นางสาว ส. ได้ทำการยกยอกเงินรายได้ศาลเจ้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยเจตนาทุจริตเห็นควรใช้เงินที่ทำการยกยอกไปทั้งหมดเต็มจำนวน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาเห็นว่า นางสาว ส. มีพฤติการณ์รับเงินรายได้ศาลเจ้าจากสำนักงานเขตแต่นำส่งล่าช้าโดยใช้เงินที่ได้รับเข้ามาใหม่ นำฝากแทนเงินเก่าที่ยังไม่ได้นำส่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานต่อเนื่องกันเกิดจากความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. ปลดปล่อยละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ตนได้มอบหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้อำนวยการปกครองทะเบียนโดยตรง กรณีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และเพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในชั้นอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่าคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง

ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำร้องดังกล่าว และได้ส่งคำฟ้องเพิ่มเติมให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การโต้แย้งแล้ว จึงเป็นประเด็นในคำฟ้องและศาลปกครองชอบที่จะยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้ การไม่ยกประเด็นดังกล่าวขึ้นอุทธรณ์มิได้ทำให้เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหมดสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาได้

คำสั่งกรุงเทพมหานครให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๕ เป็นขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและต้องรับฟังพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ และจะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ก่อนที่จะทำความเห็นเสนอไปยังผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน ตลอดจนกระทรวงการคลังได้มีข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และได้รับฟังข้อต่อสู้หรือพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนก่อนที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด ตามหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิหรือหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย อันเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้การรับรองไว้ทำนองเดียวกันว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ดังนั้น ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวกับการให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อการสอบ

ข้อเท็จจริงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้สอบสวนพยานบุคคลและรวบรวมพยานเอกสารและพยานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้มาให้ถ้อยคำและไม่ได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า นางสาว ส. ได้ทำการยกยอดเงินรายได้ศาลเจ้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน โดยทุจริตและเห็นควรให้นางสาว ส. ชดใช้เงินที่ยกยอดไปทั้งหมดเพียงผู้เดียว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อได้รับความเห็นดังกล่าวแล้วก็ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงสอบสวนผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม แต่รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงเพิ่มเติมว่าในช่วงเวลาที่เกิดเหตุผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. มีใครบ้างให้ส่งบันทึกถ้อยคำของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน แบ่งแยกความเสียหายที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้สั่งการให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทำการสอบสวนบันทึกถ้อยคำผู้ฟ้องคดีหรือผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นกลับมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า การที่ผู้บังคับบัญชามีได้เข้าไปตรวจสอบกำกับดูแลการรับ-ส่งเงินรายได้ศาลเจ้าเป็นความผิดเพียงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเท่านั้น มิใช่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยกรมบัญชีกลางได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว กรมบัญชีกลางก็ไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งพยานหลักฐานหรือให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม ตามข้อ ๑๗ วรรคสาม ของระเบียบเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่กรมบัญชีกลางจะมีความเห็นอีกเช่นกัน ดังนั้น ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยกรมบัญชีกลาง ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จึงขัดต่อหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิหรือหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และยอมส่งผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

นอกจากนี้ การให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะถูกกระทบจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และอาจมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี และเมื่อรับฟังข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจะมีความเห็นเหมือนเดิมหรือไม่ เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาในภายหลังซึ่งเป็นกรณีที่ไม้อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุว่าการให้สิทธิผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนทำให้การปฏิบัติราชการล่าช้า นั้น นอกจากเป็นการกล่าวอ้างเพื่อที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วยังเป็นข้ออ้างที่มีผลเป็นการตัดสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย

พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่ง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๖/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การก่อสร้างปรับปรุงถนนโดยการขยายถนน การขยายสะพานข้ามคลอง ให้มีความกว้างเท่ากับพื้นผิวถนน การกำหนดแบบและแก้ไขรูปแบบในการก่อสร้าง สะพานข้ามคลองให้สูงขึ้นและให้มีถนนกลับรถใต้สะพานเพื่อประชาชนที่อาศัยอยู่ บริเวณใกล้เคียงสามารถเข้า-ออกได้สะดวก เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๘๙ (๖) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ อันเป็นกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน เมื่อการดำเนินการได้พิจารณาถึงความจำเป็นและความต้องการของประชาชน โดยไม่ได้ รุกล้ำที่ดินของเอกชน ทั้งไม่ปรากฏว่าแบบก่อสร้างไม่ถูกต้องตามมาตรฐานทางวิศวกรรม และการดำเนินการแก้ไขรูปแบบก็ได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของ ทางราชการและตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพิสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ แม้ว่าเอกชน ที่อ้างว่าได้รับความเสียหายจะได้รับผลกระทบหรือต้องรับภาระอยู่บ้างจากการที่ที่ดิน ส่วนน้อยถูกบดบังโดยสะพานข้ามคลอง แต่ที่ดินที่ติดถนนเป็นส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ และการขยายถนนทำให้เกิดประโยชน์สาธารณะ ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจที่ชอบ ด้วยกฎหมายและไม่เป็นละเมิด

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๑๗๐ เลขที่ ๔๙๔ กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ประมาณ ๑๓๗ ไร่ ๑ งาน ๑๖ ตารางวา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ทางราชการได้ก่อสร้างถนนนิมิตรใหม่ เป็นถนนลาดยางตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ที่ดินถูกแบ่งเป็นสองแปลง โดยในช่วงแรกที่มีการก่อสร้างได้ก่อสร้างถนนเพียง ๒ ช่องจราจร กว้างประมาณ ๗ เมตร มีไหล่ทางกว้างข้างละ ๑ เมตร รวมกว้างประมาณ ๙ เมตร และมีการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามมีความกว้างเท่ากับพื้นผิวถนนยาวประมาณ ๑๒ เมตร ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ปรับปรุงถนนนิมิตรใหม่ จากถนนสุขุมวิทจนถึงสุดเขตกรุงเทพมหานคร ช่วงที่ ๒ มีการขยายถนนเขตทางกว้าง ๓๐ เมตร ผิวจราจร ๖ ช่องทาง มีเกาะกลาง ทางเท้า กว้างข้างละ ๓ เมตร พร้อมกับขยายสะพานข้ามคลองสามให้มีความกว้างเท่ากับพื้นผิวถนน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท พ. จำกัด เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ในระหว่างการก่อสร้าง นาย ว. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเขตมีนบุรีในขณะนั้น ได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขรูปแบบการสร้างสะพานข้ามคลองให้สูงขึ้นเพื่อให้

ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงสามารถเข้า-ออกได้สะดวกและสามารถนำรถบรรทุกพืชผลการเกษตรของประชาชนออกมาขายได้โดยให้มีจุดกลับรถได้สะพาน (U-TURN) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้พิจารณาเห็นชอบและอนุมัติให้แก้ไขแบบก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามให้มีความสูง ๓.๕๐ เมตร และให้ก่อสร้างถนน (U-TURN) ซึ่งจะต้องทำการเวนคืนที่ดินข้างสะพานเพิ่มอีกข้างละประมาณ ๕ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามตามแบบใหม่จนแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าการดำเนินการปรับปรุงขยายถนนนิมิตรใหม่ รุกล้ำที่ดินและการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามบดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนนิมิตรใหม่ มีการขยายถนนเขตทางกว้าง ๓๐ เมตร ผิวจราจร ๖ ช่อง มีเกาะกลางถนน ทางเท้ากว้างด้านละ ๓ เมตร และขยายสะพานข้ามคลองสามให้มีความกว้างเท่ากับพื้นผิวถนนโดยทำสัญญาว่าจ้างบริษัท พ. จำกัด เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งตามแบบแปลนและสัญญาก่อสร้างเดิมไม่มีทางกลับรถ (U-TURN) ได้สะพานข้ามคลองสาม แต่เนื่องจากในระหว่างการก่อสร้างนาย ว. สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตมีนบุรีในขณะนั้น ได้มีหนังสือขอให้แก้ไขแบบแปลนโดยขอให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามให้สูงขึ้นและให้มีถนนกลับรถได้สะพานข้ามคลองสามเพื่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงสามารถเข้า-ออกได้สะดวก และสามารถนำรถบรรทุกพืชผลการเกษตรออกมาขายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักการโยธา) ได้พิจารณาถึงความจำเป็นแล้วจึงทำการแก้ไขรูปแบบสะพานข้ามคลองสามให้สูงขึ้น และดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามตามรูปแบบใหม่ โดยมีช่วงลอดได้สะพาน (U-TURN) สูง ๓.๕๐ เมตร แต่พื้นที่ด้านข้างสะพานมีความกว้างไม่พอที่จะก่อสร้างถนนทางกลับรถ (U-TURN) ซึ่งจะต้องทำการเวนคืนที่ดินข้างสะพานเพิ่มอีกข้างละประมาณ ๕ เมตร และได้มีการเจรจาขอซื้อที่ดินจากผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่ตกลงราคากันไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่สามารถทำการก่อสร้างตามรูปแบบได้เนื่องจากติดกรรมสิทธิ์ที่ดิน จึงต้องทำการตัดเนื้องานถนนเพื่อเป็นทางกลับรถออก ซึ่งในการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องเป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายโดยเฉพาะการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามแบบก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในส่วนของถนนเชิงลาดสะพานเพื่อใช้เป็นทางกลับรถ (U-TURN) ได้ระบุไว้ว่าติดกรรมสิทธิ์ที่ดินทำให้ไม่สามารถก่อสร้างได้

ประกอบกับราษฎรในบริเวณที่พิพาทจำนวน ๖ ราย ได้ให้การว่าประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ริมคลองสามเป็นผู้ร่วมกันสร้างทางกลับรถและใช้เป็นทางเข้า-ออกถนนนิมิตรใหม่ ประกอบกับพยานบุคคลบางส่วนไม่มีผู้ใดยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งนาย ม. ได้ให้การต่อศาลว่านาย ม. และราษฎรที่มีบ้านพักอาศัยอยู่ริมคลองสามและบริเวณใกล้เคียงได้ช่วยกันบริจาคทรัพย์ทำถนนดินขึ้นเพื่อใช้เป็นทางเข้า-ออกของราษฎรทั้งด้านตะวันออกและด้านตะวันตกของสองข้างถนนนิมิตรใหม่ช่วงบริเวณเชิงลาดสะพานข้ามคลองสาม จึงมีเหตุที่ควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิได้เป็นผู้สร้างถนนดินเพื่อเป็นทางกลับรถ (U-TURN) ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้สร้างถนนเป็นทางชั่วคราว (ทางเบียงจรรยาจร) รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่นั้น เห็นว่า ในการขยายถนนนิมิตรใหม่และสะพานข้ามคลองสาม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้การจัดทางเบียงจรรยาจรโดยวิธีก่อสร้างสะพานด้านข้างทั้งสองข้างก่อน ซึ่งในขณะที่ก่อสร้างให้รถวิ่งบนถนนและสะพานเดิม เมื่อก่อสร้างสะพานด้านข้างเสร็จแล้วจึงเบียงจรรยาจรไปวิ่งบนสะพานที่ก่อสร้างเสร็จแล้วจึงทำการทุบหรือทิ้งสะพานเดิมซึ่งอยู่ส่วนกลางออกและทำการก่อสร้างสะพานส่วนกลางใหม่มาเชื่อมต่อกับสะพานด้านข้างทั้งสองข้างที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว ดังนั้น ในส่วนของประชาชนทั่วไปผู้ใช้ทางจึงสามารถใช้สะพานเดิมหรือสะพานที่ก่อสร้างเสร็จ แล้วแต่กรณีในทางสัญจรไปมาได้ คงมีแต่ราษฎรที่มีบ้านพักอาศัยอยู่ในบริเวณคลองสามเท่านั้นที่อาจมีปัญหาในการเข้า-ออกถนนนิมิตรใหม่ จึงทำถนนชั่วคราวเชื่อมต่อกับถนนนิมิตรใหม่ในขณะที่มีการก่อสร้าง โดยมีราษฎรในบริเวณที่พิพาทบางรายให้ถ้อยคำว่ามีเหตุที่ควรเชื่อได้ว่าราษฎรจึงได้ใช้ทางเข้า-ออก โดยผ่านที่ดินของนาย จ. (เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๗๐ เดิม) ก่อนตกทอดมายังนางสาว ต. ทายาทผู้รับพินัยกรรม และเมื่อนางสาว ต. ถึงแก่ความตายได้ตกทอดมายังผู้ฟ้องคดีทั้งสี่โดยทางพินัยกรรม โดยได้เคยมีการเจรจาขออนุญาตใช้ที่ดินดังกล่าวจากผู้ดูแลแล้ว ประกอบกับพยานบุคคลที่ได้ให้การเป็นหนังสือต่อศาลและราษฎรในบริเวณที่พิพาทได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ ไม่มีผู้ใดยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างถนนทางเบียงแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่มีพยานหลักฐานใดมายืนยันต่อศาลได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้สร้างถนนดังกล่าว กรณีจึงมีเหตุเชื่อได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิได้เป็นผู้ก่อสร้างถนนเป็นทางชั่วคราว (ทางเบียงจรรยาจร) แต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้แก้ไขแบบแปลนสะพานข้ามคลองสามให้สูงขึ้นทำให้มีเชิงลาดสะพานยาวขึ้นและบดบังที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเหตุให้ราคาที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตกต่ำนั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่

ตามมาตรา ๘๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เกี่ยวกับการวิศวกรรมจราจรอันเป็นกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชน ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการกำหนดแบบแปลนและแบบรูป ของทางบกที่จะทำการก่อสร้างให้ได้มาตรฐานทางวิศวกรรมเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดแบบ และแก้ไขรูปแบบในการก่อสร้างสะพาน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการร้องขอจากนาย ว. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในขณะนั้น โดยขอให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามให้สูงขึ้นและ ให้มีถนนกลับรถใต้สะพานเพื่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงสามารถเข้า-ออกได้สะดวก และสามารถนำรถบรรทุกพืชผลการเกษตรออกมาขายได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาถึง ความจำเป็นดังกล่าวแล้ว จึงได้ทำการแก้ไขรูปแบบการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสามให้มีความสูง ๓.๕๐ เมตร ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าแบบก่อสร้างดังกล่าวไม่ถูกต้องตามมาตรฐานทางวิศวกรรม และการดำเนินการแก้ไขรูปแบบก็ได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งการดำเนินการก่อสร้างสะพาน ตามรูปแบบใหม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน การแก้ไขจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ ของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณคลองสาม อีกทั้งการก่อสร้างสะพานก็ได้กระทำบนที่ดินสาธารณะ โดยไม่ได้รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ก็ได้รับประโยชน์ จากการขยายถนนนิมิตรใหม่เนื่องจากมีที่ดินส่วนที่ติดถนนเป็นส่วนใหญ่ ที่ดินส่วนที่ถูกบดบัง โดยสะพานข้ามคลองสามเป็นเพียงที่ดินส่วนน้อยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ต้องได้รับผลกระทบหรือ ต้องรับภาระบ้าง เมื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับแล้ว จึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๗/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ถึงแม้ว่าคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดเต็มจำนวนเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายและคำสั่งที่เกิดจากการวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ทั้งหมดและมีคำสั่งใหม่ยืนตามคำสั่งเดิมโดยไม่รายงานความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังไม่อาจฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่การเงินอาศัยโอกาสและการปฏิบัติหน้าที่ของตนเบียดบังเงินที่อยู่ในความครอบครองไปโดยทุจริต เนื่องจากไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอ ประกอบกับในคดีอาญาศาลแขวงพิพากษายกฟ้องก็ตาม แต่การที่เจ้าหน้าที่การเงินดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้จัดทำเอกสารในการนำส่งเงิน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการรับส่งเงินตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด จนเป็นเหตุให้เงินของทางราชการสูญหาย พฤติการณ์ถือเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และอาจใช้ความระมัดระวังได้ แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังเพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหักส่วนความบกพร่องของระบบงานโดยรวมของหน่วยงานของรัฐ และการที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวปฏิบัติงานมานานมากกว่า ๘ ปี ควรต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลที่มีวิชาชีพเช่นนั้นพึงมี แต่กลับไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการส่งเงิน การกระทำของเจ้าหน้าที่การเงินจึงมีส่วนสำคัญทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายบางส่วน คำสั่งให้ชุดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยจึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่การเงิน สังกัดมหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับมอบหมายจากนาง อ. หัวหน้าการเงินให้ทำหน้าที่รับจ่ายเงินค่าลงทะเบียนนักศึกษา และเงินทั่วไปร่วมกับนางสาว ว. ในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีและนางสาว ว. ได้รับเงินค่าลงทะเบียนนักศึกษาจำนวน ๓๖๖,๒๕๐ บาทและเงินทั่วไปจำนวน ๗๕,๙๐๐ บาท โดยมีนาง ห. และนางสาว ก. ช่วยนับเงิน และผู้ฟ้องคดีได้มอบเงินทั้งสองจำนวนให้นางสาว ร. เก็บเข้าตู้নিরক্ষ্য ต่อมาเงินค่าลงทะเบียนนักศึกษาสูญหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๐๖๗๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบสี่ราย ได้แก่ ผู้ฟ้องคดี นางสาว ร. นางสาว ว. และนางสาว อ. และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจอาศัยโอกาสและการปฏิบัติหน้าที่ของตนเบียดบังเงินจำนวน ๓๖๖,๒๕๐ บาท ที่อยู่ในความครอบครองไป อันเป็นการละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือยอมนิ่งเห็นผลในความเสียหายโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย จึงควรรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนในอัตราร้อยละ ๑๐๐ ของจำนวนเงิน ๓๖๖,๒๕๐ บาท พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีก ๓ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วน แห่งการละเมิด ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำสั่งที่ ๑๐๘๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ให้หักส่วนระบบการดำเนินงานออกร้อยละ ๑๐ ส่วนผู้ฟ้องคดี ให้รับผิดชอบตามคำสั่งเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๐๖๗๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน และ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๐๘๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ในส่วนที่วินิจฉัยอุทธรณ์ ยืนตามคำสั่งเดิมแล้ว เห็นว่า กรณีความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดี มีสาเหตุมาจากการทุจริต เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี หรือข้อบังคับต่าง ๆ และผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้ผู้ทุจริตชดใช้เงินเต็มจำนวนความเสียหายและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชดใช้ ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นความเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบตามข้อ ๒.๑ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่อื่นผู้ต้องรับผิดชอบ ยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามคำสั่งที่ ๑๐๘๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม

๒๕๕๐ โดยให้หักส่วนระบบการดำเนินงานที่ให้เจ้าหน้าที่อื่นรับผิดชอบร้อยละ ๑๐ ส่วนผู้ฟ้องคดี คงให้รับผิดชอบจำนวน และผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดไปให้ กระทรวงการคลังพิจารณา อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายแล้ว

ในส่วนการพิจารณาอุทธรณ์ เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการยื่นอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีนี้ จึงต้องเป็นไปตามวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่าหลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรายงานความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องรายงานไปยังเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รายงานเรื่องดังกล่าวพร้อมความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่กลับพิจารณาอุทธรณ์เอง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๐๘๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรต้องเพิกถอน

ส่วนการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำโดยผิดกฎหมายทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างในคำฟ้องและให้การต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าได้นับเงินค่าลงทะเบียนโดยมีนาง ห. และนางสาว ภ. ช่วยนับ หลังจากนั้นได้ส่งถุงเงินค่าลงทะเบียนจำนวน ๓๖๖,๒๘๐ บาท ให้นางสาว ร. โดยให้นางสาว ร. เขียนจำนวนเงินในกระดาษใส่ในถุงเงิน จากนั้นจึงนับเงินทั่วไปและนำเงินทั่วไปจำนวน ๗๕,๘๐๐ บาท ส่งให้นางสาว ร. แต่นางสาว ร. ให้การว่ารับเงินทั่วไปเพียงครั้งเดียว ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังว่า ขณะที่มีการตรวจนับเงินค่าลงทะเบียนและเงินทั่วไปมีบุคคลอื่นอยู่ด้วยหลายคน และนางสาว ร. ได้ให้การต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า ผู้ฟ้องคดีกลับก่อนนาง ห. และนางสาว ภ. ดังนั้น ช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปยังมีเจ้าหน้าที่อื่นอยู่ในห้อง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเอาเงินไป ก็จะต้องเอาไปในขณะนั้นโดยหยิบถุงเงินใส่กระเป๋า ผู้ที่อยู่ในห้องน่าจะต้องรู้เห็น ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดี

รับฟังข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีเบียดบังเอาเงินค่าลงทะเบียนไป โดยเอาไปหลังจากตรวจนับเสร็จ ซึ่งยังมีบุคคลอื่นอยู่ด้วยในขณะนั้น จึงต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอว่า ผู้ฟ้องคดีเอาเงินไปในขณะนั้นจริง กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจน ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการรับส่งเงินนั้น ก็ไม่ใช่หลักฐานที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีทุจริตเอาเงินไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ การที่หัวหน้าการเงินได้มอบหมายนางสาว ร. ให้เป็นผู้รับฝากเงินที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งโดยหน้าที่ของนางสาว ร. ย่อมต้องมีความรับผิดชอบในการรับฝากเงินทั้งสองจำนวนดังที่เคยปฏิบัติมาก่อน แต่นางสาว ร. ได้ให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่ารับเงินครั้งเดียว โดยไม่เปิดดูและได้เดินทางกลับบ้านโดยลืมรับเงินค่าลงทะเบียน นับว่าผิดปกตวิสัยและขัดกับคำให้การของนาง ห. ที่ให้การว่าหากหัวหน้าการเงินไม่อยู่ ตนเองจะฝากเงินไว้กับนางสาว ร. และจะฝากเงินไว้สองจำนวน ดังนั้น โดยวิสัยของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาหลายครั้ง ให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ย่อมต้องเข้าใจว่าต้องรับฝากเงินทั้งสองจำนวน ซึ่งในคดีอาญาที่มีการดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี ศาลแขวงพิพากษาแยกฟ้องโดยวินิจฉัยว่ายังมีความสงสัยว่าจำเลยหรือนางสาว ร. หรือบุคคลอื่นเป็นผู้ทุจริตยกเอาเงินไป ทั้งนี้ ในการรับส่งเงินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๘ และหัวหน้าการเงินได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับส่งเงินสดไว้ โดยต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตในการรับส่งเงิน แต่จากระบบการส่งเงินที่ผ่านมาไม่ได้มีการจัดทำเอกสารในการนำส่งอย่างเคร่งครัด โดยปรากฏตามคำให้การของนางสาว ร. ว่าระบบการส่งเงินที่ผ่านมาไม่มีการปฏิบัติตามขั้นตอนการส่งเงิน จนเป็นเหตุให้เงินค่าลงทะเบียนสูญหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นเพียงแต่การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และอาจใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ การกระทำของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ยังไม่อาจฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีอาศัยโอกาสและการปฏิบัติหน้าที่ของตนเบียดบังเงินที่อยู่ในความครอบครองไปโดยทุจริต ซึ่งการพิจารณาจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เต็มตามจำนวนความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย เมื่อการกระทำละเมิดในครั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบงานโดยรวม

ของผู้ถูกฟ้องคดี ให้หักส่วนความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีออกในอัตราร้อยละ ๑๐ คงเหลือความเสียหายเป็นเงิน ๓๒๙,๖๕๒ บาท

สำหรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวโดยทำงานมากกว่า ๘ ปี ย่อมต้องเข้าใจระเบียบของราชการพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน จึงควรต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลที่มีวิชาชีพเช่นว่านั้น แต่ในการส่งมอบเงินให้แก่นางสาว ร. ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ทำหลักฐานการส่งเงินไว้ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีและหัวหน้าการเงินได้ออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวขึ้นเพื่อให้ยึดเป็นแนวปฏิบัติ การที่ผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติตามจนเป็นเหตุให้เงินราชการสูญหาย การกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในอัตราร้อยละ ๔๐ ของจำนวนเงิน ๓๒๙,๖๕๒ บาท คิดเป็นเงิน ๑๓๑,๘๖๐.๘๐ บาท พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๐๖๗๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๑๓๑,๘๖๐.๘๐ บาท และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๐๘๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เรื่อง การพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงิน เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ออกคำสั่ง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๓/๒๕๕๗)

การสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นการดำเนินการที่ต่างขั้นตอนและต่างความประสงค์กัน จึงไม่อาจใช้บันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นการใช้ถ้อยคำของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้นำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่ไม่ให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการออกคำสั่ง

ทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่การทูต ๘ ปฏิบัติหน้าที่อัครราชทูตที่ปรึกษา ลูกจ้างท้องถิ่นกระทำการทุจริตเบียดบังเงินค่าธรรมเนียมในกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตไทย โดยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕ ของจำนวนเงินที่บุคคลดังกล่าวทุจริตไปจำนวน ๓๘๒,๖๙๐ รูปีเนปาล หรือประมาณ ๒๒๙,๖๑๔ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ต่อมา ได้รับแจ้งว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีความเห็นยืนตามความเห็นกระทรวงการคลังที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้เงินไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดและกรณียุติกลางผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดดำเนินการเสร็จ ให้เสนอความเห็นไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดแต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หลังจากนั้น จึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้นำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการพิจารณา โดยไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบสวนอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนที่จะมีคำสั่ง ทางปกครอง เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าว การพิจารณาทางปกครองที่นำไปสู่คำสั่งทางปกครอง เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณำบันทึกถ้อยคำและเอกสารหลักฐานที่คณะกรรมการ สืบสวนข้อเท็จจริงได้ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแล้ว อีกทั้งขณะสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปต่างประเทศ การรอสอบปากคำผู้ฟ้องคดีอาจทำให้คดีขาดอายุความนั้น เห็นว่า การสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ ความแน่ชัดว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการหรือไม่เท่านั้น ส่วนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดเป็นกรณีที่แน่ชัดแล้วว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมา พิจารณาว่า ผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด การสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด จึงเป็นการดำเนินการที่ต่างขั้นตอนและต่างความประสงค์กัน จึงไม่อาจใช้ บันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นการให้ถ้อยคำ ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ ส่วนที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีไปต่างประเทศ การรอสอบปากคำผู้ฟ้องคดีอาจทำให้คดีขาดอายุความนั้น เห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานได้ไม่ว่าจะ ดำเนินการโดยตรงหรือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเป็นหนังสือ ข้ออ้างกรณีคดีอาจขาดอายุความจึงไม่อาจ รับฟังได้ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า หลังจากกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาในครั้งแรกแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดี ใช้อ้างในชั้นอุทธรณ์คำสั่งและในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วในวันที่ผู้ฟ้องคดีมาพบและ

เนื้อหาในอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยไม่หลงประเด็นนั้น เห็นว่า ในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างส่งเอกสารการรับทราบ คำชี้แจงและรับมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งระบุว่าผู้ฟ้องคดี ได้ทราบคำชี้แจงและรับมอบเอกสารในส่วนของคุณข้อมูลข้อเท็จจริงและขั้นตอนการดำเนินการ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด และระบุว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยให้ปากคำเกี่ยวกับกรณีการทุจริตนี้ กับคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงแล้วเอกสารดังกล่าวมีผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อเป็นผู้รับเอกสาร โดยไม่มีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดลงลายมือชื่อดำเนินการ และไม่มีข้อความ ระบุให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรณีการกระทำละเมิด แต่อย่างใด เอกสารการมอบเอกสารหลักฐานดังกล่าวจึงไม่ใช่กรณีที่เป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดี ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด และการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการอุทธรณ์โดยไม่หลง ประเด็นไม่ทำให้สิทธิที่จะได้มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานประกอบการพิจารณามีคำสั่ง ทางปกครองให้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนต้องสูญสิ้นไป ส่วนที่อ้างว่ามาตรา ๓๐ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องให้คู่กรณี มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเมื่อใด ก่อนหรือหลังมีคำสั่งทางปกครอง และการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องให้โอกาสได้ทราบ ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น เห็นว่า คู่กรณี ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่ารวมถึง ผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครองด้วย เมื่อในที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีถูกเรียกให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็น คู่กรณีที่จะต้องมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน และถึงแม้มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ได้บัญญัติว่าต้องให้โอกาสทราบข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนหรือหลังจากมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวของคู่กรณีผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติรับรอง คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากไม่ได้รับฟังคู่กรณี โดยกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่มี การรับฟังคู่กรณีก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ แต่กรณีในคดีนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีหรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนการพิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุดแต่อย่างใด

ส่วนที่อ้างว่า การที่ศาลจะพิจารณาแต่เพียงว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ และเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย่อมส่งผลให้ผู้กระทำละเมิดหลุดพ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดโดยสิ้นเชิงโดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายนั้น เห็นว่า สิทธิของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่จะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ย่อมไม่อาจลบล้างสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครองตามกระบวนการ และขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุผลที่จะได้รับชดเชยความเสียหายมาเป็นข้อยกเว้นของการพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๘๒,๖๙๐ รูปีเนปาล หรือประมาณ ๒๒๙,๖๑๔ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๔/๒๕๕๘)

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการเงินและบัญชี ไม่ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการเงินที่เกี่ยวข้องประกอบรายงานเงินคงเหลือประจำวัน และในการสั่งจ่ายเช็คมิได้ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอ และกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งความบกพร่องดังกล่าวเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การเงินฉ้อโกง และยกยอกเงินของหน่วยงานของรัฐไปได้ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้

อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลภายนอกได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้เพื่อชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่ผู้ฉ้อโกงและยกยอกเงิน แม้จะถือไม่ได้ว่าเป็นการแปลงหนี้ใหม่เนื่องจากเป็นหนังสือที่บุคคลภายนอกแสดงเจตนาเพียงฝ่ายเดียว โดยคู่กรณีฝ่ายเจ้าหน้าที่ไม่ได้ลงนามในหนังสือรับสภาพหนี้ อันจะทำให้หนี้เดิมระงับและบังคับกันตามหนี้ใหม่ แต่เมื่อผู้รับชำระหนี้แทนได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความชดเชยเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายลงนามในสัญญา จึงเป็นการที่เจ้าหน้าที่และลูกหนี้ใหม่ได้แสดงเจตนาที่จะให้หนี้เดิมระงับและบังคับกันตามหนี้ใหม่ สัญญาฉบับดังกล่าวจึงเป็นการแปลงหนี้ใหม่ด้วยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ตามมาตรา ๓๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงทำให้หนี้เดิมระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ฉ้อโกงและยกยอกเงินกับหน่วยงานของรัฐ

ระดับ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิด
ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากหนี้เดิมได้อีก คำสั่งให้ชดใช้เงินจึงเป็นคำสั่ง
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นับแต่วันที่ที่มีการแปลงหนี้ใหม่

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่ง
ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ได้รับมอบหมายให้ดูแลงานฝ่ายธุรการและการเงินและบัญชี โดยมี
นาง อ. เป็นเจ้าหน้าที่การเงินของโรงเรียน ในช่วงเวลาระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๙ ถึงวันที่
๓๑ มกราคม ๒๕๔๑ นาง อ. ได้กระทำการทุจริตฉ้อโกงและยกยอกเงินของโรงเรียนไปใช้ส่วนตัว
ซึ่งนาง อ. ได้รับสารภาพและทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้กับโรงเรียน ค. และได้นำเงินมาชำระ
บางส่วน ต่อมา สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดลพบุรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า นาง อ. ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย
เป็นเงินจำนวน ๗๒๙,๕๘๑.๑๐ บาท ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นให้
นาย ส. ผู้อำนวยการโรงเรียน ในขณะนั้น และผู้ฟ้องคดีต้องร่วมกันรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการ
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๕) จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘
แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์
จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความเสียหายทั้งหมดที่โรงเรียนได้รับเป็นเงิน
จำนวน ๗๒๙,๕๘๑.๑๐ บาท ซึ่งเกิดจากการฉ้อโกงและยกยอกของนาง อ. มูลหนี้จำนวน
๗๒๙,๕๘๑.๑๐ บาท จึงเป็นมูลหนี้เดียวของคดีพิพาทนี้ และในกรณีการรับผิดชอบทางละเมิดที่มี
ผู้กระทำละเมิดมากกว่าหนึ่งคน ผู้ที่ต้องร่วมรับผิดชอบในมูลหนี้ละเมิดก็คือ ผู้ที่ร่วมกันทำละเมิด
หรือทำละเมิดด้วยกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง อ. ได้ฉ้อโกงและยกยอกเงินของโรงเรียน
โดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ เอาเงินของโรงเรียนที่เบิกมาจากธนาคารไปใช้ส่วนตัว แก๊วเช็ค
สั่งจ่ายเงิน โดยเติมตัวเลขและจำนวนเงินในเช็ค แจ้งตัดยอดค่าใช้จ่ายในบัญชีว่าจ่ายแล้ว
โดยไม่ได้จ่ายจริงหรือไม่มีใบเสร็จมาแสดง และลงบัญชีเงินฝากว่าฝากเงินเข้าแต่ไม่ได้ฝากเงิน
เข้าจริง ส่วนผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่กำกับดูแลงานด้านการเงินและบัญชี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่า
ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่บกพร่อง โดยให้นาง อ. ทำหน้าที่การเงินและบัญชีเพียงผู้เดียว ไม่ตรวจสอบ
เอกสารเกี่ยวกับการเงินที่เกี่ยวข้องประกอบรายงานเงินคงเหลือประจำวัน และในการสั่งจ่ายเช็ค
มิได้ปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ซึ่งข้อเท็จจริงจากการสอบสวนของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี

ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงและยักยอกเงินโรงเรียนของนาง อ. จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร่วมกันทำละเมิดกับนาง อ. ส่วนในประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีทำละเมิดด้วยกันกับนาง อ. หรือไม่นั้น เห็นว่า การกระทำละเมิดด้วยกันแบ่งเป็นสองกรณี คือ กรณีที่ต่างฝ่ายต่างประมาทเลินเล่อด้วยกัน หรือกรณีที่ฝ่ายหนึ่งจงใจแต่อีกฝ่ายหนึ่งประมาทเลินเล่อ ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่นาง อ. ฉ้อโกงและยักยอกเงินของโรงเรียน จึงเป็นกรณีที่นาง อ. จงใจกระทำละเมิดต่อโรงเรียน จึงเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้โรงเรียน ค. ได้รับความเสียหายหรือไม่ แต่ในกรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กฎหมายกำหนดว่าเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบเมื่อกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามข้อกล่าวหาของผู้ถูกฟ้องคดี สามารถแยกข้อกล่าวหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่บกพร่องได้สามประการ คือ ผู้ฟ้องคดีบกพร่องในการตรวจบัญชีเงินฝากของโรงเรียน เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ตรวจบัญชีเงินฝากของโรงเรียน แต่ผู้ฟ้องคดีตรวจบัญชีเงินฝากของโรงเรียนตามรายงานของนาง อ. โดยไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องของรายงานดังกล่าวกับสมุดบัญชีเงินฝากธนาคาร ทำให้นาง อ. สามารถแจ้งว่าได้ฝากเงินเข้าบัญชีโดยไม่ได้นำเงินเข้าฝากจริงได้ ส่วนข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องในการตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการลงบัญชีค่าใช้จ่ายของโรงเรียน นาง อ. จะเป็นผู้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่บัญชีของโรงเรียนว่าได้นำเงินของโรงเรียนไปใช้จ่ายอะไรบ้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่บัญชีจะลงบัญชีตัดจ่ายโดยไม่ได้ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงิน เมื่อเจ้าหน้าที่บัญชีทำรายงานบัญชีประจำวันเสนอผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ตรวจบัญชีค่าใช้จ่ายของโรงเรียนตามรายงานดังกล่าว โดยไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องกับหลักฐานการจ่ายเงินเช่นกัน ทำให้นาง อ. สามารถแจ้งลงบัญชีตัดเป็นค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้มีการจ่ายเงินจริงได้ และข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีส่งจ่ายเช็คโดยไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เมื่อในการส่งจ่ายเช็ค ผู้ฟ้องคดีส่งจ่ายเช็คโดยไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และส่งจ่ายเช็คโดยมีช่องว่างของตัวเลขและตัวอักษร ทำให้นาง อ. สามารถแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินในเช็คและนำเช็คดังกล่าวไปขึ้นเงินกับธนาคาร อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ และข้อ ๓๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ ความบกพร่องดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลทำให้นาง อ. สามารถฉ้อโกงและยักยอกเงินของโรงเรียนไปได้ และความเสียหายดังกล่าวของโรงเรียนเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีโดยตรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้โรงเรียนได้รับความเสียหาย เมื่อต่อมาจำสิบเอก ย. และร้อยเอก ซ. ได้ทำหนังสือรับสภาพหนึ่งลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ ไว้ให้แก่โรงเรียนเพื่อรับสภาพนี้แทนนาง อ.

และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ฟ้องจำสิบเอก ย. และร้อยเอก ช. ให้ชำระเงินตามหนังสือฉบับดังกล่าว ซึ่งบุคคลทั้งสองได้ยินยอมทำสัญญาประนีประนอมยอมความลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวเป็นการแปลงหนี้ใหม่หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๓๔๙ และมาตรา ๓๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การแปลงหนี้ใหม่จะต้องมีการแสดงเจตนาของคู่กรณีคือ เจ้าหนี้และลูกหนี้ใหม่ที่ต้องการให้หนี้เดิมระงับและบังคับกันตามหนี้ใหม่ ซึ่งเมื่อหนังสือรับสภาพหนี้ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ มีเนื้อความว่า จำสิบเอก ย. และร้อยเอก ช. ได้ทำหนังสือมอบไว้ให้แก่ นาย ส. ผู้อำนวยการโรงเรียน เพื่อแสดงว่ายินยอมชดใช้เงินแทนนาง อ. จำนวน ๘๘๓,๒๖๑.๑๗ บาท ในกรณีที่นาง อ. นำเงินของโรงเรียนไปใช้ส่วนตัว โดยมีจำสิบเอก ย. และร้อยเอก ช. ลงนามสัญญา และมีผู้ฟ้องคดีกับนาง อ. ลงชื่อเป็นพยาน แต่ไม่มีคู่กรณีฝ่ายเจ้าหนี้ลงนามในหนังสือฉบับดังกล่าว จึงเห็นว่าหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นหนังสือที่บุคคลภายนอกแสดงเจตนารับชำระหนี้แทนลูกหนี้ แต่ฝ่ายเจ้าหนี้ไม่ได้แสดงเจตนาที่จะให้หนี้เดิมระงับและบังคับกันตามหนี้ใหม่ หนังสือฉบับดังกล่าวจึงเป็นการที่บุคคลภายนอกแสดงเจตนาเพียงฝ่ายเดียว เมื่อเป็นการแสดงเจตนาเพียงฝ่ายเดียว หนังสือรับสภาพหนี้ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑ ดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นการแปลงหนี้ใหม่ เมื่อไม่ได้เป็นการแปลงหนี้ใหม่ หนี้เดิมจึงยังไม่ระงับ นาง อ. จึงยังมีความรับผิดชอบหนี้เดิมกับโรงเรียนอยู่ แต่เมื่อพิจารณาหนังสือสัญญาประนีประนอมยอมความ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ แล้วเห็นว่า สัญญาประนีประนอมยอมความมีเนื้อความว่า จำสิบเอก ย. และร้อยเอก ช. ยินยอมชำระเงินจำนวน ๘๘๓,๒๖๑.๑๗ บาท ให้กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีผู้รับมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำสิบเอก ย. และร้อยเอก ช. ลงนามสัญญา จึงเป็นการที่เจ้าหนี้และลูกหนี้ใหม่ได้แสดงเจตนาที่จะให้หนี้เดิมระงับและบังคับกันตามหนี้ใหม่ สัญญาฉบับดังกล่าวจึงเป็นการแปลงหนี้ใหม่ด้วยการเปลี่ยนตัวลูกหนี้ตามมาตรา ๓๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้หนี้เดิมระหว่างนาง อ. กับโรงเรียน ค. ระงับตามมาตรา ๓๕๐ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาต่อมาว่า หนี้ของนาง อ. กับโรงเรียน ค. เป็นการระงับภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ดังนั้น ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หนี้เดิมจึงยังไม่ระงับ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาเมื่อได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

ซึ่งทำให้หนี้เดิมระงับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากหนี้เดิมได้อีก จึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในขณะที่มีคำสั่งได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำสั่งที่ออกก่อนข้อเท็จจริงดังกล่าวกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวจึงกลายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนับแต่วันที่ที่มีการแปลงหนี้ใหม่ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๑๔๕,๙๑๖.๒๒ บาท ตามหนังสือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๙ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ ต่อมา เมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ทำให้คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๖/๒๕๕๘)

การที่กรมทางหลวงชนบทมีหน้าที่ในการบำรุงรักษา ตัด แต่ง คำจุนต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางให้อยู่ในสภาพแข็งแรง รวมถึงการตัดโค่นต้นไม้ที่ไม่แข็งแรงและอาจล้มลงเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทาง ปล่อยให้ต้นไม้อายุใหญ่ซึ่งขึ้นอยู่ในเขตทางมีสภาพผุกลวงและล้มลงมาบนผิวจราจรที่ประชาชนใช้สัญจร จนเป็นเหตุให้ผู้ใช้งานถึงแก่ความตายไม่ใช่เหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แต่เป็นความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงชนบทที่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกตรวจตราดูแลและโค่นล้มต้นไม้ออกเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง อันเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายและเป็นการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมทางหลวงชนบทจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายเป็นค่าปลงศพและค่าขาดไร้อุปการะแต่บิดาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แม้ต่อมาจะได้จดทะเบียนสมรสซึ่งมีผลให้ผู้ตายเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่วันสมรสตามมาตรา ๑๕๕๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และระหว่างการพิจารณาของศาลมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายมีผลนับแต่วันที่เด็กเกิดก็ตาม แต่จะอ้างเป็นเหตุเสื่อมสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริตในระหว่างเวลาตั้งแต่เด็กเกิดจนถึงเวลาที่บิดามารดาสมรสกัน

มิได้ สถานะการเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายนับตั้งแต่วันที่เด็กเกิดจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกให้กรมทางหลวงชนบทต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๑๐.๓๐ นาฬิกา นางสาว อ. บุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเด็กหญิง ก. บุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ กับผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้นั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ซึ่งมีนาย ส. เป็นผู้ขับขี่ไปตามทางหลวงชนบท เมื่อมาถึงจุดเกิดเหตุต้นทองหลวงซึ่งอยู่ในเขตทางหลวงใต้โค่นล้มลงมาทับรถจักรยานยนต์ที่บุตรทั้งสองของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่นั่งซ้อนท้ายมาจนได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงชนบท) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงชนบทสายดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่ได้ตรวจดู ตัดแต่ง หรือโค่นต้นทองหลวงในเขตทางหลวงซึ่งมีลักษณะผูกวาง จนเป็นเหตุให้ต้นทองหลวงโค่นล้มทับบุตรทั้งสองของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท และให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงชนบทตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ หน้าที่ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการดูแลต้นไม้อันถือเป็นทางหลวงตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่บำรุงรักษา ตัด แต่ง กำจัดต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางให้อยู่ในสภาพแข็งแรง ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง หน้าที่ดังกล่าวย่อมรวมถึงการตัด โค่นต้นไม้ที่ไม่แข็งแรงและอาจล้มลงเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทางด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้ออกตรวจสอบดูแลต้นไม้สองข้างทางอย่างสม่ำเสมอ และต้นทองหลวงซึ่งอยู่ในสภาพยืนลำต้นตรงมีใบเขียวช่อ่ม มองจากถนนเห็นลักษณะของลำต้นมีเนื้อใบเป็นสีเขียวกันตลอด ไม่มีจุดสีดำที่แสดงถึงการผูกวางแต่อย่างใด ต้นทองหลวงอยู่ห่างจากไหล่ทาง ๓.๔๐ เมตร ไม่ได้ขึ้นชิดขอบถนนและไม่ได้ยื่นต้นเดียวให้เห็นชัดเจน เหตุที่เกิดจึงเป็นเหตุสุดวิสัยตามธรรมชาติที่ไม่อาจจะมัดระวังป้องกันได้นั้น เห็นว่า โดยหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว การที่ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวงล้มลงจนเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง หากมิใช่เกิดจากภัยธรรมชาติที่ผิดปกติและเหนือความคาดหมายแล้ว ก็ต้องถือว่าเหตุดังกล่าวอยู่ใน

ความดูแลรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น โดยเฉพาะเหตุในคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่ ต้นทองหลางล้มมิได้เกิดจากภัยธรรมชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่คู่กรณีส่งต่อศาลแล้ว เห็นได้อย่างชัดเจนว่าต้นทองหลางมีสภาพผูกวงบริเวณโคนต้น ไม่ได้มีเนื้อไม้เป็นสีเดียวกันตลอด ซึ่งการที่ต้นไม้นี้ขนาดใหญ่มีลำต้นที่ผูกวงย่อมต้องใช้เวลาอันพอสมควร หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหมั่นตรวจตราใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่และวิสัยและพฤติการณ์แล้ว ย่อมจะต้องพบความผิดปกติของต้นทองหลางดังกล่าว ส่วนที่อ้างว่าต้นทองหลางห่างจากไหล่ทาง ๓.๔๐ เมตร นั้น เมื่อรับฟังเป็นที่ยุติว่าต้นทองหลางขึ้นในเขตทางและล้มลงมาบนผิวจราจร ที่ประชาชนใช้สัญจรและเกิดความเสียหายขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่าต้นไม้ที่ล้มอยู่ห่างจาก ไหล่ทางได้ การที่ต้นทองหลางล้มลงบนทางและทำให้นางสาว อ. และเด็กหญิง ก. ถึงแก่ความตาย จึงไม่ใช่เหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จาก บุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้นอันเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ แต่เป็นความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ละเลยต่อหน้าที่ ไม่ออกตรวจตราดูแลต้นไม้และโคนล้มต้นไม้ออกเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง ซึ่งเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายอันเป็นการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นบิดามารดาของผู้ตายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียงใดนั้น เห็นว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบิดาและมารดาของนางสาว อ. เป็นผู้มีสิทธิ ได้รับมรดกของผู้ตายตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมมีหน้าที่ในการจัดการศพตามมาตรา ๑๖๔๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว โดยมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน ซึ่งรวมถึงค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่น ๆ และผู้ตาย ย่อมมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๕๖๓ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสิทธิได้รับค่าขาดไร้อุปการะ ตามมาตรา ๔๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนด ค่าสินไหมทดแทนโดยพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว โดยกำหนดค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าปลงศพ ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าขาดไร้อุปการะให้คนละ ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือน เป็นเวลา ๑๐ ปี รวมเป็นเงิน ๒๔๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าปลงศพและค่าขาดไร้อุปการะแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๐๐,๐๐๐ บาท

สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดี ๔ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันขณะที่เด็กหญิง ก. ถึงแก่ความตาย เด็กหญิง ก. จึงเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นมารดาเท่านั้นตามมาตรา ๑๕๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ถือว่าเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นบิดา ผู้ตายจึงไม่มีหน้าที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๕๖๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีสิทธิได้รับมรดกของผู้ตายและไม่มีหน้าที่ในการจัดการศพตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๑๖๔๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าปลงศพและค่าขาดไร้อุปการะให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และถึงแม้หลังเกิดเหตุแล้วผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้จดทะเบียนสมรสกัน ซึ่งมีผลทำให้เด็กหญิง ก. เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๕๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลตั้งแต่วันสมรสตามมาตรา ๑๕๕๗ (๑) แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แม้ในระหว่างการพิจารณาของศาลจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๕๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติให้การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตามมาตราดังกล่าวมีผลนับแต่วันที่เด็กเกิด แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นว่าจะอ้างเป็นเหตุเสื่อมสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริตในระหว่างเวลาตั้งแต่เด็กเกิดจนถึงเวลาที่บิดามารดาได้สมรสกันมิได้ สถานะการเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของเด็กหญิง ก. ตั้งแต่วันที่เด็กเกิดจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่มีสิทธิฟ้องขอค่าสินไหมทดแทนในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชำระค่าปลงศพเป็นเงิน ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าขาดไร้อุปการะเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในเงินดังกล่าวร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับตั้งแต่วันทำละเมิดอันถือเป็นวันผินัดตามมาตรา ๒๐๖ ประกอบกับมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยตั้งแต่วันฟ้องคดี จึงต้องกำหนดให้ตามที่ขอ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รวมเป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท

และชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นค่าปลงศพเป็นเงิน ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าขาดรายได้การเป็นเงิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๓

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๕/๒๕๕๗)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ประกอบกับหนังสือสำนักงานประกันสังคม เรื่อง แนวปฏิบัติกรณีสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิส่งผู้ประกันตนไปรักษาต่อ กำหนดให้แพทย์ผู้รักษาต้องให้การรักษายาบาลแก่ผู้ประกันตนตามหลักวิชาการแพทย์อย่างเต็มความสามารถ และหากสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิไม่สามารถให้การรักษายาบาลแก่ผู้ประกันตนได้ หรือมีความจำเป็นต้องส่งผู้ประกันตนไปตรวจพิเศษ สถานพยาบาลจะต้องส่งผู้ประกันตนไปรักษาต่อ ณ สถานพยาบาลที่มีศักยภาพสูงกว่า เมื่อแพทย์ผู้รักษาได้วินิจฉัยว่าผู้ป่วยยังคงมีความจำเป็นที่ต้องใช้ยาเพื่อรักษาโรคเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และสัมฤทธิ์ผล โดยใช้แบบสำหรับผู้ป่วยไปรับการรักษาต่อตามประกาศคณะกรรมการการแพทย์ จึงเป็นการส่งต่อผู้ประกันตนเพื่อการรักษาระหว่างสถานพยาบาลโดยชอบกรณีจึงไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ประกันตนตามสิทธิประกันสังคมที่จะได้รับบริการทางการแพทย์และรับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมกรณีเจ็บป่วย การที่โรงพยาบาลตามสิทธิประกันสังคมไม่คืนเงินที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเป็นค่ายาและค่าบริการทางการแพทย์ให้กับโรงพยาบาลที่ได้รับการส่งต่อ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างของบริษัท ส. จำกัด ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้เข้ารับบริการทางการแพทย์โดยใช้สิทธิประกันสังคมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (โรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี) เนื่องจากป่วยเป็นโรคไวรัสตับอักเสบบี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการจ่ายยารักษา โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีต้องซื้อยาเอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ อุทธรณ์กรณีดังกล่าวต่อกองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ สำนักงานประกันสังคม ซึ่งกองประสานการแพทย์และฟื้นฟูสมรรถภาพ พิจารณาแล้วได้มีหนังสือแจ้งประกันสังคมจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบจ่ายค่ายารักษาโรคให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงนำหลักฐานใบเสร็จรับเงินของโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษายื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอรับเงินค่ายาและค่าตรวจวินิจฉัยโรคคืนจำนวน

๘๗,๒๘๕ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าไม่สามารถดำเนินการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่ายาตามใบเสร็จรับเงิน พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อปี เป็นเวลา ๓ ปี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นโรคไวรัสตับอักเสบบี ได้เข้ารับการรักษายาตามใบสั่งแพทย์โดยใช้สิทธิประกันสังคมตามบัตรรับรองสิทธิกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๘ ต่อมา แพทย์หญิง ก. แนะนำผู้ฟ้องคดีไปพบรองศาสตราจารย์นายแพทย์ ธ. ภาควิชาอายุรกรรม โรงพยาบาลสงขลานครินทร์ เพื่อเข้าโครงการรักษาโรคดังกล่าว ผลการตรวจวินิจฉัยโรค ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการฉีดยา Peg-Interferon สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ร่วมกับการรับประทานยา Ribavirin เป็นระยะเวลา ๔๘ สัปดาห์ โดยผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เข้ารับการรักษากลับมา แต่กลับมารับการรักษาโรคดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยการฉีดยา Peg-Interferon และรับประทานยา Ribavirin ระหว่างวันที่ ๔ สิงหาคม ถึงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ เมื่อกลุ่มงานอายุรกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่ายา Peg-Interferon อยู่นอกบัญชียาหลักแห่งชาติ แพทย์หญิง ก. จึงได้เขียนแบบสำหรับส่งผู้ป่วยไปรับการตรวจหรือรักษาต่อ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ส่งผู้ฟ้องคดีไปรับยาดังกล่าวในโครงการศึกษาโรคไวรัสตับอักเสบบีของโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ เมื่อพิจารณาแบบส่งตัวผู้ป่วยที่แพทย์หญิง ก. ใช้ส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปโรงพยาบาลสงขลานครินทร์แล้วเห็นว่า เป็นแบบฟอร์มส่งผู้ป่วยรับการฉีดยาต่อ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ นายแพทย์ ธ. อายุรกรรมหน่วยโรคตับ โดยระบุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่มียา Peg-Interferon และยา Ribavirin ในบัญชียาโรงพยาบาล คงมีแต่ในโครงการ ได้ปรึกษานายแพทย์ ธ. แล้ว แนะนำให้ส่งกลับโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ เนื่องจากมียาฟรีพอสมควรและระบุในแบบฟอร์มข้อ ๖ สาเหตุที่ส่งว่า ส่งมานัดวันเข้าคลินิกโรคตับ จึงเป็นกรณีที่แพทย์ผู้รักษาผู้ฟ้องคดีได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายดังกล่าว เพื่อให้การรักษาโรคเป็นไปอย่างต่อเนื่องและสัมฤทธิ์ผล เมื่อยาดังกล่าวไม่มีอยู่ในบัญชียาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปรักษาตัวต่อ ซึ่งเป็นการส่งตัวโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ และไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับยาฟรีตามโครงการหรือไม่ก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกันตนตามสิทธิประกันสังคม และเข้ารับการรักษายาตามใบสั่งแพทย์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบัตรรับรองสิทธิ จึงไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการบริการทางการแพทย์และรับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนกรณีเจ็บป่วยตามมาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และมีสิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์ตามข้อ ๓ และข้อ ๔ ของประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตรา

สำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ประกอบกับหนังสือสำนักงานประกันสังคมลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง แนวปฏิบัติกรณีสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิส่งผู้ประกันตนไปรักษาต่อ ที่กำหนดให้แพทย์ผู้รักษาต้องให้การรักษายาบาลแก่ผู้ประกันตนตามหลักวิชาการทางการแพทย์อย่างเต็มกำลังความสามารถ และกรณีสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิไม่สามารถให้การรักษายาบาลแก่ผู้ประกันตนได้ หรือมีความจำเป็นต้องส่งผู้ประกันตนไปตรวจพิเศษ สถานพยาบาลจะต้องส่งผู้ประกันตนไปรักษาต่อ ณ สถานพยาบาลที่มีศักยภาพสูงกว่า ดังนั้น การที่แพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้แบบสำหรับผู้ป่วยไปรับการตรวจรักษาต่อ จึงเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการการแพทย์ และหนังสือสำนักงานประกันสังคมดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจโต้แย้งการใช้สิทธิประกันตนของผู้ฟ้องคดีตามสิทธิประกันสังคมได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามบัตรรับรองสิทธิรักษาพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับการบริการทางการแพทย์กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลสงขลานครินทร์เพื่อรับยาฟรีจากโครงการพิเศษของโรงพยาบาลสงขลานครินทร์ แต่เนื่องจากยาฉีด Peg-Interferon มีไม่มากพอที่จะฉีดให้ผู้ฟ้องคดีครบตามกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องจ่ายค่ายาให้กับโรงพยาบาลสงขลานครินทร์เองเป็นเงินจำนวน ๙๒,๙๗๕ บาท และมีค่าบริการทางการแพทย์เป็นค่าตรวจเลือดโดยวิธีพิเศษกับบริษัท ก. จำกัด (โรงพยาบาลศิริราช) จำนวน ๓๒๐ บาท และโครงการบริการพยาบาลวิद्या มหาวิทยาลัยมหิดล จำนวน ๔,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๗,๒๙๕ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานตามที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินไปเป็นค่าวินิจฉัยโรค ค่ายา และค่าเวชภัณฑ์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๗,๒๙๕ บาท ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบข้อ ๓ และข้อ ๔ ของประกาศคณะกรรมการการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราสำหรับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จ่ายเงินค่ายาและค่าบริการทางการแพทย์คืนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ในฐานะหน่วยงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามหลักฐานใบเสร็จรับเงินค่ายา และค่าบริการทางการแพทย์เป็นเงินจำนวน ๙๗,๒๙๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องจ่ายเงิน

จำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้จ่ายดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดร้อยละ ๕ ต่อปี เป็นเวลา ๓ ปี ศาลจึงกำหนดให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีคิดเป็นเงิน ๑๔,๕๙๔.๒๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๑,๘๘๙.๒๕ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๘)

การจ่ายเงินยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ยืมจะต้องทำสัญญาการยืมเงินและมีหน้าที่ต้องนำใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่าย (ถ้ามี) ส่งคืนให้แก่หน่วยงานผู้ให้ยืมภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับเงิน ซึ่งกรณีที่ผู้ยืมไม่ส่งคืนเงินตามกำหนดเวลาหรือครบกำหนดการส่งใช้เงินยืมแล้วผู้ยืมไม่ยอมชดใช้เงินยืม ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ผู้ยืมพึงได้รับเพื่อชดใช้เงินยืมนั้น ทั้งนี้ ตามข้อ ๘๔ และข้อ ๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อผู้ยืมไม่ชดใช้เงินยืม หัวหน้าหน่วยงานคลังจึงมีหน้าที่ต้องเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมดังกล่าวภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกินสามสิบวัน การที่หัวหน้าหน่วยงานคลังไม่ได้เสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ยืมส่งใช้เงินยืมที่เหลือจ่าย และมีได้เสนอให้มีการหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ผู้ยืมพึงได้รับ มีเพียงการเร่งรัดส่วนราชการผู้ขอเบิกเงินให้เจ้าหน้าที่ผู้ยืมส่งใช้เงินยืมภายหลังที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาการส่งคืนเงินยืมดังกล่าวไปแล้วเท่านั้น กรณีถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบให้ถูกต้องครบถ้วน และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลังสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) นาย ด. ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขณะนั้นได้ขอยืมเงินทรองราชการจำนวน ๑,๙๗๖,๑๔๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายโครงการจัดการแข่งขันกีฬาฟุตบอล ต่อมา ปรากฏว่านาย ด. ได้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวและยังมีได้ส่งคืนเงินเหลือจ่ายจำนวน ๕๗๖,๘๒๙.๒๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ จากนั้นกระทรวงการคลัง

โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาเห็นควรให้นาย ด. รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดี ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลังรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วย เนื่องจากมิได้ดำเนินการเร่งรัด การชำระเงินยืมที่ยังค้างอยู่และหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดที่นาย ด. พึงจะได้รับก่อนที่นาย ด. จะพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับคืนเงินยืมคิดเป็นค่าเสียหาย จำนวน ๑๙๘,๐๐๐ บาท จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๑๑๘,๘๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยเห็นว่า ตนได้ทำหนังสือแจ้งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดและสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนราชการผู้ขอเบิกเงินให้เร่งรัดการจ่ายเงินยืมค้างชำระแล้ว แต่นายกองค้การบริหาร ส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๘๔ กำหนดว่า การจ่ายเงินยืมจะจ่ายได้แต่เฉพาะที่ผู้ยืมได้ทำสัญญาการยืมเงิน ตามแบบที่กำหนด และผู้บริหารท้องถิ่นได้อนุมัติให้จ่ายเงินยืมตามสัญญาการยืมแล้วเท่านั้น โดยจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ ... (๒) ผู้ยืมได้ทำสัญญาการยืมเงิน... และจะนำไปสำคัญ คู่จ่ายที่ถูกต้องรวมทั้งเงินเหลือจ่ายส่งคืนตามที่กำหนดในข้อ ๘๖ ถ้าไม่ส่งตามกำหนดก็จะชดใช้เงิน หรือยินยอมให้หักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดอันจะพึงได้รับจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นชดใช้เงินยืมนั้น... (๔) กรณีครบกำหนดการส่งใช้เงินยืมแล้ว ผู้ยืมยังไม่ชดใช้เงินยืม ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่ เห็นสมควรอย่างช้าไม่เกินสามสิบวัน ถ้าผู้ยืมขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมชดใช้เงินยืมให้นำ ความใน (๒) มาใช้บังคับ... (๕) ...ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังมีหน้าที่ตรวจสอบทะเบียนเงินยืม... หากปรากฏว่ายังค้างชำระเงินยืมอยู่ ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังเร่งรัดให้เสร็จสิ้นในทันทีก่อนที่ผู้ยืม จะพ้นจากตำแหน่ง และข้อ ๘๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เงินที่ยืมไป ให้ผู้ยืมส่งไปสำคัญและเงิน ที่เหลือจ่าย (ถ้ามี) ภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้ ... (๓) การยืมเงินเพื่อปฏิบัติราชการนอกจาก ตาม (๑) หรือ (๒) ให้ส่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมภายในสามสิบวันนับจากวันที่ ได้รับเงิน...

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ด. อติตรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ขอยืมเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีหน้าที่ต้องส่งใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่าย (ถ้ามี) ต่อบริการส่วนจังหวัดผู้ให้ยืมภายในสามสิบวันนับจากวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ได้รับเงิน คือ ภายในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ ตามข้อ ๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว นาย ด. กลับไม่ส่งใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่ายคืน ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลัง จึงมีหน้าที่ต้องเสนอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งการให้นาย ด. ส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ ตามข้อ ๘๔ (๔) ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งก็คือภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อสั่งการแต่อย่างใด และแม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ เสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า เห็นควรแจ้งสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นาย ด. และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรีบดำเนินการส่งใช้เงินยืมโดยด่วน ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อนุมัติตามข้อเสนอกก็ตาม และหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ขอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแจ้งให้นาย ด. และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการส่งใช้เงินยืมตามระเบียบโดยด่วน ซึ่งต่อมานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ส่งสำเนาหนังสือของผู้ฟ้องคดีฉบับดังกล่าวถึงหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด จนกระทั่ง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแจ้งสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นาย ด. และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องส่งใช้เงินยืมค้างชำระโดยด่วนให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ก็เป็นการดำเนินการเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาในการเร่งรัดให้นาย ด. ส่งใช้เงินยืมไปตั้งแต่วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ แล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็หาได้มีหนังสือขอให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งการให้นาย ด. ส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาอย่างช้าที่นาย ว. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีคำสั่งให้นาย ด. ส่งใช้เงินยืมคือ ภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๑ แล้ว ย่อมถือได้ว่านาย ด. ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อ ๘๖ วรรคหนึ่ง (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องเสนอนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อขออนุมัติให้หักเงินเดือน ค่าจ้าง

บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดที่นาย ด. จะพึงได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชดใช้เงินยืมนั้น ตามข้อ ๘๔ (๒) ของระเบียบดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ และลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเพียงหนังสือเร่งรัด สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นาย ด. และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องส่งใช้เงินยืมตามระเบียบ โดยมีได้เสนอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใด ดังกล่าวนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบ และเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตรา ร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายที่คิดคำนวณจากจำนวนเงินที่อาจหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดของนาย ด. ก่อนพ้นตำแหน่งเป็นเงิน ๑๑๘,๘๐๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๘/๒๕๕๘)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบก รวมถึงป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมาตรา ๖๗ (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ประกาศ ผ่านทางเสียงภายในหมู่บ้านและหน้าไม้ใฝ่หูด้วยถุงพลาสติกไปปักไว้ให้เป็นจุดสังเกต ในบริเวณถนนที่มีสภาพชำรุดจากการถูกน้ำกัดเซาะจนถนนยุบนั้น ไม่ถือเป็นการเตือนภัย ให้แก่ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเพียงพอ ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้จัดให้มี การปิดประกาศแจ้งเตือน ปิดทางที่ชำรุด หรือจัดทำแผงกั้นเตือนอันตรายที่แข็งแรง มั่นคงเพื่อให้ผู้ใช้รถใช้ถนนทราบดังกล่าวนั้น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือ ดำเนินการไม่พอสมควรแก่การป้องกันเหตุ เป็นเหตุให้รถของผู้ใช้รถใช้ถนนได้รับความเสียหาย อันถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหาร ส่วนตำบลนครชุม) ได้รับแจ้งว่าเกิดเหตุน้ำกัดเซาะที่ระบายน้ำใต้ถนนคอนกรีตจนถนนยุบตัวลง เนื่องจากมีฝนตกหนักติดต่อกัน จึงได้ออกไปตรวจสอบและพบว่าถนนสายดังกล่าวชำรุดเสียหาย และได้แจ้งผู้ใหญ่บ้านและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาสัมพันธ์ประชาชนในพื้นที่ทราบ

และให้ตั้งใช้เส้นทางดังกล่าว พร้อมทั้งนำไม้ไผ่ผูกด้วยถุงพลาสติกไปปักไว้ในบริเวณดังกล่าว ต่อมาปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขณะที่นาย บ. ได้ขับรถยนต์กระบะของผู้ฟ้องคดี ผ่านจุดเกิดเหตุ ถนนดังกล่าวได้ยุบตัวลง เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีตกลงไปในคลอง ได้ถนนได้รับความเสียหาย นาย บ. จึงได้ไปแจ้งความที่สถานีตำรวจ และนำรถยนต์คันดังกล่าว ไปซ่อมที่อู่ซ่อมรถ โดยเสียค่าอะไหล่และบริการเป็นเงิน ๗๓,๙๙๐.๘๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาถนนและเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่จัดหาเครื่องกีดขวางหรือสัญญาณใด ๆ ที่ห้ามยวดยานพาหนะผ่านก่อนถึง จุดเกิดเหตุ เป็นเหตุให้รถยนต์กระบะของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายในการซ่อมและค่าเสื่อมสภาพของรถคันดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (๑) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ... (๔) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จุดเกิดเหตุเป็นถนนคอนกรีตที่มีผิวจราจรกว้าง ๔ เมตร มีคลองระบายน้ำผ่านและมีการวางท่อใต้ผิวถนน ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ ได้เกิดฝนตกหนัก ส่วนโยธาของผู้ถูกฟ้องคดี จึงได้ตรวจสอบและพบว่าน้ำได้กัดเซาะจนท่อระบายน้ำหลุดออก ๓ ท่อน เป็นเหตุให้ถนนบริเวณดังกล่าวมีสภาพชำรุดบางส่วนและยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไข รถยนต์จึงไม่สามารถแล่นผ่านได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขอความอนุเคราะห์ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุม หมู่ที่ ๑ บ้านวังยาง ตำบลนครชุม ให้ช่วยประชาสัมพันธ์ห้ามรถยนต์ใช้เส้นทางและเฝ้าระวังสอดส่องดูแล หากปริมาณน้ำลดลงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าดำเนินการแก้ไข พร้อมทั้งมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขออนุมัติจัดซื้อแผงกั้นจราจรที่เป็นมาตรฐาน และได้นำไม้ไผ่และถุงพลาสติกปักไว้เป็นจุดสังเกตในบริเวณที่เกิดเหตุ จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้จัดให้มีการปิดประกาศ แจ้งเตือนหรือจัดทำแผงกั้นเตือนอันตรายที่แข็งแรงมั่นคงเพื่อให้ผู้ใช้รถใช้สภาพถนน ลำพังแต่เพียงการประกาศผ่านทางเสียงภายในหมู่บ้านและการปักไม้ไผ่ในบริเวณที่เกิดเหตุยังไม่ถือเป็นการเตือนภัยให้แก่ผู้ใช้รถใช้ถนนอย่างเพียงพอ เพราะอาจไม่ได้รับรู้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ละเลยไม่ดำเนินการปิดทางบริเวณท่อระบายน้ำที่ชำรุดมิให้มีการสัญจรผ่านเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิด จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือดำเนินการไม่พอสมควรแก่การป้องกันเหตุ และละเลยต่อหน้าที่ในการซ่อมแซมบำรุงรักษาท่อระบายน้ำ

และถนนสายดังกล่าวตามที่มาตรา ๖๗ (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดนั้น มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และวรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกเสียหายอย่างไร ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำรถยนต์ที่ได้รับความเสียหายไปซ่อมที่อู่ในราคารวมค่าแรง และค่าอะไหล่เป็นเงิน ๗๓,๙๘๐.๘๐ บาท แต่จากภาพถ่ายสภาพรถยนต์ภายหลังเกิดเหตุพบว่ารถยนต์คันดังกล่าวได้รับความเสียหายบางส่วน ซึ่งนาย บ. ยังสามารถขับรถยนต์คันดังกล่าวออกจากที่เกิดเหตุไปแจ้งความที่สถานีตำรวจได้ อีกทั้งตามบันทึกประกอบภาพถ่ายปรากฏว่า ภายหลังเกิดเหตุผู้ฟ้องคดียังคงใช้รถดังกล่าวประมาณสามถึงสี่เดือนจึงนำรถเข้าซ่อม จึงเห็นได้ว่ารถดังกล่าวไม่ได้รับความเสียหายถึงกับเสื่อมสภาพ ดังนั้น ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ คือ ค่าอะไหล่กันชนหน้าด้านซ้ายและขวา บันไดเสริมข้างขวา กันชนท้ายโครเมียม ฝาปิดท้าย บังโคลนหน้าซ้ายและพลาสติกใต้ถังน้ำมันคิดเป็นเงิน ๒๒,๘๒๐ บาท รวมภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ ๗ เป็นเงิน ๑,๕๙๗.๔๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๔,๔๑๗.๔๐ บาท และค่าแรงทำสีเป็นเงิน ๑๔,๐๐๐ บาท โดยพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๘,๔๑๗.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๒/๒๕๕๘)

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นเอกสารมหาชนและเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน เมื่อเจ้าหน้าที่มิได้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร น.ส. ๓ ก. ว่าถูกต้องหรือไม่ ทั้งที่เป็นเอกสารที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นเองตามกฎหมาย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ได้มีการตรวจสอบด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ตามอำนาจหน้าที่ย่อมที่จะพบความไม่ถูกต้องได้ แต่เจ้าหน้าที่หาได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นไม่ เมื่อมีการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย ผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. แม้จะได้ซื้อที่ดินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ก็ไม่อาจอ้างการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยทางนิติกรรมและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ แต่ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน ซึ่งกรมที่ดินในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยจำนวนความเสียหายนั้นต้องถือราคาซื้อขายตามที่คู่สัญญาแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกิดจากความสมัครใจของผู้ซื้อและผู้ขายซึ่งเป็นราคาแท้ที่แท้จริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีชื่อเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ โดยซื้อมาจาก นาย ส. เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ และวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๒ ตามลำดับ ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๙ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับ โดยอ้างว่าการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๐๓๙๒ และลายมือชื่อผู้ลงนามในการออก น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวไม่ใช่ลายมือชื่อนายอำเภอซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นผลให้ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ แบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมที่ดิน) ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่ารองปลัดกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเพียงผู้ซื้อที่ดินทั้งสองแปลงมาโดยสุจริตและจดทะเบียนถูกต้องแล้ว และไม่ได้มีส่วนร่วมในการออก น.ส. ๓ ก. แต่อย่างใด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายจากการชำระเงินซื้อที่ดิน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๙ ที่สั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ และหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๙ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงจึงรับฟังตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นว่า คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๙

ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ ขอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ฉบับที่พิพาทออกทับซ้อนกับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๕๗ ที่เปลี่ยนมาจาก น.ส. ๓ เลขที่ ๑๗ และปัจจุบันออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๓๙๒ และหมายเลขซ้ำซ้อนกับ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ที่ออกไว้ให้แก่ นาย ป. กรณีจึงแสดงได้ว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ฉบับที่พิพาท เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อต่อมามีการแบ่งแยก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ฉบับดังกล่าวเป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ และมีการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ พร้อมทั้งมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามลำดับ การออกใบแทน การแบ่งแยกที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อเดิมที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับที่พิพาทเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน โดยแบ่งแยกมาจากที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ที่ระบุชื่อนาย จ. โดยเป็นที่ดิน น.ส. ๓ ก. ที่ออกทับซ้อนกับที่ดินของบุคคลอื่นและมีการใช้หมายเลข น.ส. ๓ ก. ซ้ำซ้อนกับหมายเลข น.ส. ๓ ก. ของบุคคลอื่น เป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ที่ระบุชื่อนาย จ. ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา มีการแบ่งแยก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ฉบับดังกล่าวเป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ และมีการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำขอเพื่อขอให้ได้รับการจดทะเบียนนิติกรรมประเภทขายที่ดินทั้งสองแปลง โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ตรวจสอบถึงความถูกต้องตาม น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่ ทั้งที่ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ เป็นเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดทำขึ้นเองตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการตรวจสอบด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ตามอำนาจหน้าที่แล้วย่อมจะพบความไม่ถูกต้องได้ แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หาได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นไม่ ดังนั้น เมื่อมีการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจอ้างการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินโดยทางนิติกรรมและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ซื้อที่ดินพิพาทโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนได้รับความเสียหายโดยตรง จึงเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีทั้งสองในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการปกครอง) นั้น

โดยที่ขณะเกิดเหตุประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับ มาตรา ๗๑ บัญญัติว่า ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (๑) เจ้าพนักงานที่ดินหรือผู้ทำการแทน สำหรับที่ดินในเขตที่มีสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา และเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือมีใบไต่สวน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในที่ดินดังกล่าวนั้นรวมกับที่ดิน (๒) นายอำเภอหรือผู้ทำการแทน ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้ทำการแทนสำหรับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นสำหรับกรณีอื่นนอกจากระบุไว้ใน (๑) เห็นว่า นายอำเภอมีหน้าที่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นการปฏิบัติภายใต้สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนายอำเภอก็ตาม แต่ในขณะที่เกิดเหตุพิพาทตามคดีนี้นายอำเภอมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายใต้สังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า เหตุละเมิดในคดีนี้เกิดจากนาย ส. ไม่มีสิทธิในที่ดิน แต่ได้นำที่ดินมาขายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบที่จะเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวจากนาย ส. โดยตรงนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์โดยยอมรับตามคำอุทธรณ์ว่าการจดทะเบียนขายที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ ฉบับพิพาทระหว่างนาย จ. ผู้ขาย กับนาย ส. ผู้ซื้อ ในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๒๗ เป็นการปลอมแปลงรายการจดทะเบียนเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตร่วมกับบุคคลอื่น การจดทะเบียนดังกล่าวจึงไม่ทำให้นาย ส. มีสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทแต่อย่างใด เห็นว่า กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เนื่องจากผู้บัญญัติกฎหมายมีความไว้วางใจในตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่าจะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ได้ออก น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น และต่อมายังมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกับ น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าวอีกหลายครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมเล็งเห็นได้แล้วว่านาย ส. อาจจะนำที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าวไปขายหรือโอนให้ผู้อื่นได้ และผู้อื่นที่เป็นผู้รับซื้อหรือรับโอนจากนาย ส. ย่อมจะมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็นเอกสารมหาชนและเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ น่าจะชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนาย ส. ได้นำที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าวไปขอจดทะเบียนโอนขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แล้วต่อมา น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทดังกล่าวถูกอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่ง

ให้เพิกถอน เนื่องจากเป็น น.ส. ๓ ก. ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับที่อยู่ในเวลาที่ถูกเพิกถอนได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างในคำฟ้องว่าได้ชำระเงินค่าซื้อที่ดินไปเป็นจำนวน ๖,๒๙๕,๕๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองระบุตามสัญญาขายที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นคู่สัญญาและแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามการสอบสวนคู่สัญญาในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น โดย น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ มีการซื้อขายที่ดินในราคา ๖๕๐,๐๐๐ บาท และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ มีการซื้อขายที่ดินในราคา ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวมราคาทั้งสองแปลงจำนวน ๗๕๐,๐๐๐ บาท สัญญาดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองระบุแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (น.ส. ๓ ก.) อันถือได้ว่าเป็นเอกสารราชการซึ่งเป็นเอกสารมหาชน เห็นว่า ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซื้อขายที่ดินต้องกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยผู้ซื้อและผู้ขายจะต้องแสดงเจตนาในการซื้อขายที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร การที่คู่สัญญา คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. ไปแจ้งราคาซื้อขายที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสัญญาขายที่ดิน ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๒ ว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๕๒๒ มีการซื้อขายที่ดินในราคา ๖๕๐,๐๐๐ บาท และตามสัญญาขายที่ดินลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๕๗๗ มีการซื้อขายที่ดินในราคา ๑๐๐,๐๐๐ บาท รวมราคาทั้งสองแปลงจำนวน ๗๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองลงลายมือชื่อเป็นผู้ซื้อ นาย ส. ลงลายมือชื่อเป็นผู้ขาย และพนักงานเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมพร้อมประทับตราประจำตำแหน่งเป็นสำคัญ จึงถือได้ว่าราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. นอกจากนี้ ราคาซื้อขายที่ดินดังกล่าวเป็นราคาที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องทำการตรวจสอบราคาประเมินเพื่อเป็นประโยชน์ในการชำระภาษีอากรและค่าธรรมเนียมด้วย กรณีจึงต้องถือราคาซื้อขายตามที่คู่สัญญาแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกิดจากความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. ซึ่งเป็นราคาที่แท้จริงในขณะนั้น ดังนั้น ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับจากการถือกรรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับ จึงมีความเสียหายเป็นจำนวน ๗๕๐,๐๐๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๐/๒๕๕๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีฟ้องคดีการบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนปล่อยให้ถนนมีลักษณะเป็นหลุมเป็นบ่อ ตัวหนังสือและพื้นหลังของป้ายจราจรมีสภาพซีดจาง ซึ่งย่อมสร้างปัญหาให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนได้โดยเฉพาะในถนนที่มีแสงสว่างไม่เพียงพอ อันถือว่ายังเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอยู่ก็ตาม แต่การละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนด้วยความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจกต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ไม่สามารถที่จะสังเกตเห็นป้ายจราจรประเภทป้ายเตือนและป้ายบังคับที่จัดทำไว้ได้แต่อย่างใด เพราะหากใช้ความระมัดระวังแล้วย่อมจะตระหนักรู้ได้ว่าถนนสายที่เกิดเหตุเป็นทางสามแยก ไม่สามารถขับรถตรงต่อไปได้ และต้องหยุดหรือชะลอรถเพื่อรอเลี้ยวรถไปตามเส้นทางของถนนต่อไป การที่ผู้ตายขับชี่รถยนต์ด้วยความเร็วสูงกว่าที่วิญญูชนพึงกระทำ และเมื่อถึงบริเวณสามแยกที่เกิดเหตุก็ได้ชะลอความเร็วลงจนเป็นเหตุให้รถยนต์พุ่งตกลงไปในสระน้ำข้างทางซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกับสามแยกและถึงแก่ความตาย พฤติการณ์ถือว่าผู้ตายกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจกต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ความตายจึงเป็นผลโดยตรงมาจากความประมาทเลินเล่อของผู้ตายแต่เพียงผู้เดียว แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะละเลยต่อหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนอยู่บ้าง แต่ก็มีได้มีส่วนทำให้เกิดอุบัติเหตุจนถึงแก่ความตาย องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ได้กระทำละเมิดและไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทายาทของผู้ตาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า บุตรของผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์มาตามถนน เมื่อมาถึงบริเวณที่เกิดเหตุในเวลาประมาณ ๔.๓๐ นาฬิกา ถึง ๕.๓๐ นาฬิกา รถยนต์ที่บุตรของผู้ฟ้องคดีขับได้วิ่งตกลงไปในสระน้ำข้างทาง เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมีหน้าที่ในการทำนุบำรุงถนนบริเวณแยกที่เกิดเหตุได้ปล่อยให้ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ ไม่จัดทำป้ายเตือนหรือแฉกกันเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ ไม่จัดทำป้ายใหม่แทนป้ายเดิมที่ลบเลือนและปล่อยให้ต้นไม้ปกคลุมจนไม่สามารถมองเห็นได้ ปล่อยให้บริเวณสระน้ำมีหญ้าขึ้นรกและแสงไฟจากไฟฟ้าสาธารณะสว่างไม่เพียงพอ เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุเสียชีวิต จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาถนนตามที่พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนด ได้แก่ การซ่อมแซมผิวจราจรที่ชำรุด เป็นหลุมเป็นบ่อให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย ใช้งานได้ดีตลอดเวลา และเมื่อบริเวณถนนสายที่เกิดเหตุเป็นสามแยก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการให้มีการติดตั้งเครื่องหมายจราจร โดยเฉพาะเครื่องหมายจราจรประเภทป้ายจราจรต่าง ๆ ห่างจากบริเวณสามแยกในระยะพอสมควรเพื่อให้ผู้ใช้รถใช้ถนนทราบล่วงหน้าเป็นทางสามแยก ต้องติดตั้งเครื่องหมายจราจรประเภทป้ายจราจรแสดงข้อความหรือสัญลักษณ์ให้ผู้ใช้รถใช้ถนนหยุดรอเพื่อที่จะเลี้ยวรถไปตามเส้นทางต่อไป รวมทั้งจัดให้มีไฟฟ้าสำหรับส่องสว่างในเวลากลางคืนแม้บริเวณริมถนนที่เกิดเหตุจะได้มีการติดตั้งป้ายจราจรประเภทป้ายเตือนแจ้งเตือนให้ผู้ใช้รถใช้ถนนทราบล่วงหน้าเป็นทางสามแยก ไม่สามารถตรงไปได้ และได้มีการจัดทำป้ายจราจรประเภทป้ายบังคับแสดงข้อความว่าหยุด รวมทั้งมีหลอดไฟส่องสว่างไว้บริเวณสามแยกแล้ว ซึ่งพอจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนตามที่กฎหมายว่าด้วยสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้ต้องปฏิบัติบ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อถนนบริเวณดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลุมเป็นบ่อ ส่วนตัวหนังสือและพื้นหลังของป้ายจราจรที่แสดงข้อความว่าหยุดมีสภาพซีดจางซึ่งย่อมสร้างปัญหาให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนได้โดยเฉพาะในถนนที่มีแสงสว่างไม่เพียงพอการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ซ่อมแซมถนนและดูแลรักษาป้ายจราจรให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย ใช้งานได้ดีอยู่ตลอดเวลา จึงต้องถือว่ายังเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอยู่แต่การละเลยต่อหน้าที่หรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก็ไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนด้วยความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ไม่สามารถที่จะสังเกตเห็นป้ายจราจรต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำไว้ได้แต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนสามารถมองเห็นป้ายจราจรต่าง ๆ ตลอดจนสามแยกจากไฟหน้าของรถได้อีกทางหนึ่งอยู่แล้ว หากใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว ย่อมจะตระหนักรู้ได้ว่าถนนสายที่เกิดเหตุเป็นทางสามแยก ไม่สามารถขับรถตรงต่อไปได้ และต้องหยุดหรือชะลอรถเพื่อรอเลี้ยวรถไปตามเส้นทางของถนนอีกสายหนึ่ง

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าบุตรของผู้ฟ้องคดีได้ใช้ถนนสายที่เกิดเหตุมาเป็นระยะเวลา ๔ เดือนเศษ และตามแผนที่แสดงสถานที่เกิดเหตุของพนักงานสอบสวนระบุว่าบริเวณที่เกิดเหตุได้พบร่องรอยเบรค (ห้ามล้อ) ของรถยนต์อยู่ห่างจากขอบถนนก่อนตกลงไปในสระน้ำ ๑๕ เมตร และยังพบว่ารถยนต์ได้พุ่งตรงลงไปใ้ในสระน้ำห่างจากริมถนน ๑๐ เมตร โดยศพบุตรของผู้ฟ้องคดีได้กระเด็นออกมาจากรถยนต์ที่จมน้ำห่างจากตัวรถ ๔ ถึง ๕ เมตร พฤติการณ์

ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าบุตรของผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์ด้วยความเร็วสูงกว่าที่วิญญูชนที่ขับมาในเวลากลางคืนบนถนนซึ่งมีเพียงสองช่องจราจรฝั่งกระทำ เมื่อถึงบริเวณสามแยกที่เกิดเหตุก็ได้ชะลอความเร็วของรถยนต์ลงเพื่อที่จะรอเลี้ยวเข้าสู่ถนนอีกสายหนึ่งดังเช่นวิญญูชนทั่วไปฝั่งกระทำ ซึ่งโดยวิสัยแล้วบุตรของผู้ฟ้องคดีย่อมจะคุ้นเคยกับถนนสายนี้เป็นอย่างดีและจำได้หมายความว่าบริเวณถนนสายที่เกิดเหตุเป็นทางสามแยก บุตรของผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะชะลอความเร็วลงตั้งแต่ขณะที่เห็นป้ายจราจรประเภทป้ายเตือนว่าข้างหน้าเป็นทางสามแยกและหยุดหรือชะลอรถให้ช้าลงไปอีกเมื่อเห็นป้ายจราจรประเภทป้ายบังคับแสดงข้อความว่าหยุดจากแสงไฟหน้ารถคันที่ตนขับเพื่อที่จะรอเลี้ยวเข้าสู่ถนนอีกสายหนึ่ง แต่ก็หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ กลับขับรถยนต์มาด้วยความเร็วสูงจนไม่สามารถชะลอหรือหยุดรถยนต์คันดังกล่าวได้ทัน การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ ปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ดังนั้น การที่บุตรของผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์พุ่งตกลงไปในสระน้ำข้างทางซึ่งอยู่ฝั่งตรงข้ามกับสามแยกจนเป็นเหตุให้เสียชีวิต จึงเป็นผลโดยตรงมาจากความประมาทเลินเล่อของบุตรของผู้ฟ้องคดีเองแต่เพียงผู้เดียว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีความบกพร่องในการบำรุงรักษาถนนอยู่บ้าง แต่ความบกพร่องดังกล่าวก็มิได้มีส่วนทำให้เกิดอุบัติเหตุจนเป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อบุตรของผู้ฟ้องคดีและไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบริเวณที่เกิดเหตุเคยมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นหลายครั้ง แต่ไม่มีคนเสียชีวิต ซึ่งมีสาเหตุมาจากในเวลากลางคืนแสงสว่างไม่เพียงพอ ไม่มีสิ่งกีดขวาง แฉกเหล็กหรือสิ่งสะท้อนแสงใด ๆ ให้เห็นได้เลย การที่ผู้ปกครองท้องที่ให้การว่าไม่เคยมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นบนถนนที่เกิดเหตุเลย จึงไม่เป็นความจริงนั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นกล่าวอ้างเป็นเพียงแต่กล่าวอ้างลอย ๆ ไม่มีพยานหลักฐานใด ๆ ยืนยัน จึงไม่มีน้ำหนักให้รับฟังว่าเป็นความจริงเช่นนั้น และการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าบุตรของตนไม่รู้จักหรือชำนาญพื้นที่และก็ได้ขับรถคันเกิดเหตุขึ้นเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่โดยวิสัยของวิญญูชนโดยทั่วไปที่โดยสารรถยนต์ไปกับบุคคลอื่นเป็นเวลาเกือบ ๔ เดือน ย่อมจะต้องทราบและจำได้หมายความว่าบริเวณถนนสายที่เกิดเหตุเป็นสามแยก ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าป้ายที่มีคำว่าหยุดเป็นป้ายที่ไม่สมบูรณ์ สีซีดจางจนมองไม่เห็น ส่วนเครื่องกันวัตถุเรืองแสงหรือไฟกระพริบตอนที่เกิดอุบัติเหตุก็ไม่มี ทั้งป้ายบอกชื่อสระน้ำในวันเกิดเหตุถูกปกคลุมไปด้วยใบไม้เกือบมิดป้ายแสงไฟก็ไม่เพียงพอต่อการสัญจรอยู่แล้วนั้น ก็เป็นแต่เหตุที่ทำให้เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยสภาพาต๋าบาลและองค์การบริหารส่วนต๋าบาลกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างบกพร่อง

ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วเท่านั้น การที่บุตรของผู้ฟ้องคดีประสบอุบัติเหตุเสียชีวิตหาได้เป็นผลโดยตรงมาจากเหตุดังกล่าวไม่ ข้อกล่าวอ้างนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๗/๒๕๕๘)

เมื่อการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญก่อนมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นอกจากนี้ การที่หัวหน้างานคลังทำหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ ได้ตรวจสอบและลงนามในวันทักเห็นชอบให้จัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคาสูงกว่าที่กำหนดในบัญชีมาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ โดยไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและไม่มีเหตุผลความจำเป็นในการจัดซื้อเพื่อใช้ปฏิบัติการกิจพิเศษและจำเป็นเร่งด่วน แต่เป็นการจัดซื้อในกรณีปกติซึ่งต้องดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคาตามมาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการคลัง สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลเมือง) ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุก ๔ ล้อ ๔ ประตู มีกำลังไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี วงเงินตามงบประมาณ ๕๘๗,๐๐๐ บาท โดยเจ้าหน้าที่พัสดุเป็นผู้จัดทำเอกสารการสอบราคา และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจสอบเอกสารสอบราคา ซึ่งในการสอบราคาบริษัท ส. จำกัด เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดในวงเงิน ๕๕๙,๐๐๐ บาท ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๒ ได้ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า การจัดซื้อรถยนต์ ๔ ล้อ ๔ ประตู มีราคาสูงกว่าราคามาตรฐานครุภัณฑ์เป็นเงิน ๒๘,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและแจ้งผลไปยังกรมบัญชีกลาง

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด คิดเป็นเงิน ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยจึงรายงานความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เห็นด้วยกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ประจำตำแหน่งและรถยนต์ส่วนบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ดังนี้ (๑) การจัดหารถยนต์สำหรับรถประจำตำแหน่ง และรถส่วนบุคคล ให้จัดหาโดยให้มีขนาดและราคาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ (๒) กรณีการจัดหารถยนต์ประจำตำแหน่งหรือรถส่วนบุคคลที่มีขนาดกำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์แล้ว แต่มีราคาสูงกว่าในบัญชีราคามาตรฐาน ให้ดำเนินการได้โดยให้จัดหาตามราคาท้องถื่น นั้น ๆ หรือราคาที่เคยจัดหอย่างประหยัด (๓) กรณีมีเหตุจำเป็นต้องจัดหารถยนต์ที่มีขนาดและราคาเกินจากบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ เพื่อใช้ปฏิบัติการกิจพิเศษที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย ตามความในข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ประกอบกับตามคำนิยามของรถยนต์กระบะ ๔ ล้อ ๔ ประตู เครื่องยนต์ดีเซลมีกำลังไม่น้อยกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องการใช้รถยนต์นั้น คือ รถยนต์บรรทุกดีเซลปริมาณกระบะยกสูงไม่ต่ำกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี มีช่องที่นั่งเพิ่มอีก ๑ คน พร้อมประตูปิดข้างละ ๑ บาน หลังคาเป็นชิ้นเดียวกันตลอดทั้งคัน มีราคาพัสดุ ๔๙๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความต้องการจัดซื้อรถยนต์กระบะ ๔ ล้อ ๔ ประตู เครื่องยนต์ดีเซลไม่ต่ำกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี เพื่อใช้ในการกิจที่ได้รับมอบหมาย ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงบประมาณ หากมีความจำเป็นต้องการรถยนต์ที่มีคุณสมบัติเกินจากบัญชีราคามาตรฐาน ควรระบุเหตุผลความจำเป็นตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ ให้ชัดเจนและต้องทำความตกลง

กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ก่อนดำเนินการจัดซื้อด้วย เมื่อพิจารณาถึงเอกสารบันทึกรายงานความต้องการจัดซื้อพัสดุและ ประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์แล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องการจัดซื้อรถยนต์ ๔ ล้อ ๔ ประตู ขนาดไม่ต่ำกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี ในราคา ๕๘๗,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นการจัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและ ราคาสูงกว่ามาตรฐานครุภัณฑ์ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเหตุผลความจำเป็น ในการจัดซื้อรถยนต์เพื่อใช้ปฏิบัติการกิจพิเศษและจำเป็นเร่งด่วนแต่เป็นการจัดซื้อในกรณีปกติ ที่ต้องดำเนินการจัดซื้อรถยนต์ที่มีขนาดและราคาตามมาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้ากองคลัง ได้ตรวจสอบเอกสารเบื้องต้นสำหรับการจัดซื้อรถยนต์บรรทุก ๔ ล้อ ๔ ประตู ขนาดไม่ต่ำกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี ในราคา ๕๘๗,๐๐๐ บาท ตามที่เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอแล้วได้ลงนาม ในบันทึกการจัดซื้อรถยนต์ ๔ ล้อ ๔ ประตู ขนาดไม่ต่ำกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี ในราคา ๕๘๗,๐๐๐ บาท โดยปลัดเทศบาลเมืองได้เสนอให้นายกเทศมนตรีลงนามในสัญญาซื้อขายในราคา ๕๕๙,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นการจัดซื้อในราคาที่สูงกว่าบัญชีมาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณจำนวน ๖๙,๐๐๐ บาท โดยไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนมีการจัดซื้อ เป็นการจัดซื้อรถยนต์โดยไม่ถูกต้อง ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๑ ประกอบกับการจัดซื้อในครั้งนี้ ผู้เสนอราคาได้เพิ่มอุปกรณ์เสริมเพิ่มเติมจากบันทึกรายงานความต้องการและประกาศสอบราคา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า อุปกรณ์เสริมเพิ่มเติมดังกล่าวเป็นรายการในการเสนอขายสินค้า ไม่มีความจำเป็นในการปฏิบัติการกิจพิเศษที่สำคัญและเร่งด่วน และหากตัดราคาอุปกรณ์เสริม ดังกล่าวออกไป ราคารถยนต์ที่จัดซื้อจะอยู่ในเกณฑ์บัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามและเสนออนุมัติให้มีการจัดซื้อรถยนต์ ๔ ล้อ ๔ ประตู มีขนาดไม่ต่ำกว่า ๒,๔๐๐ ซีซี ในราคา ๕๘๗,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาตามงบประมาณที่ตั้งไว้สูงกว่าราคามาตรฐาน ครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณโดยไม่ได้ทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบและหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรเป็นเท่าใดนั้น เห็นว่า ตามราคามาตรฐานครุภัณฑ์กำหนดให้รถบรรทุกมีราคา ๔๙๐,๐๐๐ บาท แต่มีการจัดซื้อ ในราคา ๕๕๙,๐๐๐ บาท เป็นการจัดซื้อในราคาเกินกว่ามาตรฐานบัญชีครุภัณฑ์ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ ได้รับความเสียหายจำนวน ๖๙,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน โดยวินิจฉัยว่ามีอุปกรณ์บางรายการมีประโยชน์อยู่บ้าง เพื่อความเป็นธรรมทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานการคลังรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๒,๐๐๐ บาท เห็นว่า เป็นการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือสำนักงานเทศบาลลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๒,๐๐๐ บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๒/๒๕๕๘)

การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดและหรือทำหน้าที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นคู่กรณี อันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งการที่เป็นผู้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิดด้วย จึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอื่นที่มีสภาพร้ายแรงอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้รายงานเหตุให้นายอำเภอทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย แต่กลับใช้อำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการและมีคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาทางปกครองที่ไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจคำสั่งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๙๖๗,๘๖๐.๑๕ บาท ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณี นางสาว ก. หัวหน้าส่วนการคลังรับเงินรายได้แล้วไม่นำส่งคลังและถอนเงินจากธนาคารโดยไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบ ปลอมแปลงจำนวนเงินในเช็คแล้วนำเงินส่วนเกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ปลอมแปลงลายมือชื่อประธานกรรมการบริหารในเช็คส่งจ่ายแล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลาง ให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะจะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตลอดจนการมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำชดใช้เงินคืนไว้ แต่ข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ หัวหน้าหน่วยงานที่เกิดความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและนำผลการสอบข้อเท็จจริงนั้นมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้มีการชำระเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยระเบียบและพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีข้อห้ามหรือข้อยกเว้นมิให้หัวหน้าหน่วยงาน ผู้อยู่ในข่ายเป็นคู่กรณีหรือการมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การสอบสวนหรือการมีคำสั่งดังกล่าว มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ กรณีจึงถือว่า กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตั้งแต่มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับกับกรณีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้โดยผลของ

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ๓ คน ชดใช้เงินคืน คือ นาย ช. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นาย ว. และผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลและก่อให้เกิดหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อกัน จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อนาย ช. และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว มีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล บุคคลทั้งสองจึงเป็นคู่กรณีกับองค์การบริหารส่วนตำบลต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวตั้งแต่ต้น คือ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและหรือทำหน้าที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงจนกระทั่งการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยของมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของนาย ช. และการดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดี ย่อมอยู่ในข่ายที่ต้องถูกสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิดในมูลกรณีตามคำฟ้องมาตั้งแต่ต้น บุคคลทั้งสองจึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอื่นนอกจากการเป็นคู่กรณีที่มีสภาพร้ายแรงอันต้องห้ามตามนัยของมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่มีให้เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและกระทำการหน้าที่กรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตลอดจนทำหน้าที่ออกคำสั่งให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย เนื่องจากอาจทำให้การสอบสวนและการออกคำสั่งนั้นไม่เป็นกลางได้ กรณีดังกล่าว นาย ช. ต้องรายงานเหตุให้นายอำเภอเพื่อนายอำเภอจะได้ใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๘ ของระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๓ (๑) มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง (๑) และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและคำสั่งให้มีการชดใช้เงินคืนขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เมื่อนาย ช. มิได้รายงานเหตุให้นายอำเภอทราบ แต่กลับเป็นผู้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และลงวันที่ ๒๕

มิถุนายน ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น โดยมีผู้ฟ้องคดี เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ จนกระทั่งมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงนาย ช. และผู้ฟ้องคดีชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน จึงเป็นกรณีที่นาย ช. และผู้ฟ้องคดีดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองจนกระทั่งมีคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญ และเป็น การกระทำโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งพิพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ซึ่งแม้คู่กรณีจะมีได้ ยกขึ้นมากล่าวอ้างเป็นประเด็นพิพาทในคดีหรือในชั้นอุทธรณ์ก็ตาม แต่ปัญหาความชอบด้วย กฎหมายกรณีดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยได้เองตามนัยข้อ ๘๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘)

การที่เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ทำการ ลดการระบายน้ำในเขื่อนโดยลดบานระบายน้ำทั้ง ๕ บาน เพื่อให้น้ำอยู่ในระดับปกติ โดยมีได้ตรวจสอบว่าบานระบายน้ำสามารถใช้งานได้ตามปกติหรือไม่ เมื่อบานระบายน้ำ บานหนึ่งเกิดขัดข้องชำรุดจนไม่สามารถปรับลดระดับน้ำได้ กรณีจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่มิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบว่าเครื่องก้วานระบายน้ำ ทำงานได้ตามปกติหรือไม่ เมื่อระดับน้ำเหนือเขื่อนปรับลดลงในอัตราที่มากกว่าปกติ อันเล็งเห็นได้ว่าจะส่งผลกระทบต่อการเล่นปลาในกระชัง และมีได้แจ้งเตือนเจ้าหน้าที่อื่น ที่เกี่ยวข้องหรือผู้นำท้องถิ่น เพื่อให้แจ้งแก่ผู้เลี้ยงปลาในกระชังทราบและเพื่อป้องกัน ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ จึงเป็นการดำเนินการที่มิได้ใช้ ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นผลโดยตรงทำให้ปลาในกระชังตาย อันเป็น การกระทำละเมิด ซึ่งกรมชลประทานในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในการชดใช้

ค่าเสียหายในส่วนค่าพันธุ์ปลา ค่าอาหารปลา และค่าขาดรายได้ซึ่งเป็นค่าเสียหาย ในขนาดตามจำนวนที่เสียหายจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกระชังเลี้ยงปลาในแม่น้ำซึ่งตั้งอยู่
ด้านเหนือเขื่อน เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๕ เวลาประมาณ ๔.๔๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ของ
กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) พบว่าระดับน้ำเหนือเขื่อนลดลง จากระดับเก็บกักปกติ +๔๘.๐๐ เมตร
จากระดับทะเลปานกลาง (รทก.) ลดระดับมาอยู่ที่ +๔๗.๙๕ เมตร (รทก.) จึงได้ทำการลด
การระบายน้ำโดยลดบานระบายน้ำทั้ง ๕ บาน เพื่อรักษาระดับน้ำเหนือเขื่อนให้อยู่ในระดับปกติ
แต่ปรากฏว่าเครื่องกว้านบานระบายน้ำช่องที่ ๕ เกิดขัดข้องไม่สามารถหยุดทำงานได้ และ
ไม่สามารถควบคุมการระบายน้ำได้ ทำให้น้ำเหนือเขื่อนลดระดับลงอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ปลา
ในกระชังของผู้ฟ้องคดีที่เลี้ยงไว้ตาย จนกระทั่งเวลาประมาณ ๑๕.๒๐ นาฬิกา การซ่อมแซม
บานระบายน้ำจึงดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งเตือนการเปิด
บานระบายน้ำของเขื่อนให้ผู้เลี้ยงปลาและผู้นำท้องถิ่นทราบล่วงหน้า เป็นการกระทำโดยประมาท
เลินเล่อ และเป็นเหตุให้ปลาในกระชังของผู้ฟ้องคดีตาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง
พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัญญัติว่า การชลประทาน หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้น
เพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม... และ
หมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ... ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎกระทรวง
แบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดว่า
ให้กรมชลประทานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา
ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำ เพื่อการเกษตร... (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหาย
อันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อนและอาคารประกอบ... นอกจากนี้ มาตรา ๘ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า คำว่า เหตุสุดวิสัย หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี
จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้น
จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ช่องบานระบายน้ำมอเตอร์ขับเคลื่อนเครื่องกว้านระบายน้ำ
ซึ่งเป็นส่วนประกอบของเขื่อนเกิดขัดข้องชำรุด เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ดูแล
บริหารจัดการ และบำรุงรักษาเขื่อนดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ต้องตรวจสอบดูแลมอเตอร์ขับเคลื่อนเครื่องกว้าน

และลวดสลิงของบานระบายน้ำเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีลดการระบายน้ำ แต่ปรากฏว่าบานระบายน้ำช่องที่ ๕ ไม่หยุดทำงานและเคลื่อนตัวไปขัดกับโครงสร้างของเขื่อนเป็นเหตุให้ลวดสลิงขาด ทำให้ไม่สามารถควบคุมบานระบายน้ำได้ จึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย และการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ตรวจสอบว่าเครื่องกว้านระบายน้ำสามารถทำงานได้ตามปกติหรือไม่ เมื่อการปรับลดระดับน้ำเหนือเขื่อนลงในอัตราที่มากกว่าปกติ เจ้าหน้าที่ย่อมสังเกตเห็นได้ว่ากรณีจะต้องส่งผลกระทบต่อการเลี้ยงปลาในกระชังที่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรเลี้ยงไว้บริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน และแม้ว่าการที่บานระบายน้ำช่องที่ ๕ หลุดออกจากจุดยึดจนไม่สามารถควบคุมได้นั้นจะเป็นเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนก็ตาม แต่เมื่อเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วก็หาทำให้เกิดความเสียหายแก่กระชังปลาของผู้ฟ้องคดีในทันทีทันใดไม่ เนื่องจากเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และดำเนินการแก้ไขปัญหามาโดยวิธีการนำบานกันน้ำชั่วคราวมาปิดด้านเหนือน้ำของบานระบายน้ำช่องที่ ๕ แต่ระดับน้ำเหนือเขื่อนสูงกว่าท้ายเขื่อนประมาณ ๗ เมตร ประกอบกับกระแสน้ำแรง จึงได้ปรับลดระดับน้ำเหนือเขื่อนกับท้ายเขื่อนให้ใกล้เคียงกัน และดำเนินการซ่อมแซมบานระบายน้ำช่องที่ ๕ แล้วเสร็จในเวลาประมาณ ๑๕.๒๐ นาฬิกา จนสามารถควบคุมจนถึงระดับเก็บกักน้ำที่ +๔๗.๘๐ เมตร (รทก.) ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ เวลาประมาณ ๖ นาฬิกา รวมใช้ระยะเวลาในการซ่อมแซมเกือบ ๑๐ ชั่วโมง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีเวลามากพอที่จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรวมถึงเกษตรกรผู้เลี้ยงปลากระชังทราบได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (กระชังปลา) เหนือเขื่อนที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ประเภทกระชังเลี้ยงสัตว์น้ำเพื่อประกอบอาชีพ โดยถูกต้อง อีกทั้งจากรูปถ่ายสภาพกระชังปลาของผู้ฟ้องคดีเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นแนวยาวติดกัน มีขนาดกว้าง ๓ เมตร ยาว ๓ เมตร จำนวนทั้งสิ้น ๔๒ กระชัง และในบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนยังมีผู้เลี้ยงปลากระชังที่ได้รับอนุญาตประมาณ ๒๕ ราย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่าไม่ทราบข้อมูลเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังนั้นได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำมิได้แจ้งเตือนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ของกรมประมง หรือผู้นำท้องถิ่นทราบ เพื่อให้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชัง ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่มีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังของผู้ฟ้องคดีตาย ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ นั้น เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และมีได้เกิดจากการไม่ใส่ใจหรือไม่ทำการเคลื่อนย้ายกระชังปลาอันจะถือได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อค่าเสียหายส่วนค่าพันธุ์ปลาจำนวน ๘,๐๐๐ บาท และค่าอาหารปลาจำนวน ๕๘,๕๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งไว้ต่อคณะกรรมการที่ได้ตรวจสอบความเสียหายและบันทึกตามแบบประมวลรวบรวมความเสียหายและการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยของกรมประมง (แบบ กษ. ๐๒) และเจ้าหน้าที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเขื่อนที่บันทึกไว้ในแบบบันทึกรายละเอียดลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ เป็นจำนวนเงินที่ตรงกันและเป็นการแจ้งต่อคณะกรรมการซึ่งอำเภอแต่งตั้งขึ้น อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เกิดเหตุ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นจำนวนที่น่าเชื่อว่าใกล้เคียงกับจำนวนที่เสียหายจริง และเป็นจำนวนและราคาที่ไม่สูงเกินกว่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายส่วนค่าพันธุ์ปลาและค่าอาหารปลาให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนและราคาที่แจ้งไว้ต่อเจ้าหน้าที่ทั้งสอง ส่วนค่าปลาที่ผู้ฟ้องคดีคาดว่าจะจับขายได้รวม ๒,๐๐๐ กิโลกรัม เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เห็นว่า เมื่อการพิจารณาค่าเสียหายดังกล่าวคิดคำนวณจากการที่จะจับปลาขายได้เมื่อเลี้ยงครบกำหนดเวลาแล้ว กรณีจึงเป็นค่าเสียหายในอนาคตที่ศาลไม่อาจกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่การคิดค่าเสียหายส่วนนี้จะต้องเป็นค่าเสียหายที่แท้จริงโดยคิดจากน้ำหนักและราคาปลาที่จับขาย ณ วันที่เกิดเหตุละเมิด ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เห็นควรกำหนดค่าเสียหายเป็นค่าขาดรายได้จำนวนหนึ่งในสามของต้นทุนการเลี้ยงปลาแต่ละชนิดเมื่อค่าพันธุ์ปลาและค่าอาหารปลาคิดเป็นต้นทุนเท่ากับ ๖๖,๕๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับชดใช้ค่าขาดรายได้จากการเลี้ยงปลาเป็นเงิน ๒๒,๑๖๗ บาท และเมื่อหักค่าขายซากปลาได้จำนวน ๕,๐๐๐ บาท ออกแล้วคงเหลือเงิน ๑๗,๑๖๗ บาท ดังนั้น ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจริงและมีได้เป็นค่าเสียหายที่เกินสมควรซึ่งผู้ฟ้องคดีพึงได้รับการชดใช้จึงรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๓,๖๖๗ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๑/๒๕๕๘)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่อื่นเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวยังจะต้องเป็นผลโดยตรงทำให้เกิด ความเสียหายที่แท้จริงด้วย และในการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และ ข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเพียงพอ การที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาซื้อ ครุภัณฑ์กับเอกชน โดยสัญญามีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าปรับ ซึ่งถือเป็น ค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้าอันมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ และเมื่อคู่สัญญา ฝ่ายเอกชนผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงานของรัฐที่สามารถเรียกค่าปรับได้ทันที ส่วนหลักประกันสัญญาเป็นเพียงการประกันการปฏิบัติตามสัญญา หากเกิดการผิดสัญญา หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะยึดหลักประกันสัญญาและเรียกเบี้ยปรับได้อีกด้วย การที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ดำเนินการเรียกค่าปรับจากคู่สัญญา แม้ว่าพฤติการณ์ จะถือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการและไม่ตั้งใจปฏิบัติ หน้าที่ราชการให้เกิดผลดีแก่ราชการก็ตาม แต่เมื่อสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ ต่อเอกชนยังมีได้หมดลง การไม่เรียกค่าปรับจึงมิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้หน่วยงาน ของรัฐต้องเสียสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด ความเสียหายจึงยังไม่เกิดขึ้น กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า เป็นการกระทำละเมิด การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในความเสียหายจึงเป็นการ ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ลำปาง จังหวัดลำปาง ได้ทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ทันตกรรมกับบริษัท บ. จำกัด แต่ปรากฏว่า เมื่อครบกำหนดตามสัญญา บริษัทฯ ได้ส่งมอบครุภัณฑ์ทันตกรรมให้แก่โรงพยาบาลบางแห่ง ไม่ถูกต้องครบถ้วนและบางแห่งยังไม่ได้รับมอบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ลำปางให้บอกเลิกสัญญา แจ้งธนาคารผู้ค้ำประกันเพื่อยึดหลักประกันสัญญา แจ้งให้เป็นผู้ทำงาน และจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ แต่มิได้เสนอให้เรียกค่าปรับรายวันตามที่ข้อกำหนดในสัญญากำหนดไว้ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ

ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยจงใจไม่ดำเนินการเรียกให้บริษัทฯ ผู้ขายชำระเงินค่าปรับรายวันตามสัญญาเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย และมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ต่อมา อัยการจังหวัดลำปาง มีความเห็นว่า สิทธิในการเรียกค่าปรับมีอายุความ ๑๐ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังไม่เสียสิทธิดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งใหม่อีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำสั่งยกอุทธรณ์ตามเดิม จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากบทบัญญัติในมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และนิยามของคำว่า คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐก็สามารถออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้ ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเพียงพอเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ จึงมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ซึ่งต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัญญามาตั้งแต่ต้น โดยผู้ฟ้องคดีย่อมต้องทราบดีว่า หากบริษัทฯ เป็นฝ่ายผิดสัญญาแล้ว ทางราชการมีสิทธิเรียกค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒ ของราคาสั่งของที่ยังไม่ส่งมอบได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ลป ๐๐๒๘/๒๑๓๒๐ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๙ ลงนามปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง แจ้งเรื่องการเรียกค่าปรับเป็นรายวันให้บริษัทฯ ผู้ขายทราบ แต่ต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๓๙ เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง เพียงแต่ให้บอกเลิกสัญญา แจ้งธนาคารผู้ค้ำประกันเพื่อยึดหลักประกันสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และจัดซื้อใหม่โดยวิธีการพิเศษเท่านั้น และต่อมาเมื่อได้รับการทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ จังหวัดลำปาง แจ้งว่าทางราชการมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ขายได้จนถึงวันบอกเลิกสัญญา แต่ยังไม่ได้รับค่าปรับ จึงให้ดำเนินการเรียกค่าปรับจากผู้ขายที่ผิดสัญญาให้ถูกต้องครบถ้วนโดยด่วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าได้ยึดหนังสือค้ำประกันสัญญา และนำเงินส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินแล้ว แต่มิได้ชี้แจงตอบข้อทักท้วงในเรื่องเงินค่าปรับ ทั้งมิได้

ติดตามเร่งรัดให้มีการชำระค่าปรับรายวันตามข้อทักท้วงแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ทำการยึดหลักประกันสัญญาและส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินแล้วก็ตาม แต่เมื่อค่าปรับตามสัญญาเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้า กรณีจึงมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ ซึ่งเมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่สามารถเรียกค่าปรับดังกล่าวได้ทันที ส่วนหลักประกันการผิดสัญญานั้นเป็นเพียงการประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยหากกรณีเกิดการผิดสัญญาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีก็อาจยึดหลักประกันสัญญาไว้และสามารถเรียกเบี้ยปรับจากผู้ผิดสัญญาได้อีกด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจอ้างได้ว่าการยึดหลักประกันสัญญาถือเป็นการดำเนินการเรียกค่าปรับแล้ว ดังนั้น จึงถือได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจที่จะไม่ติดตามเรียกค่าปรับจากบริษัท ตามสัญญา อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และเป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ

อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่เพียงอย่างเดียว แต่ในส่วนของความเสียหายที่ทางราชการได้รับนั้น คณะกรรมการฯ พิจารณาแต่เพียงว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ทางราชการไม่ได้รับเงินค่าปรับตามสิทธิเพื่อส่งเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น แต่ในการกระทำละเมิดนอกจากจะต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีความเสียหายที่แท้จริงเกิดขึ้นด้วย ซึ่งก็คือสิทธิเรียกร้องค่าปรับเป็นรายวันตามสัญญา แต่เมื่ออายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาในกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อบริษัท ผู้ขายผิดสัญญาไม่ส่งมอบครุภัณฑ์ทันตกรรม เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทางราชการย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้บริษัท รับผิดชอบตามสัญญา ซึ่งรวมถึงการเสียค่าปรับรายวันได้ภายในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ เมื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๙/๔๔๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ เสนอเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใหม่ และได้ยกความเห็นของอัยการจังหวัดลำปางที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่เสียสิทธิเรียกร้องค่าปรับจากผู้ขายตามสัญญาและความเสียหายยังไม่เกิด เมื่อความเสียหายยังไม่เกิด การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นละเมิด และต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้เห็นชอบและสั่งการให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินและให้ยกเลิกการดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีด้วย กรณีจึงรับฟังได้ว่าในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินนั้น สิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีต่อบริษัท ผู้ขาย

จึงยังมีได้หมดลงแต่อย่างใด ดังนั้น แม้พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบของทางราชการ และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็มิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการเรียกค่าปรับจากบริษัท กรณีจึงถือไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีข้ออ้างข้อเท็จจริงที่ใช้ในการออกคำสั่งอย่างเพียงพอ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๖ โดยได้พิจารณาโดยอาศัยเหตุเดียวกันแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามหนังสือดังกล่าวนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าวเป็นต้นไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๐๓/๒๕๕๘)

หัวหน้าหน่วยงานคลังมีหน้าที่รวบรวมรายงานการเงินเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณและช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณในการควบคุมตรวจสอบการขอโอนเงินงบประมาณและตรวจสอบฎีกาที่ขอเบิกจ่ายเงินว่าถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ซึ่งถ้าหากการขอโอนงบประมาณหรือการขอเบิกจ่ายงบประมาณไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หัวหน้าหน่วยงานคลังก็มีหน้าที่ต้องเสนอแนะหรือคัดค้านการโอนเงินงบประมาณหรือการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ไม่ถูกต้องนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่งบประมาณและผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาตัดสินใจต่อไป แต่การที่หัวหน้าหน่วยงานคลังซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ได้ทำบันทึกประกอบการพิจารณาขออนุมัติโอนเงินงบประมาณและให้ความเห็นตามบัญชีโอนเงินงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนให้ความเห็นตามฎีกาให้เบิกจ่ายเงินได้ โดยไม่ได้ตรวจสอบการขอโอนเงินงบประมาณรายจ่ายและการเบิกเงินโดยละเอียดรอบคอบเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีมีคำสั่งอนุมัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปเพิ่มเป็นรายจ่ายสำรอง และอนุมัติให้เบิกจ่ายสำรองเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาล จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐

**ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงชอบด้วยกฎหมาย**

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๐,๕๓๓.๑๒ บาท แก่เทศบาลเมือง เนื่องจากในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองคลังไม่ตรวจสอบความถูกต้อง เกี่ยวกับการโอนเงินงบประมาณและการเบิกจ่ายค่าธรรมเนียมแต่กลับเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชา ให้โอนเงินงบประมาณเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตามคำสั่ง ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการจัดการเกี่ยวกับ งานกองคลัง ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานงบประมาณ งานตรวจสอบ การขอโอนเงินงบประมาณ และการเบิกจ่ายค่าธรรมเนียมแต่อย่างใด และแม้ว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดกองคลังจะมีหน้าที่จัดทำไปโอน งบประมาณแต่เป็นงานที่ได้รับมอบหมายและอยู่ในการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่งบประมาณ โดยตรง และการลงนามเสนอขอโอนงบประมาณ เป็นเพียงการรายงานรับรองการตรวจสอบ ยอดเงินงบประมาณคงเหลือของหน่วยงานเพื่อส่งคืนให้กับเจ้าหน้าที่งบประมาณ รวมทั้งการขอ อนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณค่าธรรมเนียมก็ดำเนินการโดยสำนักปลัดเทศบาลผู้เป็นเจ้าของงบประมาณ มิใช่กองคลัง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ให้อยู่ที่อุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หัวหน้าหน่วยงานคลังมีหน้าที่รวบรวมรายงาน การเงินเพื่อใช้ประกอบการคำนวณตั้งงบประมาณตามข้อ ๒๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีหน้าที่ช่วยเหลือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยตามข้อ ๓๓ ของระเบียบเดียวกันด้วย นอกจากนี้ หัวหน้าหน่วยงานคลังก็ยังมีหน้าที่ตรวจฎีกาที่หน่วยงาน ขอเบิกจ่ายเงินงบประมาณว่าถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ซึ่งหากมีการจ่ายเงินไม่ถูกต้อง หัวหน้าหน่วยงานคลังผู้ตรวจฎีกาก็มีความรับผิดชอบร่วมกับเจ้าของงบประมาณ ผู้อนุมัติฎีกา และ ผู้จ่ายเงิน ที่จะต้องชดใช้เงินคืนจนครบถ้วนตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับหลักเกณฑ์การโอนเงินงบประมาณ ปรากฏตามหนังสือ กรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๒๗๘๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เรื่อง การพิจารณาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ในแบบบัญชีโอนเงินงบประมาณรายจ่ายได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานคลังมีความเห็นเสนอเจ้าหน้าที่งบประมาณเพื่อขออนุมัติโอนเงินงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานคลังจึงมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณในการควบคุมตรวจสอบการขอโอนเงินงบประมาณ และตรวจสอบฎีกาที่ขอเบิกจ่ายเงินว่าถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ซึ่งหากการขอโอนงบประมาณหรือการขอเบิกจ่ายงบประมาณนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลังก็มีหน้าที่จะต้องเสนอแนะหรือคัดค้านการโอนเงินงบประมาณ หรือการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ไม่ถูกต้องนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่งบประมาณและผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาตัดสินใจต่อไป

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๓.๔/ว ๑๐๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๒ เรื่อง การตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินค่ารับรอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินค่ารับรองได้ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ของรายได้จริงในปีที่ล่วงมา โดยไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้ เงินจ่ายขาดเงินสะสม และเงินที่มีผู้อุทิศให้ ซึ่งเทศบาลมีรายได้จริงในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ โดยไม่รวมเงินอุดหนุน เงินกู้ เงินจ่ายขาดเงินสะสม และเงินที่มีผู้อุทิศให้เป็นเงิน ๑๑,๔๘๑,๐๐๓.๒๖ บาท เทศบาลจึงสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทค่ารับรองในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ได้เพียง ๕๗,๔๐๕.๐๒ บาท แต่เทศบาลได้เบิกจ่ายค่ารับรองเป็นเงิน ๑๒๓,๙๓๐ บาท จึงเบิกจ่ายเงินเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นเงิน ๖๖,๕๒๔.๙๘ บาท ซึ่งการเบิกจ่ายค่ารับรองเกินกว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏว่า ในการโอนเงินงบประมาณเพิ่มเติมในครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ รายงานข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาขออนุมัติให้โอนเงินงบประมาณว่า เทศบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้บางรายการไม่เพียงพอแก่การเบิกจ่าย จึงจำเป็นต้องขอโอนเงินงบประมาณ และในการโอนเงินงบประมาณเพิ่มเติมในครั้งที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔ ขออนุมัติให้โอนเงินงบประมาณในรายการที่ ๑.๒ ค่าใช้สอยประเภทรายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการงบประมาณ ๘๕,๐๐๐ บาท ขอโอนเพิ่มจำนวน ๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งในการขอโอนงบประมาณเพิ่มเติมทั้งสองครั้งข้างต้น ผู้ฟ้องคดีได้เสนอแนะว่า เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างเพียงพอ จึงเห็นควรโอนเงินงบประมาณดังกล่าว

พร้อมทั้งให้ความเห็นในฐานะหัวหน้าหน่วยงานคลังในบัญชีโอนเงินงบประมาณว่า ตรวจสอบงบประมาณเรียบร้อยแล้วเห็นควรโอนได้ ส่วนในการเบิกจ่ายเงิน ผู้ฟ้องคดีมีความเห็นตามฎีกาที่ขอเบิกเงินว่า เห็นควรให้เบิกจ่ายได้ กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้างานคลัง ย่อมต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่งบประมาณในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย การขอโอนเงินงบประมาณรายจ่าย การตรวจสอบเอกสารการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การก่อกวนนี้ผูกพันให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ตามอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบการขอโอนเงินงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการขอเบิกเงินดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบ ก็จะพบว่า การขอโอนเงินงบประมาณทั้งสองครั้งมีจำนวนเงินรวมกันแล้วเกินกว่าจำนวนที่หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๓๐๓.๔/ว ๑๐๕ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๒ เรื่อง การตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินค่ารับรอง กำหนด การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกประกอบการพิจารณาขออนุมัติโอนเงินงบประมาณ และให้ความเห็นตามบัญชีโอนเงินงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนให้ความเห็นตามฎีกาให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุมัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ไปเพิ่มเป็นรายจ่ายค่ารับรอง และอนุมัติให้เบิกจ่ายค่ารับรองเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลตำบล ซึ่งต่อมาเทศบาลตำบลได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง ทำให้สิทธิเรียกร้องของเทศบาลตำบลโอนไปเป็นของเทศบาลเมือง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเทศบาลเมืองตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า เทศบาลตำบลได้เบิกจ่ายเงินค่ารับรองเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นเงิน ๖๖,๕๒๔.๙๘ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลางรวม ๕ ราย แต่ละรายให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนความรับผิดของตนโดยให้นาง อ. ปลัดเทศบาล นาย ร. นายกเทศมนตรี นาย อ. และนาย ว. เทศมนตรี รวมทั้งผู้ฟ้องคดี หัวหน้าหน่วยงานคลังรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่ากันเป็นเงินคนละ ๑๐,๕๓๓.๑๒ บาท และให้ค่าเสียหายที่เหลืออีกจำนวน ๑๓,๘๕๙.๓๘ บาท ตกเป็นพับแก่เทศบาล กรณีจึงเห็นว่าการกำหนดค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดตามระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและเป็นธรรมแก่กรณีของผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดี

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๐,๕๓๓.๑๒ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๗/๒๕๕๘)

การที่กรมทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก่อสร้างฝายน้ำล้น เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภคและเพื่อการเกษตรกรรม เป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อการก่อสร้างได้รุกล้ำที่ดินของเอกชน โดยไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือตกลงซื้อขายที่ดิน และไม่มีกฎหมายอื่นใดให้อำนาจกระทำการอันเป็นการกระทำต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน หรือเจ้าของที่ดินได้ให้ความยินยอมในการก่อสร้างคันดินรุกล้ำที่ดิน อีกทั้งที่ดินที่ถูกรุกล้ำเป็นสินส่วนตัวตามมาตรา ๑๔๗๑ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่สมรสของเจ้าของที่ดินจึงไม่อาจให้ความยินยอมอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยมิได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของที่ดิน ประกอบกับการแสดงเจตนาให้ความยินยอมอุทิศหรือยกที่ดินให้ทางราชการจะต้องปรากฏพยานหลักฐานการอุทิศหรือยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินจะต้องได้รับทราบถึงข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อตนอย่างชัดเจน เมื่อไม่ทราบข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญย่อมไม่อาจถือได้ว่าได้อุทิศหรือสละการครอบครองที่ดินให้แก่ทางราชการ กรณีจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และกรมทรัพยากรน้ำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นในการตรวจสอบผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและแนวเขตการก่อสร้างคันดินได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ถือได้ว่ากระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้เอกชนเสียหายในทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดิน จึงเป็นการกระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๖๖๑๖ เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๖๕ ตารางวา ได้มาโดยการรับมรดกจากบิดาและผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวทำนาทำไร่ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ) โดยสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ได้ทำการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบอง ในการก่อสร้างดังกล่าวมิได้มีการยึดหลักแนวเขตพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้าง และห่างห้วยส่วนจำกัด ล. ซึ่งเป็นผู้รับจ้าง

ได้ทำคันดินที่มีขนาดใหญ่มาก ทำให้รูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ให้ความยินยอม แต่อย่างใด จึงได้มีหนังสือขอให้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ลดขนาดคันดินหรือขอเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการก่อสร้างคันดินรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวทำให้ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ บริหารจัดการ พัฒนา อนุรักษ์ฟื้นฟู รวมทั้งควบคุม ดูแล กำกับ ประสาน ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการศึกษาความเหมาะสมและสำรวจออกแบบรายละเอียดรวมทั้งศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการพัฒนาลุ่มน้ำชี (น้ำพรม ลำน้ำพองตอนบน) โดยมีการก่อสร้างโครงการฝายน้ำล้นห้วยบอง หมู่ที่ ๖ ตำบลดินดำ อำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการอุปโภคและบริโภคและเพื่อการเกษตรกรรมทั้งในฤดูแล้งและฤดูฝนด้วย และสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างโครงการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบองและได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ให้ทำการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบองตามสัญญา ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕

คดีนี้ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ล. ดำเนินการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบอง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างคันดินมีขนาดใหญ่มากทำให้รูกกล้าที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๖๖๑๖ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ ขอให้สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ลดขนาดคันดินหรือขอเงินค่าทดแทนความเสียหายจากการก่อสร้างคันดินรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๔ ได้ให้ช่างผู้ควบคุมงานก่อสร้างตรวจสอบแล้วปรากฏว่า การก่อสร้างคันดินฝั่งขวาช่วง กม.ที่ ๐ + ๑๗๕ ถึง กม.ที่ ๐ + ๔๓๐ ได้รูกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี กว้างประมาณ ๒๐ เมตร ยาวประมาณ ๑๕๐ เมตร และกว้างประมาณ ๕ เมตร ยาวประมาณ ๑๐๕ เมตร คิดเป็นพื้นที่ประมาณ ๓,๕๒๕ ตารางเมตร หรือเนื้อที่ ๒ ไร่

๒ งาน แต่ไม่สามารถลดขนาดคันดินได้ เนื่องจากมีผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้างฝายน้ำล้น ดังนั้น เมื่อการดำเนินการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบอง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี และไม่มีกฎหมายอื่นใดให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมในการก่อสร้างคันดินดังกล่าวรुकล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างคันดินฝายน้ำล้นห้วยบอง จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นในการตรวจสอบผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและแนวเขตการก่อสร้างคันดินได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นที่ดินจำนวนเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๑๑ ตารางวา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างในอุทธรณ์ว่า ก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบอง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสม และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินงานโครงการดังกล่าว ซึ่งมีชาวบ้านที่อยู่ในบริเวณก่อสร้างได้ยินยอมอุทิศที่ดินให้ดำเนินการก่อสร้างจำนวน ๙ ราย รวมทั้งนาย ล. สามีของผู้ฟ้องคดีก็ได้ยินยอมอุทิศที่ดินให้สาธารณประโยชน์ตามหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งหนังสือดังกล่าวได้ระบุข้อความว่า เจ้าหน้าที่ได้ปักหลักแนวเขตไว้แล้ว เจ้าของที่ดินได้รับทราบแล้วเห็นว่าเป็นสาธารณประโยชน์ จึงยินยอมอุทิศที่ดินเพื่อให้ดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว และแม้จะไม่ปรากฏหลักฐานการที่ผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้นาย ล. สามีของผู้ฟ้องคดีลงนามในหนังสืออุทิศที่ดินให้สาธารณประโยชน์ก็ตาม แต่การที่บุคคลทั้งสองเป็นสามีภรรยาด้วยกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมทำให้ทางราชการเข้าใจโดยสุจริตว่า บุคคลทั้งสองได้ยินยอมอุทิศที่ดินให้สาธารณประโยชน์แล้ว นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับที่ดินพิพาทตาม น.ส. ๓ และที่ ๒๓๓ มาโดยการรับมรดกจากบิดาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งต่อมาได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๖๖๑๖ ที่ดินตามโฉนดที่ดินพิพาทจึงเป็นสินส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๔๗(๑) (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นาย ล. สามีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจให้ความยินยอมอุทิศที่ดินดังกล่าวให้สาธารณประโยชน์โดยมิได้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี และไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมโดยปริยายแล้ว ประกอบกับการที่จะถือว่าผู้ฟ้องคดี

หรือสามีของผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตนาให้ความยินยอมในการอุทธรณ์หรือยกที่ดินให้ทางราชการได้นั้น จะต้องปรากฏพยานหลักฐานการอุทธรณ์หรือยกให้เป็นที่ยอมรับโดยชอบ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับทราบถึงข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อตนอย่างชัดเจนว่าการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบองจะทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียที่ดินในบริเวณใด เป็นจำนวนเท่าไร เมื่อผู้ฟ้องคดีหรือสามีของผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือสามีของผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์หรือสละการครอบครองที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อใช้ในการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยบอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างคันดินรูกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๑๑ ตารางวา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเสนอพยานหลักฐานราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณใกล้เคียงได้ จึงกำหนดค่าเสียหายโดยคิดคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ราคาตารางวาละ ๕๐ เป็นเงิน ๕๕,๕๕๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๖/๒๕๕๙)

การที่เทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างและเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสียตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อเอกชนผู้รับมอบหมายเป็นผู้มีอาชีพก่อสร้างและมีบริษัทที่ปรึกษาควบคุมงาน ย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยต้องหาวิธีการหรือมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย แต่เมื่อมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอตามหลักวิชาชีพ เป็นเหตุให้เจ้าของอาคารซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของอาคาร เทศบาลในฐานะหน่วยงานทางปกครองซึ่งมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนและได้เกิดการละเมิดขึ้น จึงต้องรับผิดชอบแห่งการกระทำละเมิด และอาจใช้สิทธิไล่เบียดให้เอกชนผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนนั้นรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๔๓ พร้อมบ้านเป็นอาคาร ๓ ชั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล

นครสงขลา) ว่าจ้างให้ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ม.) ซึ่งมีผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ (นาย ท.) เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการและเป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบร่วมกับผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ อย่างไม่จำกัดจำนวน ทำการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ และในระหว่างการทำงานจ้าง ลูกจ้างของผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ จงใจหรือประมาทเลินเล่อ ก่อสร้างโดยวิธีขุดเจาะวางท่อตามแนวถนนนครนอก ทำให้อาคารของผู้ผูกฟองคืดทั้งสามได้รับความเสียหาย คือ ฝ้าผนังและคานทรุดตัว เกิดการแตกร้าวเกือบทั้งอาคาร ผู้ผูกฟองคืดทั้งสามได้แจ้งผู้ผูกฟองคืดทั้งสามให้ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ผูกฟองคืดทั้งสามแล้ว แต่ผู้ผูกฟองคืดทั้งสามเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ผูกฟองคืดทั้งสามร่วมกันชำระเงินพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการดำเนินการก่อสร้างระบบระบายน้ำ และระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ ได้ทำการขุดเจาะถนนด้วยเครื่องมือหนักเพื่อขุดหลุมลึกหลายเมตร มีการตอกแผ่นเหล็กเกิดแรงสั่นสะเทือนเป็นเหตุให้บ้านของผู้ผูกฟองคืดทั้งสามซึ่งอยู่ใกล้กับจุดที่มีการก่อสร้างได้รับความเสียหาย ฝ้าผนังและคานทรุดตัว อาคารแตกร้าว ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ เป็นผู้มีอาชีพก่อสร้างและมีบริษัทที่ปรึกษาควบคุมงานย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ โดยต้องหาวิธีการหรือมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ผูกฟองคืดทั้งสาม ทั้งที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ ก็ทราบดีอยู่แล้วว่าทำเลที่ตั้งอาคารของผู้ผูกฟองคืดทั้งสามอยู่ริมทะเลสาบสงขลา การขุดเจาะดินย่อมทำให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลกระทบต่ออาคารและการเคลื่อนที่ของดินได้ฐานรากอาคารของผู้ผูกฟองคืดทั้งสามได้ และที่ผ่านมาก็ปรากฏว่าเกิดรอยร้าวหรือความเสียหายแก่บ้านของผู้ผูกฟองคืดทั้งสามก่อนมีการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ประกอบกับพยานผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า สาเหตุความเสียหายของอาคารพิพาทเกิดจากการก่อสร้างที่มีการขุดดินและงานอื่น ๆ บริเวณใกล้ ๆ ด้วย เมื่อผู้ผูกฟองคืดที่ ๒ และผู้ผูกฟองคืดที่ ๓ มิได้ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างอย่างเพียงพอเป็นเหตุให้อาคารของผู้ผูกฟองคืดทั้งสามได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ผูกฟองคืดทั้งสาม และผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ก็ให้การยอมรับตามหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ มีถึงอธิบดีอัยการฝ่ายคดีปกครองสงขลา โดยยอมรับว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเจ้าของอาคารบริเวณที่ก่อสร้างเกิดจากผลกระทบของการดำเนินการของผู้รับจ้าง ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑ ในฐานะผู้ว่าจ้างและเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำโครงการระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียภายในเขตเทศบาลนครสงขลาตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตาม

กฎหมายโดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเอกชนเข้าดำเนินการแทนตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองซึ่งมอบหมายให้เอกชนดำเนินกิจการแทน และได้เกิดการละเมิดขึ้น จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แม้ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ได้กระทำละเมิดร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นยอมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ อย่างไรก็ตาม คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ข้อพิพาทในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงหมดสิ้นไป คดีสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงถึงที่สุดไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ใช่คู่กรณีในอุทธรณ์ในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ได้ทำคำแก้อุทธรณ์หรือทำคำชี้แจงในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ประกอบกับเมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิอุทธรณ์โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องแต่ไม่อาจมีคำขอในชั้นอุทธรณ์ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรายอื่นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิยกข้ออ้างที่ว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้กระทำละเมิด จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ จากเหตุผลดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจไปใช้สิทธิไล่เบี้ยตามกฎหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเมื่อพยานผู้เชี่ยวชาญได้ตรวจสอบสถานที่พิพาทแล้วได้ทำรายงานเสนอต่อศาลเกี่ยวกับสาเหตุของความเสียหายว่าเกิดจากการเสื่อมสภาพเนื่องจากอาคารมีอายุการใช้งานที่ยาวนาน เกิดจากการก่อสร้างที่มีการขุดดินและงานอื่น ๆ บริเวณใกล้ ๆ และอาคารดังกล่าวอยู่ติดกับทะเลสาบ การกระแทกของคลื่นส่งผลกระทบต่ออาคารเคลื่อนที่ของดินได้ทรูกราก และได้เสนอแนะว่า เนื่องจากอาคารดังกล่าวเป็นอาคารที่มีรูปร่างและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า การซ่อมแซมจะเน้นให้อยู่ในสภาพเดิม โดยการเลือกใช้วิธีการเสริมกำลังและเพิ่มเสถียรภาพเป็นหลัก ค่าซ่อมแซมความเสียหาย

ดังกล่าวคิดเป็นเงินจำนวนประมาณ ๓๘๘,๙๐๐ บาท ซึ่งพยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสองเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านวิศวกรรมและเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียในคดี อีกทั้งศาลได้ส่งรายงานความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสองให้คู่กรณีได้ทราบแล้ว ไม่มีผู้ใดโต้แย้งหรือคัดค้านว่าไม่ถูกต้องอย่างไร จึงเชื่อว่ารายงานความเห็นที่พยานผู้เชี่ยวชาญทั้งสองได้เสนอต่อศาลนั้นถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏและตามหลักวิชาวิศวกรรมศาสตร์ เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ทำการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียโดยวิธีการขุดเจาะดินและวางท่อโดยมิได้มีมาตรการที่สามารถป้องกันความเสียหายจากการก่อสร้าง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเรือนของราษฎรในบริเวณที่ก่อสร้างหลายสิบหลังรวมทั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีทั้งสามด้วย จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๓๘๘,๙๐๐ บาท ตามความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และเมื่อค่าเสียหายดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงผิดนัดตั้งแต่วันที่กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ทำการละเมิด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๔/๒๕๕๙)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เมื่อโครงสร้างการแบ่งงานและการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ฝ่ายการเงินและบัญชี มีหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะแต่งานการเงินและบัญชีของเงินกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเบิกจ่าย การจัดทำบัญชี และการตรวจสอบไว้ต่างหากจากเงินงบประมาณและเงินบริหารของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารงานทั่วไปที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบอยู่แล้ว หัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชีจึงมิใช่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในฝ่ายบริหารงานทั่วไปและไม่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเงินงบประมาณและเงินบริหารสำนักงานจึงไม่อาจถือได้ว่าหัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำการทุจริตเบิกจ่ายเงินงบประมาณและเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งให้หัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชีชดใช้ค่าเสียหายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๖ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม) ออกคำสั่งสำนักงานประกันสังคมลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๑๓๔,๕๓๓.๕๙ บาท กรณีนาง ศ. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓ ปฏิบัติงานประจำฝ่ายบริหารงานทั่วไป กระทำการทุจริตการเบิกจ่ายเงินงบประมาณและเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำพูน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ถูกต้องหลายรายการ ไม่มีเอกสารใบสำคัญประกอบการเบิกจ่ายทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่รองปลัดกระทรวงแรงงาน หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงานในฐานะผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานประกันสังคมลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามคำสั่งจังหวัดลำพูน ที่ ๑๘๖๖/๒๕๔๐ เรื่องการบริหารราชการและการมอบหมายหน้าที่การงานในสำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำพูน ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ กำหนดให้นาง ศ. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๓ ปฏิบัติงานประจำฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานการเงินและบัญชี การเบิกจ่ายเงิน

เก็บรักษาและนำเงินส่งคลัง จัดทำงบเดือน รวบรวมใบสำคัญ งานพัสดุ ครุภัณฑ์ และยานพาหนะ ส่วนผู้ฟ้องคดี ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๖ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชี มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบบริหารงาน ซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเงินและบัญชี และงานอื่นที่ได้รับมอบหมายหรือสั่งการ และตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคม ที่ ๑๔๒/๒๕๓๗ เรื่อง ปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๗ กำหนดให้แบ่งงานภายในสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเป็น ๔ ฝ่ายให้ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบงานสารบรรณ พิมพ์ดีด พัสดุ ครุภัณฑ์ ยานพาหนะ อาคารสถานที่ งานด้านการเงินและบัญชี การจัดทำแผนงานโครงการและงบประมาณ รวมทั้งสถิติ ข้อมูลและการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงาน งานการเจ้าหน้าที่ งานประชุม งานประชาสัมพันธ์ และงานอื่น ๆ ที่มีใช้หน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนฝ่ายการเงินและบัญชีกำหนดให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน กองทุนประกันสังคม รวมทั้งเงินเพิ่ม ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย การจ่ายเงินทดแทนค่ารักษาพยาบาลให้แก่ลูกจ้างผู้มีสิทธิและสถานพยาบาล การจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนผู้มีสิทธิ รวมทั้งการเก็บรักษาเงิน จัดทำงบการเงิน จัดทำบัญชีการรายงานการเงินต่าง ๆ ของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมในจังหวัด เห็นได้ว่าตามโครงสร้างการแบ่งงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งข้างต้นนั้น ฝ่ายการเงินและบัญชีมีหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะแต่งานการเงินและบัญชีของกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เบิกจ่าย การจัดทำบัญชีและการตรวจสอบไว้ต่างหากจากเงินงบประมาณและเงินบริหารของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารงานทั่วไป ดังนั้นจึงไม่อาจรับฟังได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๖ หัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชีแล้วจะต้องรับผิดชอบการเงินและบัญชีที่เป็นเงินงบประมาณของสำนักงานด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้บังคับบัญชาของนาง ศ. การที่นาง ศ. กระทำการทุจริตเบิกจ่ายเงินงบประมาณและเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงาน ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ถูกต้องหลายรายการ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ล้วนแต่เป็นงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารงานทั่วไปทั้งสิ้น มิได้เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการเงินและบัญชี และรับผิดชอบเฉพาะเงินกองทุนประกันสังคมและเงินกองทุนเงินทดแทนเท่านั้น สอดคล้องกับหนังสือรับรองของประกันสังคมจังหวัดลำปาง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประกันสังคมจังหวัดลำพูนในระหว่างวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๔ ประกันสังคมจังหวัดลำพูน และนาง ส. นักวิชาการประกันสังคม ๖ พยานบุคคลที่ให้การรับรอง

ในทำนองเดียวกันว่าตามคำสั่งของสำนักงานประกันสังคมดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายการเงินและบัญชีมีหน้าที่รวมถึงการเงินและบัญชีของเงินงบประมาณและเงินกองทุนเพื่อบริหารสำนักงานด้วยแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั่วไป ซึ่งมีหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบอยู่แล้ว และผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ศ. ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในฝ่ายบริหารงานทั่วไปแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ผู้บังคับบัญชาของนาง ศ. และไม่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเงินงบประมาณและเงินบริหารสำนักงาน กรณีย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อสำนักงานประกันสังคมได้ คำสั่งสำนักงานประกันสังคมลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่สำนักงานประกันสังคมเป็นเงิน ๑๓๔,๕๓๓.๕๙ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓/๒๕๕๙)

เมื่อเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ย่อมมีผลผูกพันเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมดและมีผลใช้บังคับได้ระหว่างคู่สัญญา การที่เจ้าหน้าที่ยอมรับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดโดยรับโอนสิทธิการครอบครองที่ดิน น.ส. ๓ ก. จากลูกหนี้ซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่ามูลหนี้ตามคำพิพากษา ถือเป็นเรื่องผิดปกติวิสัยของผู้เป็นเจ้าหน้าที่ย่อมประสงค์ที่จะได้รับชำระหนี้เต็มตามจำนวนหนี้ และก่อนที่จะตกลงทำสัญญายอมรับการชำระหนี้ดังกล่าวก็ต้องมีการตรวจสอบการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ก่อนว่าบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. เป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้ได้หรือไม่ หรือที่ดินมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และเป็นที่ดินที่มีภาระจำนองหรือภาระติดพันหรือไม่ อีกทั้งขณะทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เจ้าหน้าที่รู้ว่าที่ดินอยู่ในระหว่างที่กรมที่ดินพิจารณาเพื่อเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ก็ยังคงลงรับโอนที่ดินเพื่อชำระหนี้ พฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ถ้ามิใช่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็เป็นการสมควรใจเข้าเสี่ยงภัยอันถือได้ว่าเป็นการยอมรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ตน ความเสียหายจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออก น.ส. ๓ ก. และอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน

น.ส. ๓ ก. จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้นาง ส. กู้ยืมเงินจำนวน ๑๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยนาง ส. ได้นำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตำบลวังแดง อำเภอตรอน จังหวัดอุดรธานี มาให้ผู้ฟ้องคดียึดถือไว้เป็นประกันโดยมิได้จดทะเบียนจำนองหรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใด ๆ ต่อมา นาง ส. ไม่ชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด โดยศาลมีคำพิพากษาให้นาง ส. ชำระหนี้เป็นเงิน ๒๖,๑๙๐,๙๐๖.๗๔ บาท นาง ส. ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลจังหวัด และในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีกับนาง ส. ได้ตกลงทำสัญญาประนีประนอมฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยนาง ส. ตกลงโอนสิทธิการครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) รวม ๒๗ แปลง ให้แก่นาย ล. ทนายความของผู้ฟ้องคดี และโอนสิทธิการครอบครองที่ดินรวม ๑๕๕ แปลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและนาย ภ. เพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดี นาย ภ. และนาย ล. ได้ยื่นขอจดทะเบียนโอนสิทธิการครอบครองที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถจดทะเบียนโอนสิทธิการครอบครองให้ได้ เนื่องจากมีคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งรวมถึงที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลง หลังจากนั้น นาย ภ. และนาย ล. ได้ทำบันทึกข้อตกลงโอนสิทธิการครอบครองที่ดินที่จะได้รับโอนจากนาง ส. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับโอนสิทธิการครอบครอง น.ส. ๓ ก. ทั้งหมดรวม ๑๘๒ แปลง ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่า น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวออกโดยหน่วยงานของรัฐและเป็นเอกสารที่ถูกต้องมิใช่เอกสารปลอม จึงตกลงรับโอนสิทธิการครอบครองที่ดินจากนาง ส. การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปฏิเสธไม่ดำเนินการจดทะเบียนโอนสิทธิการครอบครองที่ดินให้ปรากฏชื่อของผู้ฟ้องคดีในหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวตามสัญญาประนีประนอม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งว่าคำสั่งของรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลงดังกล่าวข้างต้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่โต้แย้งว่าเหตุแห่งการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลง เกิดจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี

กระทำการโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วยการออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินที่กฎหมายห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่สามารถจดทะเบียนโอนสิทธิการครอบครองที่ดินได้ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลง จึงเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า คำสั่งของรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลงดังกล่าวข้างต้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในชั้นนี้คดีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยเพียงว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) รวม ๑๘๒ แปลง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่าในการพิจารณาว่าการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการออก น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ นอกจากต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของการกระทำละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีองค์ประกอบ ๓ ประการ กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย การกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อและทำให้บุคคลอื่นเสียหายแล้ว ยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการออก น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คดีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีรับโอนสิทธิการครอบครองที่ดินที่พิพาทจำนวน ๑๘๒ แปลง จากนาง ส. ตามสัญญาประนีประนอมฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเนื้อหาในสัญญาได้ระบุเงื่อนไขและข้อตกลงอันเป็นสาระสำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีตกลงรับชำระหนี้จากนาง ส. ตามคำพิพากษาเป็นเงินจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีเงื่อนไขการชำระเงินว่า นาง ส. ตกลงส่งมอบการครอบครองที่ดินจำนวน ๑๘๒ แปลง ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยทั้งสองฝ่ายตีราคาที่ดินทั้งหมดเพื่อชำระหนี้เป็นเงิน ๒,๓๐๐,๐๐๐ บาท และยังปรากฏเงื่อนไขในการโอนสิทธิครอบครองที่ดินทั้ง ๑๘๒ แปลงดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า หากในการจดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าวนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะเหตุเกี่ยวกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามที่กล่าวข้างต้นว่า เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมีหนังสือถึงผู้มีสิทธิครอบครองถึงการขอเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรืออาจเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ด้วยเหตุที่มีการกล่าวอ้างว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่ดินอยู่ในเขตกำหนดของป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่ดินทั้งหมดมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายการไม่ตรงกับทะเบียนการครอบครองที่ดินหรือมีเนื้อที่การครอบครองเกินกว่าหลักฐานเดิม โดยผู้ฟ้องคดี

ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นอย่างดีก่อนที่จะมีการทำสัญญาฉบับนี้ ซึ่งต่อไปในภายภาคหน้า หากมีความเสียหายเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และหรือมีเหตุให้ไม่สามารถจดทะเบียนทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจะรับผิดชอบและติดตามเรียกร้องสิทธิและความเสียหายเองโดยที่ไม่เกี่ยวข้องกับนาง ส. อีกต่อไป และนาง ส. หมดหน้าทีในการโอนสิทธิครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา และยิ่งปรากฏข้อความว่า สัญญานี้ถือเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมดและให้มีผลใช้บังคับกันได้ หากนาง ส. ได้ปฏิบัติตามสัญญาครบถ้วนแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ติดใจที่จะบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นอีกต่อไป โดยที่มาตรา ๘๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้การประนีประนอมยอมความคือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปโดยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน สัญญาประนีประนอมที่ผู้ฟ้องคดีกับนาง ส. ตกลงทำขึ้นจึงมีผลผูกพันและใช้บังคับได้ระหว่างคู่สัญญา คือ ผู้ฟ้องคดีกับนาง ส. และจากเงื่อนไขในสัญญาดังกล่าวปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาประนีประนอมกับนาง ส. โดยยอมรับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดเป็นเงินเพียง ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่มูลหนี้ตามคำพิพากษามีจำนวนสูงถึง ๒๖,๑๙๐,๙๐๖.๗๔ บาท ซึ่งผิดปกติวิสัยของผู้อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ยอมประสงค์ที่จะได้รับการชำระเต็มตามจำนวนหนี้ อีกทั้งโดยปกติวิสัยของผู้อยู่ในฐานะเจ้าหนี้ก่อนที่จะตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมรับการชำระหนี้ด้วยการรับโอนที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันมีผลทำให้มูลหนี้ระงับ ผู้เป็นเจ้าหนี้ต้องทำการตรวจสอบการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. ก่อนว่าบุคคลผู้มีชื่อใน น.ส. ๓ ก. เป็นบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ให้ได้หรือไม่ และที่ดินดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามกฎหมายหรือไม่ เป็นที่ดินที่มีภาระจำนองหรือภาระติดพันหรือไม่ เป็นต้น แต่คดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงของที่ดินที่จะรับโอนต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดแต่อย่างใด ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วในขณะทำสัญญาประนีประนอมฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลง อยู่ในระหว่างที่ถูกฟ้องคดีกำลังพิจารณาเพื่อเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากออกในที่ดินที่ต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีกลับตกลงรับโอนที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลงดังกล่าวเพื่อชำระหนี้ พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีถ้ามิใช่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็เป็นการสมควรใจเข้าเสี่ยงภัยอันถือได้ว่าเป็นการยอมรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ตน ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจึงมีอาจถือได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในการออก น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลง

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงในสำนวนคดีไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและนาง ส. ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อโอนสิทธิในที่ดินตามสัญญาประนีประนอมฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ตามแบบ ท.ด. ๑ ก ต่อเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่อย่างไรก็ตาม ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) รวม ๑๘๒ แปลง และต่อมารองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๑๘๒ แปลงดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทำ ละเมิดผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้อง รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๔/๒๕๕๙)

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่กำหนดแนวทางยุติ ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ เป็นเพียงกรณีแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน เพื่อที่จะไม่ต้องนำข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ทางปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิ ของหน่วยงานทางปกครองที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการที่พนักงานอัยการละเลย ต่อหน้าที่ไม่ยื่นฎีกาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหาย จึงมีสิทธิฟ้องสำนักงานอัยการสูงสุดต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และ เมื่อการละเลยต่อหน้าที่เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย โดยเสียโอกาสในการนำข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของฝ่ายตนเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาของศาลฎีกา จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหาร ส่วนตำบลตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหาร

ส่วนตำบลตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าได้ถูกหักหุ้นส่วนจำกัด ถ. ยื่นฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัด ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ไม่พิจารณาให้หักหุ้นส่วนจำกัด ถ. เป็นผู้ชนะการประกวดราคาจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งพนักงานอัยการจังหวัดได้รับแต่งตั้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้า ต่อมา ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้มีคำพิพากษายืนตามศาลจังหวัดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๑ แจ้งขอให้พนักงานอัยการฎีกา แต่ปรากฏว่าในระหว่างที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาขึ้นฎีกา พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้ย้ายไปช่วยราชการที่สำนักงานอัยการจังหวัดภูเก็ต โดยที่ไม่ได้ระบุไว้ในบัญชีส่งมอบสำนวนว่าสำนวนคดีขององค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าอยู่ในระหว่างยื่นฎีกา เป็นเหตุให้คดีพ้นกำหนดระยะเวลาขึ้นฎีกาและคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความบกพร่องของพนักงานอัยการจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าได้รับความเสียหาย ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานอัยการสูงสุด) ชดใช้ค่าเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการที่พนักงานอัยการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ไม่ยื่นฎีกาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิพักต้องพิจารณาถึงแหล่งที่มาของเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้านำไปชำระหนี้ตามคำพิพากษาว่าเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าเองหรือเป็นเงินงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าได้รับมาจากกระทรวงการคลังแต่อย่างใด นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้ามีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลมหาชนที่แตกต่างหากจากราชการส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าจึงมีอิสระที่จะดำเนินกิจการของตนเองทั้งในด้านการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ด้านการบริหารงานบุคคล และมีความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง ทั้งนี้ ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าโดยผู้ฟ้องคดี

นำคดีมายื่นฟ้อง โดยปรากฏว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีแล้ว ศาลย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาได้

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี แต่ศาลก็ไม่ควรที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ ผู้ฟ้องคดีควรจะนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาต่อไปนั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้กำหนดแนวทางยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ ข้อ ๖.๒ กำหนดว่า กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน มิให้ฟ้องคดีต่อศาลให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการตัดสินชี้ขาดแล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป และให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติ หากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้นให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรนั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเพียงกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารกำหนดแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน เพื่อที่จะได้ไม่ต้องนำข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของหน่วยงานทางปกครองที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล อันเป็นสิทธิที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ส่วนการที่องค์กรบริหารส่วนตำบล อีหล่า นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ ย่อมเป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันเองภายในฝ่ายบริหาร ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาใช้เป็นเหตุอ้างว่าศาลไม่ควรรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๖ มาตรา ๑๑ (๔) มาตรา ๑๕ และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖ ข้อ ๘ และข้อ ๔๖ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า คดีแพ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกเป็นจำเลย หากคดีดังกล่าวมิใช่คดีพิพาทกับ

รัฐบาล พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะรับว่าต่างหรือแตกต่างกันคดียุติธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากเห็นสมควรและคดีที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชนะคดีไม่เต็มตามฟ้องหรือแพคดี พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ต้องเสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงผู้มีอำนาจสั่งคดี เพื่อแจ้งผลคดีพร้อมเหตุผลให้ตัวความตัดสินใจว่าจะฎีกาหรือไม่ ทั้งนี้ ในระหว่างรอความเห็นของตัวความ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ต้องยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาฎีกาไว้ก่อน เมื่อได้รับแจ้งผลจากตัวความแล้วจึงเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งคดี เพื่อออกคำสั่งและดำเนินคดีตามความประสงค์ของตัวความต่อไป การที่พนักงานอัยการจังหวัดได้รับว่าต่างให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลี่หล้า พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนย่อมมีหน้าที่เสนอความเห็นตามลำดับชั้นถึงผู้มีอำนาจสั่งคดีเพื่อแจ้งผลคดี พร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลี่หล้าตัดสินใจว่าจะยื่นฎีกาคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ หรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งขอให้พนักงานอัยการยื่นฎีกา พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจึงมีหน้าที่ดำเนินคดีตามความประสงค์ขององค์กรบริหารส่วนตำบลี่หล้า การที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนและอัยการจังหวัดไม่ได้ดำเนินการหรือมีคำสั่งไปในทางหนึ่งทางใดตามที่องค์กรบริหารส่วนตำบลี่หล้าได้มีหนังสือขอให้พนักงานอัยการยื่นฎีกา จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลี่หล้าได้รับความเสียหาย โดยเสียโอกาสในการนำข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของฝ่ายตนเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา จึงถือได้ว่าพนักงานอัยการกระทำละเมิดต่อองค์กรบริหารส่วนตำบลี่หล้าตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการกระทำละเมิดของพนักงานอัยการจังหวัดเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลี่หล้า ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ในส่วนของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ให้แก่ผู้ถูกกระทำละเมิดเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ศาลมีอำนาจกำหนดให้โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๓๕๐,๖๑๐.๒๗ บาท ซึ่งเท่ากับจำนวนเงินตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลี่หล้าชดใช้ให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ. เงินจำนวนดังกล่าวเป็นค่าเสียหายที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ มีคำพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลี่หล้าชดใช้ให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ. ในฐานะที่เป็นคู่ความฝ่ายที่แพคดี ซึ่งแม้้องค์การบริหารส่วนตำบลี่หล้าจะสามารถยื่นฎีกา

คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้ทันทีตาม แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่าศาลฎีกาจะมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๓ และมีคำพิพากษายกฟ้อง อันจะมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ. แต่อย่างใด ดังนั้น ค่าเสียหายเป็นเงิน ๓๕๐,๖๑๐.๒๗ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้นจึงมิใช่ค่าเสียหายที่ชัดเจนแน่นอนที่ศาลจะกำหนดให้ได้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดแก่สิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลอีหล้าเป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๙/๒๕๕๙)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ที่ดินส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ในการสัญจร โดยมีได้มีการขีดขวางหรือห้ามปราม ย่อมตกเป็น “ถนนและที่สาธารณะ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้เจ้าของที่ดินจะได้มีการแสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งโดยจัดทำป้ายสงวนสิทธิ์ว่าเป็นถนนส่วนบุคคลติดไว้ ก็ถือเป็นแต่เพียงเพื่อแสดงว่าตนมิได้ทอดทิ้งที่ดินอันจะยังผลเป็นการป้องกันมิให้ถนนดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น หากมีบุคคลนำวัสดุมาวางกองไว้หรือสร้างรั้วกั้นบนถนนอันมีลักษณะเป็นการทำให้เสื่อมความสะดวกในการสัญจร เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการมีคำสั่งห้ามหรือมีคำสั่งให้รื้อถอนได้ และหากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการรื้อถอนและให้ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการรื้อถอนตามค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง รวมทั้งมีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมายฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีสองรายฟ้องว่า เป็นเจ้าของที่ดินและอาคารซึ่งตั้งอยู่ตรงหัวมุมสามแยกบนถนนที่เชื่อมต่อกับซอย ก. โดยซื้อต่อมาจากเจ้าของเดิม (เจ้าของเดียวกันกับที่ดินซอย ก.) โดยใช้อาคารดังกล่าวประกอบเป็นกิจการร้านค้าและประสงค์จะปรับปรุงร้านค้า จึงได้สร้างรั้วสังกะสีบริเวณด้านหน้าอาคารเพื่อใช้วางกองวัสดุก่อสร้างและกั้นเป็นแนวเขตพื้นที่การก่อสร้างไว้เพื่อความปลอดภัยของบุคคลและรถยนต์ที่สัญจรผ่านไปมา โดยได้ขออนุญาตเจ้าของซอย ก. เรียบร้อยแล้ว ต่อมา นายกเทศมนตรีได้มีหนังสือสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีทำการรื้อถอน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลนคร) จึงใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ ประกอบมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ สั่งการให้เจ้าหน้าที่ทำการรื้อถอนรั้วสังกะสีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินซอย ก. เป็นที่ดินส่วนบุคคลมิใช่ที่สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตสร้างรั้วชั่วคราวกับเจ้าของที่ดินแล้ว การที่เจ้าหน้าที่เข้ามารื้อถอนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้นิยามความหมายของคำว่า “ถนน” ว่าหมายรวมถึง ถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งยังถือได้ว่าเป็น “ที่สาธารณะ” ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจากถนนหรือทางอันเป็นที่สาธารณะตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว หาได้หมายความว่าจำกัดเฉพาะแต่ถนน ทาง หรือซอยอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ แต่ย่อมหมายความว่ารวมถึงถนน ทาง หรือซอยส่วนบุคคลที่เจ้าของยินยอมโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้เป็นทางสัญจรไปมาได้เหมือนอย่างถนนหรือทางอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นเจตนารมณ์สำคัญของกฎหมาย จากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลสรุปได้ว่า ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นและประชาชนทั่วไป รวมทั้งกลุ่มรถโดยสารสองแถวได้ใช้ซอยที่พิพาทซึ่งเป็นซอยขนาดใหญ่เชื่อมต่อกับถนนสายหลักมาแล้ว ๒๐ ปี ถึง ๕๐ ปี โดยไม่มีผู้ใดโต้แย้งหรือแสดงกรรมสิทธิ์ และเจ้าของซอยได้ยินยอมให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมาในซอยดังกล่าวได้อยู่ก่อนที่จะจดทะเบียนให้เป็นทางภาระจำยอม ซึ่งการจดทะเบียนภาระจำยอมดังกล่าวเพื่อให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินสามยทรัพย์ในการผ่านเข้าออกทางดังกล่าวได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีผลเป็นการรับรองว่าเจ้าของซอยเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในซอยและที่ดินซอยดังกล่าวเป็นที่ดินส่วนบุคคล ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมการของเจ้าของที่ดินที่ยินยอมให้ประชาชนทั้งที่อาศัยอยู่ในซอยและประชาชนทั่วไปสามารถสัญจรไปมาในซอยดังกล่าวได้ และกลุ่มรถโดยสารสองแถวได้ใช้ซอยดังกล่าวเป็นจุดจอดรถโดยสารมานานหลายสิบปีแล้ว โดยมีได้แสดงการหวงห้ามหรือปิดกั้นทางเข้าออก แม้กระทั่งในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้าปรับปรุงและพัฒนาซอยดังกล่าวซึ่งเป็นเวลาภายหลังการจดทะเบียนภาระจำยอมแล้ว เจ้าของที่ดินก็มีได้โต้แย้งคัดค้านการปรับปรุงซอยแต่อย่างใด แต่กลับใช้ประโยชน์จากซอยที่พิพาทร่วมกับประชาชนทั่วไป กรณีจึงต้องฟังว่า ซอย ก. เป็นถนนซึ่งเจ้าของที่ดินได้ยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้โดยปริยาย จึงเป็นถนนและเป็นที่สาธารณะตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า เจ้าของซอยได้แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งโดยจัดทำป้ายสงวนสิทธิ์ว่าเป็นถนนส่วนบุคคลติดไว้ที่อาคารซึ่งต่อมาได้ขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

แต่ก็เป็นที่ยอมรับได้ว่าการกระทำดังกล่าวของเจ้าของซอยเป็นไปเพียงเพื่อแสดงว่าตนมิได้ทอดทิ้งที่ดินอันจะยังผลเป็นการป้องกันมิให้ถนนซอยดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น หากได้มีลักษณะเป็นการขัดขวางหรือห้ามปรามมิให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้ถนนซอยดังกล่าวเป็นทางสัญจรไปมาแต่อย่างใดไม่ ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจรับฟังได้ เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่าประชาชนโดยทั่วไปได้ใช้ถนนซอยที่พิพาทเป็นทางสัญจรไปมาเหมือนดังเช่นถนนสายอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันแสดงให้เห็นว่าเจ้าของที่ดินได้ยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้โดยปริยายแล้ว ถนนซอยที่พิพาทจึงเป็นถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้ อันถือเป็น “ถนน” และเป็น “ที่สาธารณะ” ตามนิยามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งห้ามมิให้ผู้ใดตั้งวาง หรือกองวัสดุใด ๆ บนถนน เว้นแต่กระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ (มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน) เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำวัสดุก่อสร้างมากองไว้บนผิวจราจรและก่อสร้างรั้วสังกะสีเพื่อเก็บกองวัสดุ อันเป็นการตั้งวาง หรือกองวัสดุใด ๆ บนถนนโดยมิได้กระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ทั้งยังเป็นการวางสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตลอดจนมีการสร้างรั้วสังกะสีและกองวัสดุไว้เป็นเวลานานถึง ๗ เดือน จนส่งผลกระทบต่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาการจราจรติดขัด อันเป็นการทำให้เสื่อมความสะดวกในการสัญจร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่รูกล้ำถนนที่พิพาทได้ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการจึงมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และยังคงถูกดำเนินคดีตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการรื้อถอนรั้วสังกะสีและขนย้ายกองวัสดุออกไปจากถนน และให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการดังกล่าวตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕/๒๕๕๙)

ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ การจ่ายใบเสร็จรับเงินให้เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงิน ให้พิจารณาจ่ายในจำนวนที่เหมาะสม แก่ลักษณะงานที่ปฏิบัติและให้มีหลักฐานการรับส่งใบเสร็จรับเงินนั้นไว้ ส่วนการรับเงิน เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีมีหน้าที่ต้องตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและ นำส่งกับหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่า ถูกต้องหรือไม่ หากถูกต้องให้แสดงยอดรวมเงินรับตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับไว้ ในวันนั้นในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย ดังนั้น โดยวิสัยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีจึงต้องตรวจสอบทั้งในขั้นตอนการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน การรับเงินที่มีการนำส่งตามใบเสร็จรับเงิน การนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ รวมทั้งยอดรวมเงินตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับ เมื่อเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีมีหน้าที่ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินจำนวนมากทุก ๆ วัน จึงต้องใช้ความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ การที่ปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบการรับคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ได้มีการเบิกจ่ายไปก่อน แต่กลับจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มใหม่ ถือเป็น การจ่ายใบเสร็จรับเงิน โดยไม่เหมาะสมแก่ลักษณะงาน ประกอบกับเมื่อมีการนำส่งเงินและสำเนาใบเสร็จรับเงิน ก็มีได้ตรวจสอบจำนวนเงินและหลักฐานรายการที่บันทึกไว้ว่าถูกต้องหรือไม่ เป็นช่องทาง ให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บเงินกระทำการทุจริตสำเร็จ ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติควบคุมตรวจสอบ ด้านการเงินโดยเฉพาะไว้อย่างชัดเจนแล้ว จึงไม่จำต้องหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงาน ออกตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งพนักงานการเงินและ บัญชี ๔ สำนักงานคณบดีคณะทันตแพทยศาสตร์ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัยมหิดล) ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าหน่วยการเงินนอกงบประมาณที่มีหน้าที่ในการรับเงินจาก โครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะทันตแพทยศาสตร์และนำเงินดังกล่าวส่งเข้าเป็นรายได้ของ คณะทันตแพทยศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล) ได้มีหนังสือแจ้งคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบว่านางสาว ก. ซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและ

ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บเงินค่าลงทะเบียนและลงชื่อในใบเสร็จรับเงิน ได้ทำการส่งคืนสำเนาใบเสร็จรับเงินที่เบิกไปจากผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ เล่ม และนำส่งเงินที่ได้มีการจัดเก็บจากการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่อง รวมถึงหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เป็นเหตุให้นางสาว ก. อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ทุจริตเบียดบังเอาเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นเงินจำนวน ๓๒๘,๖๐๐ บาท ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่อาจรับฟังได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๙ กำหนดว่า การจ่ายใบเสร็จรับเงินให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงินให้พิจารณาจ่ายให้ในจำนวนที่เหมาะสมแก่ลักษณะงานที่ปฏิบัติและให้มีหลักฐานการรับส่งใบเสร็จรับเงินนั้นไว้ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านางสาว ก. ได้เบิกใบเสร็จรับเงินจากผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ เล่ม คือ เล่มที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เล่มที่ ๓๓ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ และเล่มที่ ๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แต่ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ มีเพียงใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ที่ได้นำส่งคืนทั้งเล่ม เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และเล่มที่ ๓๘ ที่ได้มีการส่งคืนเพียง ๒ ฉบับเท่านั้น จนกระทั่งวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ตรวจพบว่านางสาว ก. ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ และได้มีการติดตามทวงถามนางสาว ก. และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ กรณีจึงเห็นได้ว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ให้แก่นางสาว ก. โดยวิสัยของเจ้าหน้าที่การเงินจะต้องตรวจสอบและขอใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ คืนก่อนที่จะจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบกลับจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ให้แก่นางสาว ก. กรณีจึงเป็นการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงินโดยไม่เหมาะสมแก่ลักษณะงานที่ปฏิบัติเป็นการไม่ชอบตามข้อ ๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ นอกจากนี้ เงินที่ได้รับจากการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่องเป็นค่าบริการทางวิชาการตามข้อ ๙.๓.๓ ของระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการบริหารเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้นเมื่อนางสาว ก. ที่เป็นผู้เบิกเงินหรือรับเงินดังกล่าวไม่ว่าจะโดยวิธีชำระด้วยเงินสดหรือวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีและส่งทางไปรษณีย์ธนาคาร และนำเงินสดพร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงินและเอกสารอื่นที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมดส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงินของคณะทันตแพทยศาสตร์ภายใน

วันที่ได้รับเงินนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับเงินและสำเนาใบเสร็จรับเงินดังกล่าวจากนางสาว ก. จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่มีการจัดเก็บ และนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ หากถูกต้องผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับด้วย แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการไม่ตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำส่งหลักฐานรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ตามข้อ ๒๐ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบในขั้นตอนการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างเคร่งครัดในช่วงที่มีการเบิกใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ หรือช่วงที่มีการส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ก็จะสามารถตรวจสอบได้ว่าการเบิกจ่ายใบเสร็จรับเงินและการรับเงินไม่เป็นไปตามระเบียบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับละเลยมิได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่และตามระเบียบที่กำหนดไว้จนทำให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและบัญชีซึ่งต้องใช้ความระมัดระวัง และเนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมากในทุก ๆ วันจึงต้องใช้ความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบเป็นช่องทางให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นเงินจำนวน ๓๒๘,๖๐๐ บาท จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘

สำหรับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบนั้น เมื่อเงินที่ได้รับเป็นค่าลงทะเบียนการอบรมจากการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่อง เป็นเงินรายได้ที่จะต้องส่งเข้าเป็นรายได้ของคณะทันตแพทยศาสตร์ ซึ่งระเบียบมหาวิทยาลัยมหิดล ว่าด้วยการบริหารเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๔ การจัดเก็บเงินและการนำส่งเงิน ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เงินรายได้จากการบริหารของคณะตามข้อ ๘.๓ ให้คณะเป็นผู้จัดเก็บและให้นำส่งกองคลังของมหาวิทยาลัยในวันนั้นในรูปเงินสดหรือใบนำฝากเงินเข้าบัญชีมหาวิทยาลัยมหิดล กรณีจึงรับฟังได้ว่าในการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะทันตแพทยศาสตร์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะด้านการเงินให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว ส่วนการกำหนดให้สามารถรับชำระ

ศาลงทะเลเบียนได้หลายช่องทางก็เพื่อความสะดวกแก่ผู้อบรมเท่านั้น และความเสียหายที่เกิดขึ้นก็เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน รวมทั้งการตรวจสอบการรับเงินที่มีการนำส่งตามใบเสร็จรับเงิน และการนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารและแสดงยอดรวมเงินตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับ ตามพฤติการณ์จึงยังรับฟังไม่ได้ว่าการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานออกได้ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๓๒๘,๖๐๐ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๒/๒๕๕๙)

การที่นายทะเบียนท้องถิ่นได้ย้ายชื่อผู้มืกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านโดยชอบด้วยกฎหมายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านและเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้าน และได้ย้ายชื่อเจ้าของเดิมซึ่งมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านแล้วและผู้มีชื่อเป็นเจ้าบ้านออกจากทะเบียนบ้าน ถือว่านายทะเบียนท้องถิ่นได้ดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และถึงแม้คำสั่งย้ายชื่อบุคคลออกจากทะเบียนบ้านเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เมื่อมีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าคู่กรณีซึ่งเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเดิมมิได้อาศัยอยู่ในบ้าน กรณีจึงเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งการที่นายทะเบียนท้องถิ่นได้ย้ายผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเดิมไปยังทะเบียนบ้านกลาง เนื่องจากผู้มืกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านได้ครอบครองบ้านมาเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันและผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเดิมออกจากบ้านไปเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถือเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๘๑ ประกอบกับข้อ ๗๙ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ป. สามีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๖๒๗๘ พร้อมบ้านเดี่ยวสองชั้น เลขที่ ๙๗/๖๗ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นาย ร. นางสาว ส. นาย ว. โดยนาง ธ. ผู้แทนโดยชอบธรรม (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔) มีภูมิลำเนาและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นาย พ.) ได้ซื้อบ้านและที่ดินแปลงดังกล่าวจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครปากเกร็ด) ขอย้ายชื่อตนเองเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านในฐานะเจ้าบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อนุญาตตามคำขอ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอแจ้งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ อีกทั้งก่อนย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานต่าง ๆ ก่อนการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้าน และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย และให้ดำเนินการย้ายชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ย้ายชื่อเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เดิมผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ป. สามีเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ อยู่ในทะเบียนบ้านโดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสถานภาพเป็นเจ้าบ้าน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินและบ้านพิพาทจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปขอจดทะเบียนเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒

มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอย้ายเข้ามาอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ และวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านที่พิพาทแล้ว และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “เจ้าบ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวครอบครองบ้านในฐานะเป็นเจ้าของผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใดก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาท โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าของบ้านพิพาท ซึ่งสามารถระบุสถานภาพของตนเองว่าเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านพิพาท หรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นเจ้าบ้านแทนตนเองได้ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเดิมเป็นเจ้าบ้าน เนื่องจากนาย ป. ซึ่งเดิมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านพิพาท ได้ยินยอมให้ใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบุตรเป็นเจ้าบ้าน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินพร้อมบ้านพิพาทจากการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ป. จึงมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีความเกี่ยวพันใด ๆ ในบ้านหลังพิพาทแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอแจ้งการย้ายที่อยู่ให้ตนเองออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๖ เพื่อเข้าอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ เนื่องจากซื้อบ้านหลังดังกล่าวจากการขายทอดตลาดตามเอกสารคำขอขายตามคำสั่งศาล ฉบับที่ ๑๐๓๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ (ยธ ๐๕๑๒.๐๘/๑๕๑๗๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐) และเอกสารการจดทะเบียนโอน ณ สำนักทะเบียนที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว

เมื่อคำสั่งย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ กล่าวคือ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ย่อมสามารถนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เช่น ใช้ในการสมัครงาน หรือสมัครเรียน เป็นต้น แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงเป็นการตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำร้องขอคัดค้านสำเนาและรับรองรายการของบุคคลเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้เหมือนอย่างทะเบียนบ้านเดิมตามข้อ ๔๘ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเนื่องจากพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้กำหนดรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคู่กรณีตามนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ดังนั้น ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นเสียก่อน โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๖๒๗๘ พร้อมบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ จากการขายทอดตลาด โดยในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปทะเบียนบ้านกลางนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ถ้อยคำว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้พักอาศัยอยู่ในบ้านหลังพิพาท จึงได้นำสำเนาหนังสือสำนักงานบังคับคดี จังหวัดนนทบุรี ที่ ยธ ๐๕๑๒.๐๘/๒๙๒๒๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ มาแสดง ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับคดีต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนนทบุรี มีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า ในการสั่งประกาศขายทอดตลาดบ้านพิพาทใช้วิธีปิดประกาศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้อาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวแล้ว ประกอบกับเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นรายงานปิดประกาศยึดทรัพย์ของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และรายงานการเดินหมาย ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ซึ่งจากเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญว่าบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ มีสภาพทิ้งร้าง บ้านปิดประตูใส่กุญแจสอบถามผู้อาศัยอยู่สถานที่ใกล้เคียงก็ไม่มีผู้ใดทราบว่าบุคคลดังกล่าวจะอยู่ ณ สถานที่นั้นหรือไม่ จากพยานหลักฐานข้างต้น จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้สิทธิตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นในมาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่ว่าความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ... (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อผู้อยู่ในบ้านได้ออกจากบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และเจ้าบ้านไม่ทราบว่าผู้นั้นไปอยู่ที่ใด ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยระบุว่าไม่ทราบที่อยู่ และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการผู้นั้นในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งบทบัญญัติข้างต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งย้ายกรณีไม่ทราบที่อยู่ได้ ส่วนรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งข้อ ๘๑ ของระเบียบข้างต้น กำหนดว่า เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นได้รับแจ้งการย้ายออกโดยไม่ทราบที่อยู่ของคนที่ชื่อในทะเบียนบ้าน ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) สอบสวนผู้แจ้งให้ได้ข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวได้ออกจากบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันและไม่ทราบว่าบุคคลดังกล่าวไปอยู่ที่ใด (๒) ดำเนินการแจ้งการย้ายออกตามข้อ ๗๙ โดยอนุโลม (๓) เพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวในทะเบียนบ้านกลางของสำนักทะเบียน ... เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านพิพาท โดยได้ย้ายชื่อเข้าในทะเบียนบ้านพิพาทในฐานะเจ้าบ้านในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนใส่ชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ สิทธิในการครอบครองบ้านพิพาทจึงเริ่มนับจากวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านพิพาทเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ครอบครองบ้านพิพาทมาเกิน ๑๘๐ วัน แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ออกจากบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือกรรมสิทธิ์เกิน ๑๘๐ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำสำเนาหนังสือของสำนักงานบังคับคดี จังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเอกสารรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับคดีต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนนทบุรีมายืนยันว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อยู่ในบ้านพิพาทแล้ว กรณีนี้เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๗๙ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้าน เลขที่ ๙๗/๖๗ ไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลางโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลนครปากเกร็ด) จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕๒/๒๕๕๙)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การใช้ดุลพินิจกำหนดจุดและแบบรูปในการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนของกรมทางหลวงเป็นการดำเนินการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ โดยจะต้องดำเนินการโดยชอบด้วยรูปแบบขั้นตอนและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อการก่อสร้างทำให้บันไดสะพานคนเดินข้ามพาดผ่านหน้าที่ดินและปิดบังหน้าที่ดินของเจ้าของที่ดินเพียงรายเดียวตลอดแนว โดยมีได้แจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ จึงเป็นกรณีที่กรมทางหลวงไม่ดำเนินการให้ข้อมูล ชี้แจง และให้เหตุผลแก่เจ้าของที่ดิน ก่อนจะมีการกำหนดตำแหน่ง แบบรูป และดำเนินการก่อสร้างสะพานและเป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้จะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้เดินถนนก็ตาม แต่การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างด้วย เมื่อการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนโดยบันไดสะพานปิดบังหน้าที่ดินทำให้เจ้าของที่ดินไม่สามารถเข้าออกถนนและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามสมควรอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสมและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิด แต่เมื่อกรมทางหลวงได้เสนอขอแก้ไขแบบรูปของสะพานใหม่เพื่อให้เจ้าของที่ดินสามารถเข้าออกที่ดินได้ และไม่มีส่วนใดของบันไดสะพานปิดบังด้านหน้าอาคารของเอกชนรายอื่นที่อยู่ข้างเคียงเพิ่มมากขึ้น จึงให้แก้ไขบันไดสะพานคนเดินข้ามตามแบบรูปดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๔ อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ โดยที่ดินแปลงนี้มีด้านหน้าที่ดินกว้าง ๑๐ เมตร จดถนนเพชรเกษม ด้านหลังที่ดินจดที่ดินเอกชน ด้านข้างที่ดินจดธนาคารและจดที่ดินเอกชน ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ได้ทำการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ทราบเมื่อการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามได้มีการก่อสร้างแล้วเสร็จ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากบันไดสะพานมีความยาว ๑๑.๓๐ เมตร ปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีความยาว ๑๐ เมตร ตลอดแนว ทำให้ไม่สามารถสัญจรเข้าออกที่ดินได้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ร้องขอความเป็นธรรมต่อนายช่างแขวงทางกระบี่ ซึ่งผู้อำนวยการแขวงทางกระบี่ได้เสนอแนวทางแก้ไขตำแหน่งบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนตามแบบรูปเดิมคือ แบบรูปที่ ๑ เปลี่ยนเป็นแบบรูปที่ ๒ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีได้ติดตาม

และมีหนังสือขอความช่วยเหลือให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายมาโดยตลอด แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขบ้านไต่สะพาน คนเดินข้ามถนน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดจุดและรูปแบบในการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน เป็นการดำเนินการกิจการทางปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินการชอบด้วยรูปแบบขั้นตอน และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนดังกล่าว บ้านไต่สะพานคนเดินข้ามถนนที่มีความยาว ๑๑.๓๐ เมตร ได้ปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีความยาว ๑๐ เมตร เกือบตลอดทั้งแนว และที่ดินแปลงดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีมีทางเข้าออกถนนเพชรเกษมเฉพาะด้านหน้าที่ดินเพียงทางเดียว ส่วนด้านหลังและด้านข้างทั้งสองข้างของที่ดินติดกับที่ดินเอกชน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกถนนเพชรเกษมได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินเพียงรายเดียวที่บ้านไต่สะพานคนเดินข้ามถนนพาดผ่าน ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมเล็งเห็นได้ว่า การก่อสร้างบ้านไต่สะพานคนเดินข้ามถนนตามแบบดังกล่าว จะมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งป้ายประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน แต่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้ข้อมูล ชี้แจงและให้เหตุผลแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนจะมีการกำหนดตำแหน่ง แบบรูป และดำเนินการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนดังกล่าว และไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า จุดก่อสร้างสะพานลอยเป็นถนน ๔ ช่องจราจร อยู่ใกล้สี่แยกไฟจราจรเป็นย่านชุมชนหนาแน่น มีการจราจรคับคั่ง ใกล้ตลาดและโรงเรียน มีนักเรียนและประชาชนเดินข้ามจำนวนมาก และการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับจากการบริการสาธารณะ แม้ผู้ฟ้องคดีอาจต้องขาดความสะดวกสบาย แต่ไม่ใช่ความเดือดร้อนเสียหายถึงขนาดเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควรนั้น เห็นว่า แม้การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงก็ตาม แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคำนึงถึงความเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างบ้านไต่สะพานคนเดินข้ามถนนตามแบบรูปที่ ๑ ซึ่งมีบ้านไต่สะพานทอดยาวปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกือบตลอดทั้งแนว จนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกถนนเพชรเกษมและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามสมควร เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม

และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนตามแบบรูปที่ ๑ ในเขตถนนเพชรเกษมด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๔ อำเภออ่าวลึก จังหวัดกระบี่ โดยก่อสร้างบันไดทางขึ้นลงสะพานคนเดินข้ามถนนปิดบังด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกือบทั้งหมด จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขแบบบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้

เมื่อพิจารณาตามคำชี้แจงและคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ชี้แจงว่า ถ้ามีการแก้ไขแบบบันไดสะพานคนเดินข้ามจากเดิมแบบรูปที่ ๑ เป็นแบบรูปที่ ๒ จะมีผลกระทบต่อที่ดินข้างเคียงซึ่งเป็นอาคารของธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) สาขาอ่าวลึก โดยแนวสิ้นสุดของบันไดทางขึ้นลงจะปิดบังด้านหน้าอาคารเพิ่มขึ้นอีก ๑.๔๐ เมตร ซึ่งธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) ได้ชี้แจงในลักษณะเดียวกันว่า ถ้ามีการแก้ไขแบบบันไดสะพานคนเดินข้ามเป็นแบบรูปที่ ๒ จะทำให้บันไดทางขึ้นลงปิดบังด้านหน้าอาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) สาขาอ่าวลึก เพิ่มขึ้นอีก ๑.๔๐ เมตร ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่าผู้ถูกฟ้องคดีสามารถแก้ไขแบบบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนจากแบบที่ ๑ เป็นแบบที่ ๒ หรือแบบอื่นใด ที่ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ และด้านที่ติดกับทางเดินเท้าเข้าออกของธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) สาขาอ่าวลึก มีแนวสิ้นสุดของบันไดทางขึ้นลงไม่เกินแนวตั้งของขอบทางเดินเท้าด้านบนของสะพานคนเดินข้ามตามที่ธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) ชี้แจงต่อศาลได้หรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยทางโครงสร้าง ความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชนผู้ใช้สะพานคนเดินข้าม และประโยชน์ใช้สอยของสะพานคนเดินข้ามเป็นสำคัญ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่า สะพานลอยคนเดินข้ามถนนดังกล่าวได้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ การจะปรับเปลี่ยนรูปแบบบันไดตามแบบรูปที่ ๒ อาจมีผลกระทบกับความแข็งแรงของเสาสะพานเดิมได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอแบบบันไดแบบรูปที่ ๓ ตามเอกสารแนบท้ายคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ โดยใช้โครงสร้างเหล็กในการทำบันไดเพื่อลดน้ำหนักจากแบบเดิมที่เป็นคอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งการปรับปรุงแบบสะพานด้วยวิธีนี้ จะทำให้เชิงลาดบันไดสะพานคนเดินข้ามไม่ไปกีดขวางทางเข้าออกของธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) สาขาอ่าวลึก เพิ่มขึ้น ได้เช่นเดียวกัน และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) ทำคำชี้แจงว่าจะคัดค้านหรือไม่ โดยธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) ชี้แจงว่า ไม่คัดค้านแบบของสะพานลอยคนเดินข้ามตามแบบรูปที่ ๓ ตามเอกสารแนบท้ายคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ ส่วนผู้ฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งคำสั่งศาลให้ทำคำคัดค้านโดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้

จัดทำคำคัดค้านยื่นต่อศาลแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาแบบบันไดแบบรูปที่ ๓ ตามเอกสารแนบท้าย คำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ แล้วเห็นว่า การแก้ไขบันไดสะพาน คนเดินข้ามถนนจากแบบรูปที่ ๑ เป็นแบบรูปที่ ๓ ตามเอกสารแนบท้ายคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ จะทำให้บันไดสะพานคนเดินข้ามถนนไม่ปิดบังด้านหน้าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดี และทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกถนนเพชรเกษมและสามารถใช้ประโยชน์ ในที่ดินได้ตามสมควร อีกทั้งด้านที่ติดกับทางเท้าเข้าออกของธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน) สาขาอ่าวลึก ไม่มีส่วนใดของบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนปิดบังด้านหน้าอาคารของธนาคาร เพิ่มมากขึ้น จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีควรดำเนินการแก้ไขบันไดสะพานคนเดินถนนจากเดิม แบบรูปที่ ๑ เป็นแบบรูปที่ ๓ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนจากเดิมแบบรูปที่ ๑ เป็นแบบรูปที่ ๓ ตามเอกสารแนบท้ายคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ ภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๙๑/๒๕๕๘)

การออกประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ หากหน่วยงาน ของรัฐยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และไม่มี พฤติการณ์ใดซึ่งแสดงให้เห็นชัดโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว หน่วยงานของรัฐชอบที่จะออกประกาศรับสมัครโดยระบุว่า จะเรียกบุคคลผู้ผ่านการสอบ คัดเลือกเพื่อเข้าทำสัญญาจ้างต่อเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว หรือถ้อยคำอื่นในทำนองเดียวกัน การที่หน่วยงานของรัฐออกประกาศรับสมัครสอบ คัดเลือกบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดวันเวลาที่จะเรียกผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าทำ สัญญาจ้าง ทั้งที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และไม่มีพฤติการณ์อันพึงคาดหมาย ได้ว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือไม่ ถือเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่อ และ เมื่อการไม่เรียกผู้ผ่านการสอบคัดเลือกให้มาทำสัญญาจ้างตามที่ระบุไว้ในประกาศ ดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ผ่านการสอบคัดเลือกซึ่งได้ลาออกจากงานเดิมเพื่อเตรียมตัว เข้าปฏิบัติงานที่หน่วยงานที่สอบคัดเลือกได้ เนื่องจากเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจว่า จะมีการเรียกเข้าทำสัญญาจ้าง ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมประมง) โดยประมงจังหวัดอุบลราชธานีได้มีประกาศสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง การรับสมัครสอบคัดเลือกเจ้าหน้าที่โครงการยกระดับมาตรฐานฟาร์มเพาะเลี้ยงปลาไหลเพื่อการส่งออก (จ้างเหมาบริการตำแหน่งนักวิชาการประมง) ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ จำนวน ๑๑ อัตรา เพื่อปฏิบัติงานด้านการประมงในเขตพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี โดยข้อ ๙ ของประกาศสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานีดังกล่าวกำหนดไว้ในวรรคหนึ่งว่า สำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานีจะเรียกผู้ผ่านการสอบเลือกสรรตามลำดับเพื่อทำสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ หากผู้ที่ถูกเรียกไม่มารายงานตัวและทำสัญญาจ้างตามกำหนดจะถือว่าผู้นั้นสละสิทธิ แต่ครั้งถึงวันดังกล่าวปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ผ่านการสอบคัดเลือกตามประกาศ เข้าทำสัญญาจ้างเพื่อปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ในประกาศรับสมัครแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายจากการสูญเสียรายได้และโอกาสที่จะเข้าทำงานเนื่องจากได้ลาออกจากงานเดิมแล้ว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เข้าทำงานในตำแหน่งนักวิชาการประมงประจำจังหวัดอุบลราชธานี หากไม่อาจบังคับให้ทำสัญญาจ้างได้ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ คนละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ โดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า คดีนี้ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่ประมงจังหวัดอุบลราชธานีกำหนดว่าจะทำสัญญาจ้างผู้สอบผ่านการคัดเลือก การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ยื่นคำฟ้องต่อศาลโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ ประกอบกับมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อประกาศสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง การรับสมัครสอบคัดเลือกเจ้าหน้าที่โครงการยกระดับมาตรฐานฟาร์มเพาะเลี้ยงปลานิลเพื่อการส่งออก (จ้างเหมาบริการตำแหน่งนักวิชาการประมง) ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ ก่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เกิดความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนผ่านการสอบคัดเลือกแล้วจะได้รับการเรียกไปทำสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้สมัครสอบคัดเลือกตามประกาศดังกล่าว และเมื่อได้ทราบว่าผ่านการสอบคัดเลือกตามประกาศสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สอบผ่านการคัดเลือกเจ้าหน้าที่โครงการยกระดับมาตรฐานฟาร์มเพาะเลี้ยงปลานิลเพื่อการส่งออก (จ้างเหมาบริการ ตำแหน่งนักวิชาการประมง) ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๒ ในลำดับที่ ๘ และลำดับที่ ๒ ตามลำดับ ก็ได้ลาออกจากงานเดิม เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ เพื่อเตรียมตัวเข้าปฏิบัติงานที่สำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานีในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ เนื่องจากเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจว่าจะมีการเรียกเข้าทำสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ แต่ครั้งถึงวันดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีโดยประมงจังหวัดอุบลราชธานีกลับไม่เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เข้าทำสัญญาจ้าง โดยอ้างว่ายังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประมง กรณีจึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยประมงจังหวัดอุบลราชธานีไม่เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เข้าทำสัญญาจ้างตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในประกาศสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง การรับสมัครสอบคัดเลือกเจ้าหน้าที่ฯ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับความเสียหาย แม้ว่าการไม่เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มาทำสัญญาจ้างจะเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานประมง อันเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือการควบคุมก็ตาม แต่โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งว่า เมื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการได้รับการอนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ... (๒) โครงการใดที่หน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้กระทรวงการคลังโดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะพิจารณาจัดหาเงินกู้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และการใช้จ่ายเงินกู้โครงการดังกล่าว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยอนุโลม... ในข้อ ๑๘ ว่า การจัดหาพัสดุในการดำเนินโครงการตามข้อ ๑๗ (๒) ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบหรือข้อบังคับของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการสามารถเริ่มดำเนินการจัดหาพัสดุ

ได้ทันทีหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการตามข้อ ๑๕ แล้ว แต่จะลงนามในสัญญาได้เมื่อได้รับการจัดสรรเงินกู้แล้ว และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ในข้อ ๑๓ ว่า หลังจากได้ทราบยอดเงินที่จะนำมาใช้ในการจัดหาแล้ว ให้ส่วนราชการรับดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และตามขั้นตอนของระเบียบนี้ ในส่วนที่ ๒ ส่วนที่ ๓ หรือส่วนที่ ๔ แล้วแต่กรณี เพื่อให้พร้อมที่จะทำสัญญาได้ทันทีเมื่อได้รับอนุมัติทางการเงินแล้ว ดังนั้น แม้ว่าการดำเนินการโครงการยกระดับมาตรฐานฟาร์มเพาะเลี้ยงปลาไหลเพื่อการส่งออก ผู้ถูกฟ้องคดีจะสามารถเริ่มดำเนินการกระบวนการจัดหาพัสดุได้ทันทีหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโครงการแล้ว แต่จะลงนามในสัญญาได้เมื่อได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยประมงจังหวัดอุบลราชธานีออกประกาศสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง การรับสมัครสอบคัดเลือกเจ้าหน้าที่ฯ ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและยังไม่มีพฤติการณ์ใดซึ่งแสดงให้เห็นเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ถูกฟ้องคดี จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยประมงจังหวัดอุบลราชธานีจึงชอบที่จะออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเจ้าหน้าที่ โดยระบุไว้ในประกาศรับสมัครว่า จะเรียกบุคคลผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าทำสัญญาต่อเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณแล้ว หรือถ้อยคำอื่นในทำนองเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยประมงจังหวัดอุบลราชธานีออกประกาศสำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง การรับสมัครสอบคัดเลือกเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้ระบุไว้ในประกาศรับสมัคร ดังเช่นที่พึงกระทำ กลับกำหนดว่า จะเรียกผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าทำสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและไม่มีพฤติการณ์อันพึงคาดหมายได้ว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยประมงจังหวัดอุบลราชธานีไม่เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มาทำสัญญาจ้างตามที่ได้ประกาศไว้ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเดิมทำงานที่สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี ได้รับค่าตอบแทนเดือนละ ๗,๐๐๐ บาท และได้ลาออกจากงานเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ เพื่อเตรียมตัวเข้าปฏิบัติงานที่สำนักงานประมงจังหวัดอุบลราชธานี ได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับการเรียกให้เข้าทำสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงินคนละ ๑๔,๐๐๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๖๓/๒๕๕๗)

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ห้ามมิให้ใช้รถยนต์ ถ้ายังมีได้เสีย ภาษีประจำปีให้ครบถ้วนถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด และกรณีรถยนต์ที่ติดตั้งส่วนควบ และเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงด้วย ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ ของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็น เชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อผู้ครอบครองรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร ไม่เกินเจ็ดคน (รถแท็กซี่) ซึ่งได้ติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ อัดเป็นเชื้อเพลิงนำรถยนต์ไปยื่นขอชำระภาษีรถยนต์ประจำปีกับกรมการขนส่งทางบก โดยไม่มีหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ และการติดตั้ง ส่วนควบและอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง มีเพียงหนังสือรับรองผล การตรวจสภาพรถและข้อบกพร่องเป็นเอกสารประกอบการยื่นคำขอเท่านั้น ถือว่า ผู้ครอบครองรถยนต์มิได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว การที่เจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่ง ทางบกปฏิเสธไม่รับชำระภาษีประจำปีตามข้อ ๒๐ ของระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนและภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๓๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ครอบครองรถยนต์ ที่ยื่นเสียภาษีรถยนต์ประจำปี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองรถยนต์ รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (รถแท็กซี่) ได้นำรถยนต์คันดังกล่าวไปขอชำระภาษี รถยนต์ประจำปี แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมการขนส่งทางบก) ปฏิเสธไม่รับชำระภาษี รถยนต์ประจำปี โดยอ้างว่ายังขาดหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ และการติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง ผู้ฟ้องคดีได้ ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง และอธิบดีกรมการขนส่งทางบกแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้อง ปฏิบัติตามประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลา การตรวจและทดสอบ และการออกหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามความในข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าว ไม่ใช่บังคับกับกรณีรถแท็กซี่ เนื่องจากอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุก

คนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ การไม่รับจดทะเบียนรถยนต์เพื่อรับชำระภาษีประจำปี เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ไม่รับจดทะเบียนรถยนต์เพื่อรับชำระภาษีประจำปีและชดเชยค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (รถแท็กซี่) ได้นำรถยนต์คันดังกล่าวพร้อมหนังสือรับรองผลการตรวจสภาพรถและข้อบกพร่อง ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ไปขอชำระภาษีรถยนต์ประจำปีต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่รับชำระภาษีประจำปี โดยอ้างว่ายังขาดหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ และการติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ (Natural Gas for Vehicles : NGV) เมื่อเงื่อนไขสำหรับรถที่จะนำมาจดทะเบียนกับผู้ถูกฟ้องคดี คือ ต้องผ่านการตรวจสภาพรถจากผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นรถที่มีส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์สำหรับรถครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ รถของผู้ฟ้องคดีได้ผ่านเงื่อนไขในการขอจดทะเบียนรถทั้งสองเงื่อนไขดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งผลการผ่านการตรวจสภาพรถของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ นั้น เป็นการดำเนินการตามประกาศนายทะเบียนทั่วราชอาณาจักร เรื่อง ให้เจ้าของรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนนำรถไปตรวจสภาพ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ เพื่อให้รถยนต์รับจ้างมีสภาพเรียบร้อยเกิดความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการตรวจสภาพรถตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่รถที่จดทะเบียนแล้วกฎหมายห้ามมิให้ใช้ถ้ายังมีได้เสียภาษีประจำปีสำหรับรถนั้นให้ครบถ้วนถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อรถของผู้ฟ้องคดีเป็นรถที่ติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ คือ ต้องปฏิบัติตามข้อ ๘ ของกฎกระทรวงที่กำหนดให้รถดังกล่าวต้องผ่านการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง โดยผู้ตรวจและทดสอบที่ได้รับความเห็นชอบจากอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามข้อ ๘ (๒) ของประกาศ

กรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาการตรวจและทดสอบ และการออกหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้รถที่ติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์กับรถที่ผ่านกระบวนการผลิตเสร็จเรียบร้อยแล้วโดยผู้ติดตั้งทั่วไป ให้ทำการตรวจและทดสอบทุกปี เมื่อรถผ่านการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงแล้ว ผู้ตรวจและทดสอบจะออกหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบเพื่อรับรองว่ารถมีความปลอดภัยในการทำงานและมีการติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎกระทรวงกำหนด เช่นที่ผู้ฟ้องคดีได้นำรถของผู้ฟ้องคดีไปตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์กับบริษัท ก. จำกัด ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือรับรองจากผู้ตรวจและทดสอบแล้วจึงสามารถชำระภาษีประจำปีได้ ดังนั้น ในขณะที่เกิดข้อพิพาทคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีเพียงหนังสือรับรองผลการตรวจสภาพรถและข้อบกพร่อง ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แต่ไม่มีหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ และการติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ และประกาศกรมการขนส่งทางบกดังกล่าวให้ครบถ้วนถูกต้อง ดังนั้น คำสั่งปฏิเสธไม่รับชำระภาษีประจำปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๒๐ ของระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนและภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๓๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๙๑/๒๕๕๙)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เมื่อการสั่งการของนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการสั่งการโดยมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องดำเนินการสำรวจครัวเรือนที่ประสบอุทกภัยตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงิน อันถือได้ว่าเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่ทางราชการมอบหมาย และเป็นคำสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้ว ย่อมจะต้องมีข้อมูลพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหายในท้องที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่และไม่ใช้กรณีที่ราษฎรนั้นต้องแจ้งสิทธิของตนก่อน แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้สำรวจและจัดเก็บรายชื่อครัวเรือนไม่ถูกต้องครบถ้วน ทำให้รายชื่อของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนและทรัพย์สินได้รับความเสียหายตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือจริงตกสำรวจ ซึ่งหากได้ทำการตรวจสอบโดยใช้ความระมัดระวังตามวิสัย และพฤติการณ์ย่อมจะทำให้ข้อมูลรายชื่อครัวเรือนผู้ประสบอุทกภัยเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ราษฎรไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในฐานะผู้ประสบอุทกภัย จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ (๙) ประกอบมาตรา ๕๙ (๑) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ราษฎรที่ตกสำรวจตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า บ้านพักอาศัยมีน้ำท่วมขังและจังหวัดได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) ต่อมา ทางอำเภอได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบล) สำรวจข้อมูลราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนและทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยครัวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัย ซึ่งปรากฏข้อมูลว่ามีราษฎรผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ จำนวนทั้งสิ้น ๑๗๓ ครัวเรือน แต่ไม่ปรากฏรายชื่อครัวเรือนของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไปสอบถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้รับแจ้งว่าเงินช่วยเหลือหมดแล้ว ส่วนการที่รายชื่อของผู้ฟ้องคดีตกสำรวจ เนื่องจากมีระยะเวลาในการสำรวจเร่งรัด

และกระชั้นชิด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีมีน้ำท่วมขังเป็นเวลานานอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) สรรวจรายชื่อผู้ได้รับความเดือดร้อนใหม่ให้ถูกต้อง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้รับเงินเยียวยาจำนวน ๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้เกิดอุทกภัยในพื้นที่อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ต่อมา จังหวัดสงขลาได้มีประกาศลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ กำหนดให้ตำบลชะแล ตำบลท่าหนบ ตำบลบางเขียด ตำบลปากรอก ตำบลม่วงงาม ตำบลป่าขาด ตำบลชิงโค และพื้นที่ในเขตเทศบาลเมืองสิงหนคร อำเภอสิงหนคร เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) นายอำเภอสิงหนครในฐานะผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และเป็นประธานคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอสิงหนคร (ก.ช.ภ.อ.) ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ ก.ช.ภ.อ. มีอำนาจหน้าที่สำรวจความเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในอำเภอ และความต้องการรับความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ของผู้ประสบภัยพิบัติ โดยจัดทำบัญชีเป็นประเภทไว้ และพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเมื่อปรากฏว่านายอำเภอสิงหนครได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สรรวจครุเรือที่ประสบอุทกภัยเพื่อให้การช่วยเหลือครุเรือละ ๕,๐๐๐ บาท ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อันเป็นการสั่งการไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่อำเภอสิงหนครมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณให้ตามความจำเป็นและสมควร โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายของทางราชการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง แต่เมื่อการสั่งการของนายอำเภอสิงหนครในฐานะผู้กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ควบคุมดูแลพื้นที่ในเขตอำเภอ เป็นการสั่งการโดยมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องดำเนินการสำรวจครุเรือที่ประสบอุทกภัยตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินอย่างเหมาะสมด้วย อันถือได้ว่าเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่ทางราชการมอบหมายและเป็นการสั่งการโดยชอบ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่าเมื่อเป็นหน้าที่ทั่วไปจึงไม่ใช่หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจึงไม่อาจรับฟังได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยอยู่ที่ตำบลท่าหนบ อำเภอสิงหนคร

จังหวัดสงขลา ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นผู้ประสบอุทกภัย ซึ่งปรากฏตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับว่าครวเรือนของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและทรัพย์สินได้รับความเสียหายตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัยในกรณีบ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมขังติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย อันเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือกรณีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหน้าที่ในการสำรวจรายชื่อครวเรือนที่ประสบอุทกภัยตามที่อำเภอสิงหนครมอบหมาย โดยสำรวจและจัดเก็บรายชื่อของผู้ฟ้องคดีเข้าในบัญชีรายชื่อตามแบบรายงานความเสียหายและการช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดสงขลา แบบรายงานระดับท้องถิ่น (แบบ ท.๑) เพื่อสำรวจผู้ประสบภัย ๒๕๕๔ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สำรวจและจัดเก็บรายชื่อครวเรือนไม่ถูกต้องครบถ้วน ทำให้รายชื่อของผู้ฟ้องคดีตกหล่น จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โต้แย้งว่า การที่รายชื่อของผู้ฟ้องคดีไม่มีในการสำรวจครั้งแรกและครั้งที่เพิ่มเติมรายชื่อโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากระยะเวลาในการสำรวจกระชั้นชิด และมีเจ้าหน้าที่ออกสำรวจครวเรือนไม่เพียงพอ นั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเพิ่งได้รับหนังสือของอำเภอสิงหนครสั่งการให้สำรวจรายชื่อผู้ประสบภัยอุทกภัยเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยให้รายงานให้อำเภอทราบภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ก็ตาม แต่เมื่อเหตุการณ์อุทกภัยได้เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้ว ย่อมจะต้องมีข้อมูลพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายในท้องที่ที่ตนรับผิดชอบอยู่ โดยอาศัยฐานข้อมูลและบุคลากรที่มีอยู่ได้ซึ่งก็น่าจะเพียงพอกับระยะเวลาดำเนินการ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี เป็นต้น ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการตรวจสอบโดยใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ดังกล่าวแล้ว ย่อมจะทำให้ข้อมูลรายชื่อครวเรือนผู้ประสบอุทกภัยเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้การยอมรับว่าครวเรือนของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและทรัพย์สินได้รับความเสียหายตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือจริง แต่มีการสำรวจรายชื่อของผู้ฟ้องคดีตกหล่น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในฐานะผู้ประสบอุทกภัย จำนวน ๕,๐๐๐ บาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ (๔) ประกอบมาตรา ๕๙ (๑) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อัยการผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้ ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัย มิได้กำหนดเป็นเงื่อนไขว่าราษฎรนั้นต้องแจ้งสิทธิของตนก่อน หรือเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจดำเนินการได้หากไม่มีคำขอ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต้องดำเนินการสำรวจรายชื่อของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัยเพื่อรายงานผลให้อำเภอสิงหนครทราบภายในวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ การที่มีราษฎรรายอื่นที่ได้รับความเสียหายมาแจ้งชื่อด้วยตนเอง ก็เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการจัดทำข้อมูลรายชื่อผู้ได้รับความช่วยเหลือให้ถูกต้องและรวดเร็ว แต่มิได้ถือเป็นหน้าที่ของราษฎรที่จะต้องมาแจ้งสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงต้องตรวจสอบข้อมูลและพิจารณาว่าราษฎรดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งสิทธิของตนว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัย และทรัพย์สินได้รับความเสียหายเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๒/๒๕๖๐)

การมีคำขอให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบวุฒิการศึกษาและเพิกถอนวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการขอให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองซึ่งในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การที่เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแต่เพียงพยานเอกสารตามที่ยื่นไว้เท่านั้น ย่อมเป็นการไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตบริการการเทียบระดับการศึกษาของสถานศึกษาหรือไม่ เจ้าหน้าที่ต้องทำการไต่สวนคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง สอบถามพยานแวดล้อมและสืบหาข้อเท็จจริงซึ่งสามารถทำได้ไม่ยากกว่าบุคคลดังกล่าวมิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตบริการการเทียบระดับการศึกษาของสถานศึกษา ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ไม่มีการพิจารณาพยานหลักฐานอื่นหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจึงทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘

และมาตรา ๒๙ และเมื่อการพิจารณาทางปกครองเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ออกคำสั่งยืนยันว่า เป็นวุฒิการศึกษาที่ถูกต้อง ทำให้ผู้สมัครมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้ยื่นคำขอที่สมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่ใช่ค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ หมายเลข ๑ มีนาย ฉ. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ และนาย ศ. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๓ ในการสมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว นาย ฉ. ได้ยื่นประกาศนียบัตรระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เลขที่ ๑๒๑๖๙ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการศุนย์ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอเมืองอุทัยธานี) ประกอบการสมัครรับเลือกตั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศนียบัตรดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนาย ฉ. ขาดคุณสมบัติตามระเบียบและประกาศกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของนาย ฉ. หากไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนวุฒิการศึกษาดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบวุฒิการศึกษาของนาย ฉ. แล้วแจ้งว่า หลักฐานการประเมินเทียบระดับการศึกษาของนาย ฉ. ถูกต้องแล้ว นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบกรณีดังกล่าวอีกทางหนึ่ง ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งฯ แจ้งว่า วุฒิการศึกษาของนาย ฉ. ถูกต้อง และต่อมา คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้วินิจฉัย ให้ยกคำร้อง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของนาย ฉ. และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ศุนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเมืองอุทัยธานี) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของนาย ฉ. หากไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนวุฒิการศึกษาดังกล่าว นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจตามกฎหมายตรวจสอบและเพิกถอนวุฒิการศึกษาที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีที่จะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่ง

ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องทำการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ กล่าวคือ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี และเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง (๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา (๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่ ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อฟังได้ว่า หลังจากได้รับหนังสือขอให้ตรวจสอบวุฒิการศึกษาของนาย จ. เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ชี้แจงผู้ฟ้องคดีว่า หลักฐานการประเมินเทียบระดับการศึกษาของนาย จ. ถูกต้องแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแต่เพียงพยานเอกสารในการขอประเมินเทียบระดับการศึกษาตามที่นาย จ. ได้ยื่นไว้ว่า ถูกต้องครบถ้วนตามที่ทางราชการกำหนดหรือไม่เท่านั้น ซึ่งการตรวจสอบจากพยานหลักฐานตามที่นาย จ. ได้ยื่นไว้เมื่อครั้งสมัครขอให้ประเมินเทียบระดับศึกษานั้น ย่อมเป็นการไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่านาย จ. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตบริการการเทียบระดับการศึกษาของสถานศึกษาหรือไม่ มิเช่นนั้น นาย จ. ย่อมไม่มีคุณสมบัติในการขอประเมินเทียบระดับการศึกษาตามพยานเอกสารมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อมีการร้องเรียนว่านาย จ. มิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตบริการเทียบระดับการศึกษาของสถานศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องทำการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่านาย จ. ได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำตามที่ระบุไว้ในเอกสารตามสัญญาเช่าบ้านที่ได้ยื่นไว้หรือไม่ โดยอาจทำการไต่สวนคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง สอบถามพยานแวดล้อมที่นาย จ. ได้เช่าบ้านอยู่ในพื้นที่ว่า นาย จ. ได้ทำการเช่าบ้านและอยู่อาศัยจริงหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถที่จะสืบหาข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ไม่ยากดังที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยได้สอบถามจากนาย จ. โดยตรงถึงการเช่าบ้าน และได้สอบถามนาย อ. ผู้ให้เช่า รวมถึงพยานบุคคลอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในละแวกใกล้เคียงกับบ้านที่นาย จ. ได้เช่านั้น และได้ข้อเท็จจริงจนนำไปสู่การพิจารณาว่านาย จ. มิได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในเขตบริการเทียบระดับการศึกษาของสถานศึกษา และมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ และยกเลิกหลักฐานการศึกษา

ของนาย ฉ. ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแต่เพียงพยานเอกสารในการขอประเมินเทียบระดับการศึกษาตามที่นาย ฉ. ได้ยื่นไว้โดยไม่พิจารณาพยานหลักฐานอื่น ย่อมเห็นได้ชัดแจ้งว่าการกระทำเช่นนั้นไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งยืนยันว่าวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของนาย ฉ. เป็นวุฒิการศึกษาที่ถูกต้อง ทำให้นาย ฉ. เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แม้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล จะได้มีประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับสมัครรับเลือกตั้ง ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ นาย ฉ. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ นาย ศ. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๓ และต่อมา ได้ประกาศยกเลิกหลักฐานการศึกษาที่ออกให้กับนาย ฉ. ซึ่งเป็นการยกเลิกหลังการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้วก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีย่อมมีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับผู้สมัครรายอื่น ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงดังกล่าว จึงเป็นค่าใช้จ่ายปกติที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียไป อีกทั้งต้องอยู่ภายในกรอบจำนวนเงินตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดประกาศกำหนดตามความในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าหากนาย ฉ. ไม่มีคุณสมบัติลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าใช้จ่ายลดน้อยลงเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๕/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องตรวจตราดูแลบำรุงรักษาถนนให้อยู่ในสภาพที่ราษฎรสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยสะดวกและปลอดภัยแก่ประชาชนผู้ใช้เส้นทาง รวมทั้งการจัดทำป้ายแสดงข้อเสนอนะหรือคำเตือนการใช้เส้นทาง หรือข้อห้ามการใช้เส้นทางสำหรับรถยนต์บางประเภท การที่องค์การบริหารส่วนตำบลปล่อยให้รถบรรทุกวิ่งบนถนนที่ชำรุดทรุดโทรมปล่อยให้ราษฎรต้องประสบอุบัติเหตุโดยมิได้เข้าไปควบคุมดูแลให้มีการดำเนินการอย่างถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายกับเจ้าของรถ จึงถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่การที่เจ้าของรถได้ขับรถบรรทุกทุกขนาดใหญ่บรรทุกพื่นธุ์อ้อยจนเต็มคันรถ ซึ่งมีน้ำหนักค่อนข้างมากขับผ่านเส้นทางนั้นเป็นประจำ ย่อมถือได้ว่าสมัครใจยอมเสี่ยงภัยที่รถบรรทุกอาจเกิดอุบัติเหตุได้จากสภาพของถนนที่วิญญูชนทั่วไปต้องพิจารณาและประเมินสภาพของถนนตรงจุดที่มีการวางท่อระบายน้ำก่อนว่าจะสามารถรับน้ำหนักรถบรรทุกได้หรือไม่ เพียงใด หากพบว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุควรหลีกเลี่ยงที่จะขับผ่านจุดเสี่ยงดังกล่าว กรณีจึงเป็นการใช้เส้นทางสาธารณะโดยไม่ได้ไตร่ตรองให้ถี่ถ้วน เอาใจใส่ หรือสนใจที่จะปฏิบัติเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยประมาท คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน ทำให้ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเสียหายด้วย ทั้งที่สามารถเลือกวิธีการที่ปลอดภัยกว่าได้ ความเสียหายจึงเป็นผลจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของรถส่วนหนึ่ง การให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดแก่เจ้าของรถบรรทุกจึงยอมไม่เป็นธรรม เจ้าของรถจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมด้วยตามสัดส่วนที่แต่ละฝ่ายได้มีส่วนในการกระทำ ความผิด และก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา ๔๔๒ ประกอบมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถบรรทุก ๖ ล้อ และได้ขับรถคันดังกล่าวบรรทุกพื่นธุ์อ้อยเพื่อจะนำไปปลูก โดยมีน้ำหนักในอัตราที่ไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เมื่อขับมาถึงถนนตรงบริเวณข้ามคลองส่งน้ำ ปรากฏว่าถนนได้ทรุดตัวลงทำให้ล้อรถด้านหลังทรุดตัวลงตามเป็นเหตุให้รถบรรทุกได้รับความเสียหาย เนื่องจากได้มีโครงการปรับปรุงซ่อมแซมคลองส่งน้ำ

คาดคอนกรีตโดยวางท่อส่งน้ำใต้ถนน แต่ได้ทำการก่อสร้างในลักษณะที่มีความมั่นคงแข็งแรง ไม่เป็นไปตามมาตรฐานในการก่อสร้างท่อส่งน้ำเพื่อป้องกันการทรุดตัวของถนน จึงเป็นเหตุให้ รถบรรทุก ๖ ล้อ ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นผลจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหาร ส่วนตำบล) ละเว้นไม่ใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลบริเวณถนนที่เกิดเหตุให้มีสภาพใช้การได้ดี เพื่อประโยชน์ของประชาชน จึงขอให้ศาลมีพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย พร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถนนที่พิพาทเป็นถนนที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ และการควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ โดยตรงตามมาตรา ๖๗ (๑) ประกอบมาตรา ๖๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่จะต้องดูแลรักษาถนนในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองทุกสายให้มีความมั่นคงแข็งแรงและมีความสะดวกปลอดภัยแก่ผู้ใช้ถนนในการเดินทางสัญจร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี ได้ให้การยอมรับข้อเท็จจริงต่อศาลว่า ถนนที่เกิดเหตุเป็นถนนดินผสมลูกรัง เป็นเส้นทางที่ตัดผ่าน ที่ดินทำการเกษตรของราษฎรในพื้นที่ จึงเป็นเส้นทางที่ราษฎรใช้ในการขนพืชผลทางการเกษตร และใช้เดินทางไปมาโดยรถอีแต่น รถยนต์สี่ล้อขนาดเล็ก รถโกนาเดินทางพร้อมพวง สำหรับบรรทุก พืชผลทางการเกษตร ก่อนที่จะเกิดเหตุพิพาทในคดีนี้ได้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และราษฎรในพื้นที่รวม ๓ คน มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ผู้ถูกฟ้องคดีให้จัดหาท่อระบายน้ำ จำนวนหนึ่งเพื่อใช้สำหรับเปิดทางน้ำสู่พื้นที่ทำการเกษตรบริเวณฝายสาธารณะ เนื่องจาก มีการก่อสร้างคลองส่งน้ำปิดขวางทางน้ำตามธรรมชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎร ส่วนใหญ่ที่มีที่ดินทำกินอยู่บริเวณดังกล่าว จึงอนุมัติงบประมาณจากงบกลาง จัดซื้อท่อ คสล. ขนาด ๘๐x๑๐๐ เซนติเมตร จำนวน ๑๖ ท่อ ขนาด ๖๐x๑๐๐ เซนติเมตร จำนวน ๑๐ ท่อ พร้อม ทราหยาบจำนวน ๑ ลูกบาศก์เมตร และปูนซีเมนต์จำนวน ๓ กระสอบ มอบให้ราษฎรตามคำร้องขอ ส่วนการดำเนินการขุดดิน วางท่อ และฝังกลบได้ปล่อยให้ราษฎรไปดำเนินการกันเองโดยอิสระ โดยมีได้เข้าไปดำเนินการให้หรือควบคุมดูแลแต่อย่างใด แต่เนื่องจากท่อระบายน้ำมีขนาดใหญ่ เกินกว่าที่ราษฎรจะดำเนินการขุดดิน วางท่อ และฝังกลบกันเองได้ จึงได้ขอความอนุเคราะห์ จากเอกชนรายหนึ่งซึ่งเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัดนำรถแบคโฮมาช่วยขุดวางท่อและฝังกลบท่อ ในบริเวณที่เกิดเหตุพิพาทจนแล้วเสร็จ อย่างไรก็ตาม การขุดวางท่อและฝังกลบท่อ ราษฎร โดยความช่วยเหลือของเอกชนดังกล่าวได้ดำเนินการกันเองโดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เข้ามาควบคุมดูแล ทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางวิศวกรรม และไม่มีความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอ เป็นผลทำให้เกิดเหตุที่พิพาทในคดีนี้ เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก และทางระบายน้ำในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการตรวจตรา ดูแลรักษาทางน้ำ ถนน และทางระบายน้ำดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ราษฎรสามารถใช้ประโยชน์ได้โดยสะดวกและปลอดภัย หน้าที่ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาจัดทำป้ายแสดงข้อเสนอนั้นหรือคำเตือนการใช้เส้นทางหรือข้อห้ามการใช้เส้นทางสำหรับรถยนต์บางประเภท สำหรับถนนบางสายในพื้นที่รับผิดชอบตามความจำเป็น เพื่อเป็นมาตรการในการบำรุงดูแลรักษาถนนให้มีความมั่นคงแข็งแรงตลอดอายุการใช้งานและเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ประชาชนที่จะใช้เส้นทาง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยปละละเลยให้ราษฎรดำเนินการขุดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำดังกล่าวโดยพลการโดยมิได้เข้าไปควบคุมดูแลให้มีการดำเนินการอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่ รวมทั้งมิได้มีการจัดทำป้ายแสดงข้อเสนอนั้นหรือคำเตือนการใช้เส้นทางหรือข้อห้ามการใช้เส้นทางสำหรับรถยนต์บางประเภท ติดแสดงไว้ด้านหน้าถนนดังกล่าวเพื่อให้ผู้ใช้ถนนเส้นนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้วตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อถนนที่เกิดเหตุพิพาทเป็นถนนดินผสมลูกรังตัดผ่านไร่นาของราษฎร เป็นเส้นทางลัดและจดกับเส้นทางหลักที่เป็นถนนลาดยาง โดยสภาพถนนมีความกว้างและระดับของพื้นถนนไม่สม่ำเสมอบางช่วงกว้างบางช่วงแคบ มีจุดหักเลี้ยวแบบมุมหักศอกบางจุด บางช่วงมีลักษณะแคบและไหล่ทางเป็นจุดลาดชันลงสู่หนองน้ำสาธารณะ ในช่วงฤดูฝนถนนจะเป็นหลุมเป็นบ่อและมีน้ำท่วมขัง เป็นเส้นทางที่ราษฎรในพื้นที่โดยมากใช้สำหรับเดินทางไปสู่ไร่นาบริเวณดังกล่าวและใช้สำหรับขนย้ายพืชผลทางการเกษตรออกจากไร่นา โดยยานพาหนะที่ใช้ก็เป็นยานพาหนะที่ใช้ในการเกษตร เช่น รถอีแต่น รถไถนาเดินตามพร้อมพ่วง รถยนต์สี่ล้อขนาดเล็ก ซึ่งราษฎรใช้เดินทางไปไร่นาและบรรทุกพืชผลทางการเกษตรที่มีน้ำหนักบรรทุกไม่มากนัก โดยสภาพของถนนจึงไม่เหมาะสมกับบรรทุกขนาดใหญ่มากกว่าที่มีการบรรทุกน้ำหนักมาก ๆ เนื่องจากมีจุดเสี่ยงที่อาจเกิดอุบัติเหตุได้หลายจุด ถนนดังกล่าวจึงมิใช่เส้นทางหลักที่ราษฎรใช้เดินทางติดต่อกันระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ ในพื้นที่และไม่ใช่เส้นทางที่รถยนต์หรือรถบรรทุกขนาดใหญ่ใช้ในการเดินทางสัญจรเป็นปกติทั่วไป เนื่องจากมีถนนลาดยางที่เป็นเส้นทางหลัก ซึ่งรถบรรทุกขนาดใหญ่และรถยนต์ต่าง ๆ ใช้เดินทางสัญจรได้สะดวกภายในพื้นที่อยู่แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า

ได้ใช้รถบรรทุก ๖ ล้อ บรรทุกพันธุ์อ้อยผ่านถนนดังกล่าวมานานหลายสิบปีไม่เคยเกิดการหลุดตัวของถนนนั้น เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้รถบรรทุก ๖ ล้อ ขนาดใหญ่ ซึ่งถือว่ามีน้ำหนักค่อนข้างมาก ขับผ่านเส้นทางดังกล่าวเป็นประจำ ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีสมควรใจยอมเสี่ยงภัยที่รถบรรทุกอาจเกิดอุบัติเหตุได้จากสภาพของถนนดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วันเกิดเหตุพิพาทซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้รถบรรทุก ๖ ล้อ ขนาดใหญ่บรรทุกพันธุ์อ้อยจนเต็มคันรถไปด้วย เมื่อขับผ่านจุดเกิดเหตุ ซึ่งเป็นจุดวางท่อระบายน้ำใต้ถนนเพื่อระบายน้ำจากฝั่งหนึ่งของถนนไปสู่อีกฝั่งหนึ่ง เป็นเหตุให้ท่อระบายน้ำจำนวน ๒ ท่อเกิดการแตกหักเนื่องจากรับน้ำหนักของรถบรรทุกไม่ไหวและถนนเกิดการยุบตัวลง เป็นผลให้ล้อหลังด้านขวาของรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีหลุดตัวลงตามถนนที่ยุบตัว และรถบรรทุกเกิดความเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่และได้ใช้รถบรรทุกขนย้ายพืชผลทางการเกษตรผ่านถนนที่เกิดเหตุพิพาทเป็นประจำ ย่อมต้องทราบถึงสภาพของถนนดังกล่าวแต่ละจุดเป็นอย่างดี ก่อนใช้รถบรรทุกผ่านจุดเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีย่อมเห็นแล้วว่าถนนตรงจุดดังกล่าวมีการวางท่อระบายน้ำใต้พื้นถนนขึ้นใหม่จากเดิมที่เป็นถนนดินธรรมดา วิศวกรรมทั่วไปเมื่อประสบเหตุดังกล่าวย่อมจะต้องพิจารณาหรือประเมินสภาพของถนนตรงจุดที่มีการวางท่อระบายน้ำดังกล่าวก่อนว่าจะสามารถรับน้ำหนักรถบรรทุกของตนในขณะนั้นได้หรือไม่ เพียงใด หากพบว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุได้ การหลีกเลี่ยงที่จะขับผ่านจุดเสี่ยงดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่ไม่พึงกระทำ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้วิจารณญาณอย่างเพียงพอ ทั้งที่ทราบดีว่าในขณะนั้นรถบรรทุก ๖ ล้อ ของตนได้บรรทุกพันธุ์อ้อยจำนวนมากมาด้วย ซึ่งทำให้รถบรรทุกมีน้ำหนักมากกว่าปกติ และอาจจะเกิดเหตุที่พิพาทขึ้นได้หากถนนบริเวณดังกล่าวไม่มีความแข็งแรงเพียงพอ ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงและความเสี่ยงภัยดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงใช้รถบรรทุกผ่านถนนดังกล่าวตรงจุดที่อาจจะเกิดเหตุพิพาทไปตามปกติ จนเกิดอุบัติเหตุขึ้น กรณีจึงเป็นการใช้เส้นทางสาธารณะโดยไม่ได้ไตร่ตรองให้ถี่ถ้วน ไม่ได้เอาใจใส่ หรือสนใจที่จะปฏิบัติเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยประมาณ คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน ทำให้ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะเสียหาย ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีก็สามารถเลือกใช้วิธีการอื่นที่ปลอดภัยกว่าเพื่อขนย้ายพันธุ์อ้อยเข้าสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเลือกที่จะเสี่ยงภัยใช้รถบรรทุกขนาดใหญ่ที่บรรทุกพันธุ์อ้อยเต็มคันรถ ซึ่งย่อมเห็นได้โดยสภาพว่ามีน้ำหนักมาก และมีความเสี่ยงที่จะเกิดอุบัติเหตุขึ้นได้มากในการขับผ่านเข้าไปในถนนดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ขับใช้รถคันดังกล่าวโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องปฏิบัติตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

จนเป็นเหตุให้ถนนที่พิพาทและรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีชำรุดเสียหาย ความเสียหายจึงเป็นผลมาจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเองส่วนหนึ่ง หรือถือได้ว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยตามมาตรา ๔๔๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ความเสียหายดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีดังที่ได้วินิจฉัยไปแล้ว ดังนั้นเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีเป็นผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีประกอบกัน การที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทั้งหมด ย่อมจะไม่เป็นธรรม กรณีจึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายดังกล่าวร่วมด้วยตามสัดส่วนที่แต่ละฝ่ายได้มีส่วนในการกระทำผิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นตามนัยมาตรา ๔๔๒ ประกอบมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนการชดเชยค่าเสียหายนั้น เมื่อราคาซ่อมรถบรรทุกตามพยานหลักฐานไบเสริ์รับเงินที่ปรากฏเชื่อได้ว่าเป็นราคาค่าซ่อมที่แท้จริงและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ตามจำนวนที่ระบุในพยานหลักฐานดังกล่าวจำนวน ๒๘๕,๙๐๐ บาท สำหรับค่าเสียหายจากการว่าจ้างบุคคลภายนอกขนย้ายต้นอ้อยเพื่อนำไปปลูกเป็นเงินจำนวน ๓,๐๐๐ บาท แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่มีพยานหลักฐานค่าเสียหายส่วนนี้มาแสดงต่อศาล แต่เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานภาพถ่ายรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดเหตุพิพาท ซึ่งปรากฏว่ามีรถบรรทุกต้นอ้อยมาเต็มลำ จึงเชื่อได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ตามคำขอเป็นเงินจำนวน ๓,๐๐๐ บาท รวมค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ศาลเห็นสมควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่วนดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๒๘๘,๙๐๐ บาท สำหรับค่าเสียหายในส่วนของค่าเสื่อมราคาของรถบรรทุกเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เห็นว่า ค่าเสื่อมราคาของรถยนต์ย่อมพิจารณาจากหลายปัจจัยประกอบกัน เช่น อายุการใช้งานของรถยนต์ ลักษณะการใช้งาน สภาพโดยรวมของรถยนต์คันนั้น ๆ และอาจรวมถึงประเภทของรถยนต์ ประเภทของเครื่องยนต์ รุ่นและยี่ห้อของรถยนต์ด้วย จึงเป็นเรื่องที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีจะสามารถพิสูจน์ยืนยันให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ารถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีเสื่อมราคาลงจากเดิมจริงจากเหตุพิพาทที่เกิดขึ้น เมื่อรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดเหตุพิพาทมีอายุการใช้งานมานานกว่า ๑๔ ปี จึงย่อมมีค่าเสื่อมราคาของรถยนต์จำนวนมากตามระยะเวลาการใช้งานอยู่แล้ว โดยที่ยังมิได้พิจารณาปัจจัยอื่น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี

เกี่ยวกับการประเมินราคาของร้านรับซื้อรถยนต์ใช้แล้วก็ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากราคารถยนต์ใช้แล้วเป็นเรื่องเกี่ยวกับกลไกตลาดและความพึงพอใจระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจนำมาพิสูจน์ยืนยันค่าเสื่อมราคาของรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีได้ สำหรับค่าเสียหายในส่วนของค่าขาดรายได้จากการที่ไม่ได้รับจ้างบรรทุกสินค้า การเกษตรและรับจ้างทั่วไป เป็นเงินประมาณวันละ ๑,๐๐๐ บาท นับแต่วันทำละเมิดจนถึงวันที่รถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีจะใช้งานได้ตามปกตินั้นเป็นเพียงแต่กล่าวอ้างลอย ๆ โดยไม่มีพยานหลักฐานหรือข้อพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างชัดเจนแน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีมีความเสียหายในส่วนนี้จริง อีกทั้งถือเป็นค่าเสียหายในอนาคตที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอนเช่นกัน และในส่วนของดอกเบี้ย ศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดให้ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมเป็นคำขอที่ไม่ปรากฏในคำฟ้องเดิม จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเดิมที่ยื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีก็เกิดความเสียหายขึ้นด้วยเช่นกัน จากการที่ท่อระบายน้ำคอนกรีตแตกหักจำนวน ๒ ท่อ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการขุดหรือท่อที่แตกหักออก จัดหาท่อใหม่มาทดแทนและดำเนินการขุดกลบใหม่เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ถนนดังกล่าวเดินทางสัญจรได้ตามปกติ ซึ่งการซ่อมแซมถนนที่เกิดความเสียหายดังกล่าวย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อาทิ ค่าวัสดุต่าง ๆ ค่าเครื่องจักรและค่าแรงงาน เป็นต้น และยังอาจรวมถึงค่าเสียหายอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนที่ต้องใช้ถนนดังกล่าวเดินทางสัญจรเป็นปกติแต่ไม่อาจใช้ถนนนั้นในช่วงที่ถนนเกิดความเสียหายขึ้นได้ด้วย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การว่าการซ่อมแซมถนนที่เสียหายจะได้รับการสนับสนุนจากเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของโรงโม่หินที่ตั้งอยู่บริเวณดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ถือเป็นความเสียหายโดยรวมที่เกิดขึ้นกับผู้ถูกฟ้องคดีและประชาชนที่ใช้เส้นทางดังกล่าว

ดังนั้น ตามที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนผิดร่วมด้วยและผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้รับความเสียหายเช่นกัน จึงถือว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ถูกฟ้องคดีในความเสียหายดังกล่าว เมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งละเมิดและเหตุผลต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า เหตุละเมิดและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับดังกล่าวเกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ เพราะหากผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำตามอำเภอใจโดยมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตนแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่ขยับรถบรรทุกของตนผ่านเข้าไปในถนนที่เกิดเหตุพิพาท เหตุละเมิดและความเสียหายที่เป็นข้อพิพาทในคดีนี้ก็จะไม่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีดังที่ได้วินิจฉัยมาโดยลำดับ ประกอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งแยกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้น

กับถนนสาธารณะที่เกิดเหตุพิพาท อันถือเป็นทรัพย์สินสาธารณะหรือทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชน ที่อยู่ในการดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินดังกล่าวทั้งหมด แต่ในข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีมิได้แสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด และส่วนที่สอง เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะที่มีส่วนกระทำผิดจะต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นในส่วนนี้ด้วย ในขณะที่ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีมีเพียงการละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาถนนที่เกิดเหตุพิพาทเท่านั้น จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าว กรณีจึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นส่วนมากสำหรับความเสียหายทั้งหมดในภาพรวม สำหรับความเสียหายในส่วนที่สอง เมื่อหักส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในส่วนแรกและส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องมีส่วนรับผิดชอบในความเสียหายในส่วนที่สองแล้ว เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีพึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายส่วนที่สองอันเป็นข้อพิพาทในคดีนี้เพียงร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมด กล่าวคือ ความเสียหายทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคิดเป็นเงินจำนวน ๒๘๘,๙๐๐ บาท ร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายดังกล่าวคิดเป็นเงินจำนวน ๘๖,๖๗๐ บาท ดังนั้น ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับคิดเป็นเงินจำนวน ๘๖,๖๗๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๖/๒๕๖๐)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก่อสร้างอาคารศาลาประชาคม บนที่ดินมีโฉนดที่เอกชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ แม้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจะไม่ได้โต้แย้งและปล่อยให้อาคารอยู่ในที่ดินพิพาทมากกว่า ๑๕ ปี เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์และโฉนดที่ดินอันเป็นเอกสารสิทธิซึ่งเป็นเอกสารมหาชนที่ต้องสันนิษฐานว่าถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งการที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้สร้างรั้วรอบที่ดินของตนแยกจากอาคารศาลาประชาคมอย่างชัดเจน แต่รั้วบ้านเป็นการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยและเพื่อความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน ไม่ใช่การกำหนดเขตกรรมสิทธิ์การครอบครองที่ดิน กรณีจึงไม่อาจถือว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้สละการครอบครองที่ดินที่อยู่นอกเขตรั้วบ้านและไม่อาจถือว่าที่ดินพิพาทกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีสิทธิ

ใช้สอย จำหน่าย ได้ดอกลง กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคล
ผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณี
เป็นการจงใจทำให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด
ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๒๒๓. จึงต้องรื้อถอนอาคาร
ศาลาประชาคมออกจากที่ดินพิพาทเฉพาะในส่วนที่รื้อแล้วและปรับที่ดินให้อยู่ในสภาพ
เรียบร้อย แต่เมื่อที่ดินไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์ ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่สามารถเรียก
ค่าเสียหายจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามโฉนดที่ดิน
เลขที่ ๖๖๒๒ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน ซึ่งได้รับการยกให้จากนาย ส. เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓
ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะสร้างอาคาร แต่จากการตรวจสอบแนวเขตที่ดินทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดี
(องค์กรบริหารส่วนตำบล) ได้ก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์จำนวน ๒ หลัง เพื่อใช้เป็นประโยชน์
สาธารณะของชุมชนในหมู่บ้านรูก้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนด้านทิศเหนือที่ติดกับ
ทางหลวงแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในส่วนที่รูก้าที่ดินพิพาทออกไป
เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจะใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทเพื่อทำการค้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันอ้างสิทธิ
เหนือที่ดินพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ยอมดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดี
จึงประกาศห้ามมิให้บุกรุกและให้บุคคลที่ทำการก่อสร้างอาคารรื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกภายใน ๑๕ วัน
แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารเฉพาะในส่วนที่ก่อสร้างรูก้าเข้ามาในที่ดินพิพาทและทำให้
ที่ดินพิพาทกลับคืนสู่สภาพเดิม และให้ชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้ประโยชน์
ในที่ดินพิพาทได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเดิมนาย อ. บิดา
ของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และต่อมาได้เปลี่ยน
เอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๒๒ หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ได้มี
การจดทะเบียนโอนมรดกที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ส. โดยในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดี
ได้เริ่มทำการก่อสร้างอาคารศาลาประชาคมประจำหมู่บ้านบนที่ดินพิพาทซึ่งตั้งอยู่ด้านทิศเหนือ
ของที่ดินแปลงดังกล่าวตามเอกสารหลักฐานประกอบฎีกาเบิกเงินตามงบประมาณ และต่อเติมอาคาร
เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อมา วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ นาย ส. ได้จดทะเบียนยกที่ดินแปลงดังกล่าว
ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในส่วนที่รูก้าที่ดินพิพาท

ออกไปนั้น เห็นว่า แม้ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารศาลาประชาคมในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อเติมอาคารดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ นาย ส. จะไม่ได้โต้แย้งคัดค้านและยังปล่อยให้อาคารศาลาประชาคมอยู่ที่ดินพิพาทมาเป็นระยะเวลากว่า ๑๕ ปี แต่ก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า นาย ส. ได้แสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินพิพาทให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อขณะทำการก่อสร้างอาคารศาลาประชาคม ที่ดินพิพาทได้มีการออกโฉนดที่ดินอันเป็นเอกสารสิทธิซึ่งเป็นเอกสารมหาชนที่ต้องสันนิษฐานว่าถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองสมควรต้องยอมรับในสิทธิของเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยควรตรวจสอบหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องก่อนที่จะดำเนินการก่อสร้างอาคาร ซึ่งหากมีการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีก็สมควรต้องรื้อถอนอาคารที่ตนมีส่วนที่มีการอุทธรณ์ออกจากเอกสารสิทธิให้เรียบร้อยก่อนจะดำเนินการใดต่อไป ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าของที่ดินเดิมได้ก่อสร้างรั้วรอบที่ดินของตนแยกจากอาคารศาลาประชาคมอย่างชัดเจน โดยวางไม้ไผ่พาดไว้ตลอดรอบ ๆ ที่ดิน จึงถือได้ว่าเจ้าของที่ดินเดิมมีเจตนาที่จะครอบครองที่ดินเฉพาะส่วนที่อยู่ในเขตรั้วเท่านั้น เห็นว่า การสร้างรั้วบ้านเป็นการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ภายในบริเวณบ้าน รวมทั้งป้องกันไม่ให้ผู้ใดมารบกวนการอยู่อาศัยในบ้านโดยปกติสุข ไม่ใช่การกำหนดเขตกรรมสิทธิ์การครอบครองที่ดิน อีกทั้งรั้วบ้านดังกล่าวเป็นรั้วบ้านที่นาย อ. เจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมเป็นผู้สร้างไว้ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะทำการก่อสร้างอาคาร จึงไม่อาจถือได้ว่า นาย ส. สละการครอบครองที่ดินที่อยู่นอกเขตรั้วบ้านตามข้อกล่าวอ้าง ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินพิพาท นาย น. ได้อุทธรณ์ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ตามหนังสืออุทธรณ์ที่ส่งต่อศาลและบันทึกถ้อยคำพยานของนาย น. และพยานบุคคลอื่นนั้น ปรากฏจากคำชี้แจงของเจ้าพนักงานที่ดินว่าโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๒๒ ไม่ปรากฏว่ามีชื่อ นาย น. เป็นผู้มียกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง แต่จากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับที่ดินพิพาทปรากฏว่ามีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เลขที่ ๑๔๗๘ ให้แก่นาย น. เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๒๒ จึงรับฟังได้ว่าขณะทำการก่อสร้างอาคารศาลาประชาคม ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใจผิดว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่นาย น. อุทธรณ์ให้ ซึ่งหากตรวจสอบทางทะเบียนจะพบว่านาย น. ไม่ได้มียกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทแต่อย่างใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่ดำเนินการ และแม้อาคารศาลาประชาคมได้ตั้งอยู่บนที่พิพาทมาเป็นระยะเวลายาวนาน ก็ไม่อาจถือได้ว่าที่พิพาทดังกล่าวได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินพิพาทจึงยังคงเป็นกรรมสิทธิ์

ของนาย ส. เมื่อนาย ส. ได้โอนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๒๒ และมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่ง ทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้โดยไม่มี อายุความตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารศาลาประชาคมในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และทำการ ต่อเติมอาคารอีกในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๒ หลัง รุกล้ำเข้ามาในที่ดินพิพาท จึงเป็นการจงใจ ทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน และเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่ออาคารศาลาประชาคม มีลักษณะเป็นอาคารว่างเปล่า ไม่มีสิ่งของเก็บรักษาไว้ ประกอบกับที่ดินที่ติดกับทิศใต้ของที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๒๒ นั้น เดิมนาย อ. ได้ยกที่ดินดังกล่าวให้กับวัด ซึ่งปัจจุบันวัดได้ย้ายไป สร้างที่อื่น บริเวณดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นวัดร้าง ซึ่งแม้จะต้องรื้อถอนอาคารศาลาประชาคม ในส่วนที่รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวก็ยังสามารถ ใช้วัดร้างหรือสถานที่ราชการอื่น ๆ เพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามปกติ จึงสมควรให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการรื้อถอนอาคารศาลาประชาคมออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีเฉพาะในส่วนที่รุกล้ำเข้าไป ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและปรับที่ดินให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย การที่ไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้ใช้ที่ดิน บริเวณดังกล่าวในการอยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพ และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับโอนกรรมสิทธิ์ และตรวจสอบพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารรุกล้ำที่ดินพิพาท จึงเห็นได้ว่าก่อนมีการยื่นฟ้องคดี ต่อศาลที่ดินพิพาทไม่ได้ถูกใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถเรียกค่าเสียหาย จากการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินพิพาทได้ ส่วนคำขอให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นรายเดือน โดยอ้างว่าหากได้ใช้ประโยชน์จากอาคารเพื่อทำการค้าขายจะมีรายได้ไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท เป็นเพียงโครงการในอนาคตที่ยังไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ จึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายดังกล่าวได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙/๒๕๖๐)

เมื่อข้อผิดพลาดในการเปรียบเทียบราคากรณีเปลี่ยนฐานรากกำแพง เรือนจาจากฐานรากเสาเข็มเป็นฐานรากแผ่ เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการถอดแบบในการ กำหนดราคากลางผิดพลาดไปจากแบบรูปรายการละเอียด (แบบแปลน) ทำให้การคำนวณ ราคาค่าก่อสร้างและการเรียกเงินคืนจากผู้รับจ้างผิดพลาด การที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งให้ ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่ดำเนินการทางธุรการ ตรวจสอบความถูกต้องของ เอกสารและเสนอเอกสารที่ได้มีการดำเนินการโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ประกอบการเบิกจ่าย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องในการคำนวณเปรียบเทียบราคาค่าก่อสร้างและถึงแม้เจ้าหน้าที่จะไม่ได้ ตรวจสอบการเปรียบเทียบราคาโดยละเอียดจนไม่พบว่ามี การเปรียบเทียบราคาที่ไม่ถูกต้อง และถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น เจ้าหน้าที่พัสดุในงานจัดจ้างก่อสร้างเป็นครั้งแรกและเอกสารการเปรียบเทียบราคา มีรายการก่อสร้างที่มีการเปรียบเทียบราคาหลายรายการและก็ได้ผ่านการตรวจสอบ โดยวิศวกรของสำนักงานโยธาธิการจังหวัดและประธานกรรมการตรวจการจ้างซึ่งไม่มี ผู้ใดทักท้วง การที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบไม่พบความผิดพลาดจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมราชทัณฑ์จึงไม่มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมราชทัณฑ์) มีคำสั่งเรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๔ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ หน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ได้พิจารณาตรวจสอบผลการเปรียบเทียบ ราคาฐานรากกำแพงเรือนจำกลางจังหวัดที่สำนักงานโยธาธิการจังหวัดจัดส่งให้ว่ามีการคำนวณ เพื่อเรียกเงินคืนกรณีเปลี่ยนจากฐานรากเสาเข็มเป็นฐานรากแผ่ในรายการก่อสร้างไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑,๑๑๒,๒๒๙ บาท โดยให้ ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองปลัดกระทรวงยุติธรรม หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย) ได้มีหนังสือกระทรวง ยุติธรรมแจ้งผลว่ายกอุทธรณ์ เนื่องจากกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเห็นว่าเจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนที่กำหนด อธิบดีกรมราชทัณฑ์ในฐานะผู้บังคับบัญชา

จึงต้องมีคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนและเพิกถอนหนังสือที่ยกอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๔ ผู้บัญชาการเรือนจำฯ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อให้การดำเนินการโครงการก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำ เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำหน้าที่ทางธุรการในการจัดประกวดราคา ทำสัญญา ตลอดจนการรับมอบงาน ในระหว่างการก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบพบว่าพื้นดินบริเวณที่จะก่อสร้างกำแพงเรือนจำสามารถรับน้ำหนักได้อย่างปลอดภัย โดยไม่ต้องใช้ฐานรากเสาเข็ม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกแบบฐานรากชนิดฐานรากแผ่เพื่อใช้แทนฐานรากเสาเข็มส่งให้เรือนจำเพื่อทำการเปรียบเทียบราคา ปรึบลดค่าเสาเข็มลง แต่เนื่องจากเรือนจำฯ ขาดบุคลากรที่จะดำเนินการจัดทำราคาเปรียบเทียบค่าก่อสร้าง ผู้บัญชาการเรือนจำฯ จึงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๕ ขอความอนุเคราะห์จากสำนักงานโยธาธิการจังหวัดให้ทำการเปรียบเทียบราคาค่าก่อสร้างฐานรากเสาเข็มและฐานรากแผ่เพื่อใช้ในการดำเนินการพิจารณาปรึบลดค่าเสาเข็ม สำนักงานโยธาธิการจังหวัด มอบหมายให้นาย ช. วิศวกรโยธา ๓ เป็นผู้ทำการพิจารณาเปรียบเทียบ นาย ช. ได้พิจารณาเปรียบเทียบราคาฐานรากเสาเข็มกับฐานรากแผ่งานก่อสร้างกำแพงเรือนจำ ความสูง ๖ เมตร โดยคำนวณราคาการก่อสร้างฐานรากเสาเข็มจากแบบรูปรายการละเอียด (แบบแปลน) ที่กำหนดให้มีจำนวนเสาเข็มจำนวน ๒ ต้น ทุกระยะ ๔ เมตร รวม ๑๙๘ ต้น แล้วนำมาเปรียบเทียบกับราคาค่าก่อสร้างฐานรากแผ่และเสนอความเห็นให้เรียกคืนเงินค่าก่อสร้างฐานราก เป็นเงิน ๘๙๕,๙๐๙ บาท สำนักงานโยธาธิการจังหวัดได้ส่งสรุปผลการประมาณราคาเปรียบเทียบให้เรือนจำฯ ทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ จากนั้นช่วงผู้ควบคุมงานได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เสนอประธานกรรมการตรวจการจ้างให้เรียกเงินจากผู้รับจ้างเป็นเงิน ๘๙๕,๙๐๙ บาท ข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่าการก่อสร้างกำแพงเรือนจำดังกล่าวนั้นจำนวนฐานรากเสาเข็มในแบบรูปรายการละเอียด (แบบแปลน) และในใบเสนอราคาของผู้รับจ้างมีจำนวนเสาเข็มที่ใช้แตกต่างกัน กล่าวคือ เอกสารแบบรูปรายการละเอียด (แบบแปลน) กำหนดให้ใช้เสาเข็มจำนวน ๒ ต้น ทุกระยะ ๔ เมตร รวมเป็นจำนวนเสาเข็ม ๑๙๘ ต้น เป็นเงินค่าก่อสร้างฐานรากเสาเข็ม ๑,๔๓๙,๑๘๑.๗๙ บาท แต่ในเอกสารใบเสนอราคาค่าก่อสร้างของห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ระบุว่า งานก่อสร้างกำแพงเรือนจำ ความสูง

๖ เมตร ต้องใช้เสาเข็มจำนวน ๔ ต้น ทุกระยะ ๔ เมตร รวมเป็นจำนวนเสาเข็ม ๓๘๘ ต้น เป็นเงินค่าก่อสร้างฐานรากเสาเข็ม ๒,๗๒๐,๗๖๓ บาท เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาค่าก่อสร้างฐานรากแผ่เป็นเงิน ๗๑๒,๖๒๕ บาท เรือ่นจำข จะต้องเรียกเงินค่าก่อสร้างคืนจำนวน ๒,๐๐๘,๑๓๘ บาท เมื่อได้เรียกเงินจากผู้รับจ้างไปเพียง ๘๘๕,๘๐๘ บาท จึงทำให้เรือ่นจำข ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๑,๑๑๒,๒๒๙ บาท เห็นว่า ข้อผิดพลาดในการเปรียบเทียบราคากรณีเปลี่ยนฐานรากจากฐานรากเสาเข็มเปลี่ยนเป็นฐานรากแผ่ในคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการถอดแบบในการกำหนดราคากลางผิดพลาดไปจากแบบรูปรายการละเอียด (แบบแปลน) จึงทำให้การคำนวณราคาค่าก่อสร้างและการเรียกเงินคืนจากผู้รับจ้างผิดพลาด ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ ทำหน้าที่ทางธุรการในการจัดประกวดราคา ทำสัญญา ตลอดจนรับมอบงานให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดราคาค่าก่อสร้างแต่อย่างใด และในการเปรียบเทียบราคาค่าก่อสร้างกำแพงเรือ่นจำข ที่พิพาทนั้น เรือ่นจำข ก็ได้ขอให้สำนักงานโยธาธิการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเปรียบเทียบราคา และเมื่อสำนักงานโยธาธิการจังหวัดดำเนินการเปรียบเทียบราคาแล้วเสร็จก็ได้แจ้งให้เรือ่นจำข ทราบจากนั้นช่างผู้ควบคุมงานก็ได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เสนอให้ประธานกรรมการตรวจการจ้างเรียกเงินคืนจากผู้รับจ้างเป็นเงิน ๘๘๕,๘๐๘ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการคำนวณเปรียบเทียบราคาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่ดำเนินการทางธุรการ ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และเสนอเอกสารที่ได้มีการดำเนินการโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ประกอบการเบิกจ่ายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้ตรวจสอบการเปรียบเทียบราคาดังกล่าวโดยละเอียดจนไม่พบว่ามี การเปรียบเทียบราคาที่ไม่ถูกต้องนั้น แม้จะถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุในงานจัดจ้างก่อสร้างครั้งนี้เป็นครั้งแรก และเอกสารการเปรียบเทียบราคาดังกล่าวมีรายการก่อสร้างที่มีการเปรียบเทียบราคาหลายรายการ และก็ได้ผ่านการตรวจสอบโดยวิศวกรของสำนักงานโยธาธิการจังหวัด และผ่านการตรวจสอบโดยประธานกรรมการตรวจการจ้างโดยไม่มีผู้ใดทักท้วง การที่ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบไม่พบความผิดพลาดในการเปรียบเทียบราคาดังกล่าว จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ การที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนในการกระทำของตนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหายจำนวนดังกล่าว คิดเป็นเงินจำนวน ๓๓๓,๖๖๘.๗๐ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๓๓๓,๖๖๘.๗๐ บาท แก่ทางราชการ กรณีเปลี่ยนฐานรากเสาเข็มเป็นฐานรากแผ่ในรายการก่อสร้างกำแพงเรือนจำ ความสูง ๖ เมตร มีการคำนวณเพื่อเรียกเงินคืนไม่ถูกต้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งตามหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๓/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

แม้ข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือรายละเอียดของคำทักท้วงไว้ แต่โดยสภาพแล้ว ข้อทักท้วงต้องมีรายละเอียดพอสมควรที่จะทำให้ผู้ถูกทักท้วงเข้าใจได้ว่า หลักฐานการใช้จ่ายเงินรายการใดไม่ถูกต้องและผู้ถูกทักท้วงต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เพราะข้อทักท้วงถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้ถูกทักท้วงต้องไปพิจารณาว่าจะปฏิบัติตามข้อทักท้วงได้หรือไม่ หรือต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร การที่หน่วยงานราชการผู้ให้ยืมเงินทรวงราชการหักเงินเดือนข้าราชการผู้ยืมเพื่อชำระหนี้เงินยืมที่ค้างชำระ เนื่องจากหลักฐานการเบิกจ่ายเงินบางส่วนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงไม่สามารถใช้หักล้างเงินยืม โดยไม่ได้รับความยินยอมจากข้าราชการผู้ยืมและไม่มีหนังสือแจ้งคำทักท้วงว่าหลักฐานการใช้จ่ายเงินฉบับใดไม่สามารถใช้หักล้างเงินยืมได้เพราะเหตุใดและจะให้ข้าราชการผู้ยืมเงินทรวงราชการดำเนินการอย่างไร ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นกรกระทำละเมิดต่อข้าราชการผู้ยืมตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้เงินยืมทรวงราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าโครงการฝึกอบรมได้ยืมเงินทรวงราชการจากมหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อทรวงจ่ายในโครงการฝึกอบรมประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๕ โครงการ ตามสัญญายืมเงิน ต่อมางานการเงินและบัญชีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้เงินยืมทรวงราชการ ซึ่งเป็นเงินเหลือจ่ายจากการยืมเงินตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระหนี้เงินยืมโดยผู้ฟ้องคดีมิได้ยินยอมด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนี้เงินยืมดังกล่าวเกิดจากโครงการฝึกอบรมมีปัญหากับการเบิกจ่าย หลักฐานบางส่วนยังไม่สมบูรณ์ที่จะนำมาเบิกจ่ายได้ จึงไม่สามารถล้างหนี้เงินยืมได้และยอดเงินค้างชำระตามที่ได้รับแจ้งไม่ถูกต้อง อีกทั้งการยืมเงินทรวงราชการในโครงการฝึกอบรมก็เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีและได้ขออนุมัติ

ตามลำดับชั้นบังคับบัญชา มิใช่ยืมส่วนตัว จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดี หักเงินเดือนและให้คืนเงินเดือนที่หักไปแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานโครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาองค์กรภาครัฐและเอกชน และได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าโครงการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าโครงการฝึกอบรม ได้ขอยืมเงินจากผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อสำรองค่าใช้จ่ายในการจัดดำเนินงานโครงการฝึกอบรมดังกล่าว ตามสัญญาขอยืมเงินลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐ รวมเป็นเงินที่ยืมทั้งสิ้นจำนวน ๕๔๐,๕๐๐ บาท หลังจากเสร็จสิ้นโครงการฝึกอบรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ นำส่งหลักฐานการเบิกจ่ายเงินในการจัดอบรมทั้ง ๕ โครงการ ให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุ แต่ไม่ได้ส่งเงินเหลือจ่ายคืนผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากหลักฐานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายบางส่วนยังไม่สมบูรณ์ที่จะนำมาเบิกจ่ายได้ ทำให้ไม่สามารถล้างบัญชีหนี้เงินยืมได้ ต่อมา งานการเงินและบัญชี สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ ขอให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้เงินยืมที่ค้างชำระจำนวนเงิน ๒๒๑,๖๕๖ บาท ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ มิฉะนั้น จะหักเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงรองอธิการบดี โต้แย้งว่ายอดค้างชำระจำนวนเงินไม่ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงผู้ฟ้องคดียืนยันว่ายอดเงินหนี้ค้างชำระดังกล่าวถูกต้อง และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเดือนมกราคม ๒๕๕๓ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ รวม ๓ เดือนเป็นเงิน ๔๖,๕๓๖ บาท เพื่อชำระหนี้เงินยืมดังกล่าว นั้น เห็นว่า ภายหลังจากเสร็จสิ้นโครงการฝึกอบรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๐ นำส่งหลักฐานการเบิกจ่ายเงินในการจัดอบรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค้างจำนวน ๒๒๑,๖๕๖ บาท ภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการผู้ให้ยืมได้มีหนังสือแจ้งคำทักท้วงว่าหลักฐานการใช้จ่ายเงินฉบับใด ไม่สามารถใช้หักล้างเงินยืมได้เพราะเหตุใด และจะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการอย่างไร มีแต่เพียงหนังสือภายในของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารการเบิกจ่ายโครงการทั้ง ๕ โครงการไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายได้ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ให้ยืมยังไม่ได้แจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ยืมทราบและให้ผู้ยืมปฏิบัติตามคำทักท้วงภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำทักท้วงตามข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และแม้ว่าระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือรายละเอียดของคำทักท้วงไว้ก็ตาม แต่เห็นได้ว่าโดยสภาพแล้ว ข้อทักท้วงดังกล่าวต้องมีรายละเอียดพอสมควรที่จะทำให้ผู้ถูกทักท้วงเข้าใจได้ว่าหลักฐานการใช้จ่ายเงินรายการใด

ไม่ถูกต้องและผู้ถูกทักท้วงต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เพราะข้อทักท้วงดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้ถูกทักท้วงต้องไปพิจารณาว่าจะปฏิบัติตามข้อทักท้วงได้หรือไม่ หรือต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร และผู้ถูกฟ้องคดีสามารถมีข้อทักท้วงได้เมื่อมีการส่งหลักฐานการเบิกจ่ายและเห็นหลักฐานไม่ถูกต้องโดยไม่ต้องรอให้มีการส่งหลักฐานการเบิกจ่ายให้ครบถ้วนก่อนแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งเกี่ยวกับการเบิกจ่ายและหลักฐานการจ่ายที่มีการเบิกจ่ายไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่อนุมัติ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ขออายัดหลักฐานการเบิกจ่ายเงินในโครงการฝึกอบรมจำนวน ๕ โครงการ ต่ออธิการบดีด้วย ทั้งปรากฏตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ขอส่งหลักฐานการเบิกจ่ายโครงการฝึกอบรม ๕ โครงการเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายการที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วน โดยรองผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและการศึกษาต่อเนื่องถึงผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและการศึกษาต่อเนื่องขอเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมทั้ง ๕ โครงการ เฉพาะในส่วนที่มีเอกสารครบถ้วนสมบูรณ์ก่อน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่า ผู้ฟ้องคดีส่งหลักฐานการเบิกจ่ายเงินแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า หลักฐานการเบิกจ่ายเงินบางส่วนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ กรณีจึงมีข้อโต้แย้งในเรื่องการเบิกจ่ายเงินโครงการซึ่งเกี่ยวพันกับหนี้เงินยืมที่ผู้ฟ้องคดียืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานตามโครงการฝึกอบรม หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การส่งหลักฐานการเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องจะต้องแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ยืมทราบโดยด่วน แล้วให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำทักท้วงภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำทักท้วง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้แจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ยืมทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจดำเนินการหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีในเดือนมกราคม ๒๕๕๓ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ รวม ๓ เดือน เป็นเงินทั้งสิ้น ๔๖,๕๓๖ บาท เพื่อชำระหนี้เงินยืม จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ การกระทำดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๗/๒๕๕๙)

การที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมทางหลวงชนบทซ่อมแซมถนนที่ชำรุด โดยการขุดถนนและนำหินคลุกมาบดอัดแน่น แต่ยังไม่ได้มีการปะซ่อมผิวลาดยาง หินคลุกที่นำบดอัดแน่นยังเป็นก้อนดินไม่เรียบเสมอกัน และไม่มีไฟฟ้าส่องสว่างถนน ย่อมเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้สัญจรไปมา เจ้าหน้าที่จึงสมควรมีมาตรการเพื่อให้ผู้ใช้เส้นทางได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง โดยการติดตั้งป้ายเตือนให้ผู้ใช้เส้นทางทราบว่ามีการซ่อมแซมถนน ระบุระยะทางที่จะถึงจุดซ่อมแซมเพื่อให้ผู้ใช้เส้นทางลดความเร็วและเตรียมพร้อม การนำถังขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีแดงสลัปลีขาวตั้งวางไว้ก่อนจะถึงบริเวณที่มีการขุดเจาะโดยไม่ได้ติดตั้งป้ายเตือนให้ประชาชนผู้ใช้ถนนทราบว่ามีการซ่อมแซมถนน ซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่ยุ่งยากหรือพันวิสัย จึงยังถือไม่ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอเพื่อจะป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เมื่อผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์เกิดอุบัติเหตุจนถึงแก่ความตาย จึงเป็นการกระทำละเมิด กรมทางหลวงชนบทจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อทายาทของผู้ตาย อย่างไรก็ดี การที่ผู้ตายไม่สวมใส่หมวกนิรภัยตามที่กฎหมายกำหนด การเสียชีวิตจึงเป็นผลมาจากความประมาทของผู้ตายรวมอยู่ด้วย แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มากกว่าความประมาทเลินเล่อของผู้ตาย กรมทางหลวงชนบทจึงต้องรับผิดชอบ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าหน้าที่) ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวงชนบท) ได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายเนื่องจากเกิดอุทกภัย ต่อมา ในวันเกิดเหตุเวลาประมาณ ๒๒.๑๕ นาฬิกา นาย พ. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขับขี่รถจักรยานยนต์มาตามเส้นทางถนนและเกิดอุบัติเหตุรถจักรยานยนต์เสียหลักล้มบริเวณจุดซ่อมแซมถนน เป็นเหตุให้นาย พ. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ในการติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณจราจรเพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ถนนทราบว่ามีการซ่อมแซมถนน จึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่า การเกิดอุบัติเหตุของผู้ตายมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อธิบดีกรมทางหลวงชนบทได้อนุมัติให้ดำเนินการซ่อมแซมถนนที่ชำรุดเสียหายเนื่องจากเกิดอุทกภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขุดหรือท่อระบายน้ำเก่าและวางท่อระบายน้ำใหม่ ได้ปรับพื้นผิวจราจรโดยการนำหินคลุกมาบดอัดแน่น แล้วเปิดให้ประชาชนใช้ถนนในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ในการซ่อมผิวทางบริเวณดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประสานให้ชุดซ่อมผิวทางมาปะซ่อมผิวลาดยาง ซึ่งชุดซ่อมผิวทางแจ้งว่าจะเข้ามาดำเนินการประมาณปลายเดือนกรกฎาคม ต่อมา ในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เวลาประมาณ ๒๒.๑๕ นาฬิกา นาย พ. ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นบิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขับขีรถจักรยานยนต์และเกิดอุบัติเหตุบริเวณที่ทำการซ่อมถนนจนเป็นเหตุให้นาย พ. ถึงแก่ความตาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาทางหลวงชนบท ซึ่งเป็นเส้นทางที่เกิดเหตุในคดีนี้ ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุอุทกภัยทำให้ถนนชำรุดซึ่งเห็นได้ว่าอาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้เส้นทาง จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการซ่อมบำรุงเพื่อให้ถนนดังกล่าวสามารถใช้งานได้ดีดังเดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการขุดถนนและนำหินคลุกมาบดอัดแน่นโดยยังไม่ได้มีการปะซ่อมผิวลาดยาง จึงยังไม่อาจถือได้ว่าการซ่อมบำรุงได้ดำเนินการแล้วเสร็จ และในขณะที่ทางพิพาทยังไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สมควรที่จะมีมาตรการในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนผู้ใช้เส้นทางได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการเดินทาง โดยเมื่อพิจารณาภาพถ่ายซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองถ่ายไว้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ก่อนที่ชุดซ่อมผิวทางจะนำยางมะตอยมาซ่อมแซมถนน มีเพียงถึงขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีแดงสลัปลีขาวที่ถูกติดตั้งไว้ก่อนจะถึงบริเวณที่มีการขุดเจาะข้างละจำนวน ๑ ถัง และตกอยู่ข้างทางอีกจำนวน ๑ ถัง รวมเป็นจำนวน ๓ ถัง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ติดตั้งป้ายเตือนให้ประชาชนผู้ใช้ถนนทราบว่ามี การซ่อมแซมถนนพิพาท เมื่อบริเวณที่เกิดเหตุเป็นถนนสองช่องจราจร โดยแล่นสวนทางกัน ไม่มีไฟฟ้าส่องสว่าง พื้นถนนที่ถูกขุดเจาะมีลักษณะเป็นร่องต่างระดับ หินคลุกที่นำมาบดอัดแน่นหลายก้อนยังเป็นก้อนดินไม่เรียบเสมอกัน ผิวถนนมีสภาพขรุขระเป็นหลุม และมีก้อนดิน ไม่มีการติดตั้งหรือวางสัญญาณใดเพื่อป้องกันเหตุ ถนนพิพาทจึงเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้สัญจรไปมา มาตรการป้องกันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังถือไม่ได้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอเพื่อจะป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรติดตั้งป้ายเตือนโดยระยะระยะทางที่จะถึงจุดซ่อมแซมเพื่อเตือนให้ผู้ใช้เส้นทางลดความเร็วและเตรียมพร้อม ซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่ยุ่งยากหรือพันวิสัย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรการข้างต้น จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ตายได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต อันเป็นการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ตายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาย พ. ผู้ตาย ตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาย พ. ผู้ตาย ตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง (๑) และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกของนาย พ. ผู้ตาย ตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมย่อมมีหน้าที่ในการจัดการศพตามมาตรา ๑๖๔๙ วรรคสอง โดยมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนซึ่งรวมถึงค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่น ๆ และผู้ตายยอมมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๖๑ วรรคสอง รวมทั้งมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๕๖๔ วรรคหนึ่ง และมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๑๕๖๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิได้รับค่าขาดไร้อุปการะตามมาตรา ๔๔๓ วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างในคำฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ตายมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าครองชีพ และค่าเช่าบ้าน มีสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนขั้นถึงระดับ ๕ และได้รับเงินเดือนตามขั้นในแต่ละปีจนเกษียณอายุราชการ มีสิทธิได้รับเงินโบนัสพิเศษจนเกษียณอายุราชการ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจนเกษียณอายุราชการ และมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหลังเกษียณอายุราชการ รวมค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๖,๗๒๗,๕๙๐ บาท และค่าใช้จ่ายในการจัดงานศพเป็นเงินจำนวน ๑๓๐,๐๐๐ บาท เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีความประสงค์ที่จะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายจากค่าขาดไร้อุปการะเลี้ยงดูและค่าปลงศพผู้ตาย อันเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมมีสิทธิที่จะเรียกจากผู้กระทำละเมิดผู้ตายได้ และศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามพยานหลักฐานที่ปรากฏโดยพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ซึ่งศาลสามารถกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนจะได้รับ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะไม่ได้บรรยายค่าขาดไร้อุปการะของแต่ละคนมาในคำฟ้อง

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นค่าใช้จ่ายในการปลงศพโดยพิจารณาตามธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นและสถานะตามฐานานุรูปของผู้ตาย และครอบครัวเป็นเงินจำนวน ๑๓๐,๐๐๐ บาท และกำหนดค่าขาดไร้อุปการะโดยพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด โดยพิจารณาว่านาย พ. ได้รับเงินเดือน

ในอัตราเดือนละจำนวน ๖,๘๒๐ บาท ได้รับเงินค่าครองชีพในอัตราเดือนละจำนวน ๑,๐๐๐ บาท และได้รับค่าเช่าบ้านในอัตราเดือนละจำนวน ๑,๒๕๐ บาท รวมรับรายได้เดือนละจำนวน ๙,๐๗๐ บาท ประกอบกับผู้ตายมีอายุเพียง ๓๖ ปี หากยังมีชีวิตอยู่ย่อมสามารถประกอบกิจการและมีรายได้จากเงินเดือน เงินช่วยค่าครองชีพ เงินค่าเช่าบ้าน มีสิทธิได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน มีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษจนถึงเกษียณอายุราชการอีกไม่น้อยกว่า ๒๔ ปี และมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหลังเกษียณอายุราชการ จึงกำหนดค่าขาดไร้อุปการะให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เดือนละจำนวน ๑,๐๐๐ บาท จำนวน ๒๔ ปี เป็นเงินจำนวน ๒๘๘,๐๐๐ บาท กำหนดค่าขาดไร้อุปการะให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เดือนละจำนวน ๒,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๕ ปี เป็นเงินจำนวน ๓๖๐,๐๐๐ บาท และกำหนดค่าขาดไร้อุปการะให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เดือนละจำนวน ๒,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๒ ปี เป็นเงินจำนวน ๒๘๘,๐๐๐ บาท แต่เนื่องจากสาเหตุการตายเกิดจากการที่สมองได้รับบาดเจ็บรุนแรง จึงฟังได้ว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ตายเสียชีวิตมาจากสมองได้รับบาดเจ็บ ซึ่งหากผู้ตายได้สวมใส่หมวกนิรภัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ไม่น่าจะเกิดเหตุร้ายแรงถึงขนาดเสียชีวิต การเสียชีวิตของผู้ตายจึงเป็นผลมาจากความประมาทของผู้ตายรวมอยู่ด้วย แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมากกว่าความประมาทเลินเล่อของผู้ตาย จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของศาลปกครองชั้นต้นแล้วเป็นค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘/๒๕๖๐)

การที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงินที่มากขึ้น แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นกรณีที่เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หลายคนตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเพิกถอนคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลย่อมถูกเพิกถอนไป

โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งก็หาทำให้คำสั่งยังคงอยู่ไม่ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงได้ถูกเพิกถอนสิ้นผลไปแล้ว ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งอีก ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นนั้น เมื่อเป็นข้อเท็จจริงเดียวกันและยังมิได้มีการสอบข้อเท็จจริงและกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบตามแนวคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการเป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๖๗.๘๕ บาท กรณีการประมาณการสูงกว่าความเป็นจริงตามโครงการก่อสร้างร่องระบายน้ำ คสล. กรณีการตรวจรับงานไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดของสัญญา กรณีไม่ได้เทคอนกรีตหยาบใต้โรงกรองน้ำ และกรณีติดตั้งเหล็กโครงคร่าวป้ายแนวตั้งขาดจำนวน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเป็นเงินจำนวน ๗๔,๗๗๓.๐๕ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๔,๔๖๗.๘๕ บาท ตามหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๔,๗๗๓.๐๕ บาท

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีการประมาณการสูงกว่าความเป็นจริงตามโครงการก่อสร้างร่องระบายน้ำ คสล. แบบตัวยู เป็นเงินจำนวน ๖,๘๘๘ บาท กรณีการตรวจรับงานไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดของสัญญาตามโครงการก่อสร้างระบบกรองน้ำเพื่อผลิตประปา กรณีไม่ได้เทคอนกรีตหยาบใต้โรงกรองน้ำเป็นเงินจำนวน ๗,๕๑๕.๑๐ บาท และกรณีติดตั้งเหล็กโครงคร่าวป้ายแนวตั้งขาดไปจำนวน ๑ ท่อน เป็นเงินจำนวน ๕๓.๗๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ให้แก่ทางราชการเป็นเงิน ๑๔,๔๖๗.๘๕ บาท ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓ อุตสาหกรรมคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอุทธรณ์แล้วให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน เพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๖๗,๒๐๔.๒๒ บาท และมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ออกคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๗๔,๗๗๓.๐๕ บาท พร้อมทั้งมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพียงผู้เดียวจึงไม่ถูกต้องเนื่องจาก เป็นกรณีที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หลายคนตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ มิได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้โดยเฉพาะ จึงต้องยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๐) ได้กำหนดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ฟังขึ้น จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ได้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็น อันถูกเพิกถอนไปโดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ แม้ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งก็หาทำให้คำสั่งยังคงอยู่ไม่ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วินิจฉัยแล้วมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ คำสั่งดังกล่าวจึงได้ถูกเพิกถอนสิ้นผลไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนี้อีกแต่อย่างใด

ส่วนคำวินิจฉัยยุทธวิธีของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๗๔,๗๗๓.๐๕ บาท ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับกรณีที่ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยุทธวิธีให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เพียงแต่ในคำสั่งหลังผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นเท่านั้น โดยยังมีได้มีการสอบข้อเท็จจริงและกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบตามแนวคำวินิจฉัยยุทธวิธีของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด ดังนั้น คำวินิจฉัยยุทธวิธีของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเพิ่มขึ้นเป็นเงิน ๗๔,๗๗๓.๐๕ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๖๕/๒๕๖๐)

การแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบก่อนที่การประปาส่วนภูมิภาคจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ แม้การประปาส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจดุลพินิจกำหนดบริเวณที่ดินสำหรับการเดินท่อประปา แต่ก่อนที่จะเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบเพื่อยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อวินิจฉัย เมื่อการประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการฝังท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ผ่านแนวเขตที่ดินของเอกชนผู้ถือกรรมสิทธิ์จนแล้วเสร็จ โดยไม่แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบ เป็นเหตุให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมิได้ใช้สิทธิในการแสดงเหตุที่ไม่สมควร ถือเป็นกรกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีโฉนดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (การประปาส่วนภูมิภาค) ได้วางจ้างจ้างหุ่นส่วนจำกัด ท. เป็นผู้ทำการเดินท่อน้ำหรือวางท่อประปา พร้อมติดตั้งอุปกรณ์บริการน้ำประปาไปยังชุมชน

แต่การขุดดินฝังท่อประปาดังกล่าวได้รูล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้เกิดขบวนการขุดไถ พรวนดินทำการเกษตรและกีดขวางการตอกเสาเข็มปลุกบ้านพักอาศัย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายแนววางฝังท่อประปา ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไปโดยให้ฝังระหว่างแนวถนนกับเสาไฟฟ้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการสร้างและบำรุงรักษาระบบ การผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา... ให้พนักงานและลูกจ้างมีอำนาจใช้ซอยหรือ เข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีใช้ที่อยู่อาศัยของบุคคลใดๆ เป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (๑) ... (๒) กปภ. ใต่บอกกล่าวให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบ ล่วงหน้าแล้วโดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ทราบภายในเวลา อันสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่อาจติดต่อกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ให้ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน การประกาศให้ทำเป็นหนังสือปิดไว้ ณ ที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่และ ณ ที่ว่าการเขตหรือ ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน และที่ทำการผู้ใหญ่บ้านซึ่งอสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ให้แจ้ง กำหนดวัน เวลา และการที่จะกระทำนั้นไว้ด้วย และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ. มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย ส่วนวรรคห้า บัญญัติว่า ก่อนที่จะดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้ กปภ. แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ และให้นำมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการ เพื่อวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพร ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพรได้ทำการรังวัดตบเขตที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๘๐๐ ของผู้ฟ้องคดี แล้วปรากฏว่า แนวที่ผู้ถูกฟ้องคดีฝังท่อประปาได้รูล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีและกรมทางหลวงชนบทมิได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี จึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ฝังท่อน้ำรูล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี แม้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจ เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ได้ก็ตาม แต่ก่อนที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจดำเนินการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือ

ผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้อง แสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อวินิจฉัยภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่ หากมีการตรวจสอบกรรมสิทธิ์หรือแนวเขตในที่ดินดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียอมต้องทราบถึง แนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่ดำเนินการดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมิได้ ใช้สิทธิในการแสดงเหตุที่ไม่สมควรต่อคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาค จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการฝังท่อน้ำที่พิพาทแล้วเสร็จ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการวางฝังท่อน้ำประปา ในบริเวณที่พิพาทในคดีนี้ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องย้ายแนววางท่อประปาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ส่วนคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายแนววางฝังท่อประปาออกไปโดยให้ ฝังระหว่างแนวถนนกับเสาไฟฟ้านั้น เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดี ในการกำหนดบริเวณที่ดินสำหรับการเดินท่อประปา ศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจดังกล่าว แทนผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนให้แก่ ผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดค่าบังคับในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการพิพากษา เกินคำขอของผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า การรื้อย้ายแนววางฝังท่อประปา ที่อยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไปนั้น จะเป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเนื่องจากได้มี การสูบน้ำผ่านท่อที่วางไว้ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อบรรเทา ความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปา ส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายแนววางฝังท่อประปาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกไป จากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๘๙/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

กรณีเจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุ ทั้งที่ยังไม่มีการพิมพ์หรือเขียนข้อความใด ๆ ไว้ และเป็นการลงลายมือชื่อภายหลังจากเสร็จสิ้นโครงการไปนานแล้ว แม้จะได้สั่งกำชับให้ผู้เสนอและรับผิดชอบโครงการดำเนินการให้ถูกต้องและพึงทราบภายหลังว่าข้อความในใบเบิกพัสดุมิได้เป็นไปตามที่ได้กำชับไว้ก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวเป็นช่องทางให้ผู้เสนอและรับผิดชอบโครงการนำใบเบิกพัสดุไปเบิกจ่ายเงินจากทางราชการ และเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นด้วย และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุมีส่วนร่วมในการทุจริต เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้แล้ว จึงเห็นควรให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนบางส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ (ที่ถูก คือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สืบเนื่องมาจากการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๑๕ ได้ทำการตรวจสอบสืบสวนโครงการจัดซื้อเสื้อกีฬาและอุปกรณ์กีฬาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วพบว่า การจัดซื้อเสื้อกีฬาเพื่อสนับสนุนให้แก่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจำนวน ๔,๑๓๐ ตัว ส่อไปในทางทุจริต โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเสื้อกีฬาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๒,๕๖๖ ตัว และแจกจ่ายจริง โดยไม่ได้ลงลายมือชื่อรับเสื้อกีฬา แต่ปรากฏในภายหลังว่ามีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เบิกเสื้อกีฬาจำนวน ๔,๑๓๐ ตัว จากนางสาว ฉ. ตามใบเบิกพัสดูลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ แม้ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธว่าไม่ได้รับเสื้อจำนวนดังกล่าว แต่การลงลายมือชื่อภายหลังจากการแข่งขันและรับเสื้อกีฬาเสร็จสิ้นไปแล้ว ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยคิดคำนวณค่าเสียหายจากราคาของเสื้อจำนวน ๑,๕๖๔ ตัว (๔,๑๓๐ - ๒,๕๖๖) ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (จังหวัด) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดี ได้ลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุ (เสื้อกีฬา) ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ ทั้ง ๆ ที่ใบเบิกพัสดุ ฉบับดังกล่าวยังไม่ได้พิมพ์หรือเขียนข้อความใด ๆ ลงไว้ และเป็นการลงลายมือชื่อภายหลังจากที่ การแข่งขันกีฬาตามโครงการดังกล่าวเสร็จสิ้นไปนานแล้ว การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าเป็นช่องทางหรือมีส่วนสนับสนุนให้การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการกระทำละเมิดบรรลุผลและถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวน เงินเท่าใดนั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาซื้อขายเสื้อกีฬาจำนวน ๔,๑๓๐ ตัว กับร้าน พ. ผู้ขาย จำนวนเงิน ๙๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ขายได้ส่งมอบเสื้อกีฬา คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ได้ทำการตรวจรับเสื้อกีฬา และส่วนอำนวยการขออนุมัติเบิกเงินค่าเสื้อให้กับผู้ขายจำนวน ๙๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว โดยเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ นางสาว จ. หัวหน้าส่วนอำนวยการ ผู้เสนอและรับผิดชอบโครงการได้เบิกและรับเสื้อกีฬาจำนวน ๔,๑๓๐ ตัว จากเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยอ้างว่าได้นำไปจ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีตามใบเบิกพัสดูลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ฟ้องคดี ชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดว่าได้รับเสื้อกีฬาเพียง ๒,๕๖๖ ตัว โดยได้ลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำใบเบิกพัสดุ ไปให้ลงลายมือชื่อหลังเวลาราชการขณะที่อยู่ในสวนและเป็นเวลาภายหลังจากการจัดการแข่งขัน กีฬาของสำนักงานการประถมศึกษาเสร็จสิ้นไปนานแล้ว โดยบอกว่าต้องนำหลักฐานดังกล่าวไปให้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าเป็นการลงลายมือชื่อเพื่อรับเสื้อกีฬา ที่ยังไม่ลงลายมือชื่อรับไว้เป็นหลักฐานก่อนหน้า ซึ่งขณะลงลายมือชื่อ ใบเบิกพัสดุดังกล่าว ยังไม่มีการพิมพ์หรือเขียนข้อความใด ๆ ไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้สั่งกำชับเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการ ให้ถูกต้องด้วย ผู้ฟ้องคดีเพียงทราบในภายหลังเมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นำเอกสารมาให้ดูจึงรู้ว่าข้อความในใบเบิกพัสดุมิได้เป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีได้กำชับไว้แต่อย่างใด การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นช่องทางให้นางสาว จ. นำใบเบิกพัสดุไปเบิกจ่ายเงิน จากทางราชการได้ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหาย โดยความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการทุจริต ซึ่งเมื่อพิจารณาตามใบเบิกพัสดูลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เบิกเสื้อกีฬาจำนวน ๔,๑๓๐ ตัว จากนางสาว จ. แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธว่าได้รับ ไปเพียงจำนวน ๒,๕๖๖ ตัว เท่านั้น เสื้อกีฬาที่สูญหายไปจึงมีจำนวน ๑,๕๖๔ ตัว เสื้อราคาตัวละ ๒๑๙ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๔๐,๙๕๒ บาท เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ

และความเป็นธรรมในกรณีนี้แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายจำนวน ๓๔๐,๙๕๒ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๖๘,๑๙๐.๔๐ บาท ดังนั้น คำสั่งเฉพาะส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๖๘,๑๙๐.๔๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน ๖๘,๑๙๐.๔๐ บาท

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๕/๒๕๖๐)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เมื่อการก่อสร้างสะพานของกรมทางหลวงชนบทกระทบต่อแนวเขตที่ดินเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ถูกรุกล้ำในนามเดิม อันถือเป็นการรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ทราบผลการรังวัด ซึ่งแม้ได้ยื่นฟ้องเกินกว่ากำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อที่พิพาทยังคงถูกรุกล้ำอยู่ตลอดเวลา จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อเนื่องตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี คดีจึงไม่ขาดอายุความ และการที่กรมทางหลวงชนบทก่อสร้างถนนต่อเชื่อมสะพานบริเวณพิพาทไปก่อนโดยจะขอให้มีการอุทิกในภายหลัง แม้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้โต้แย้งคัดค้านในขณะนั้นก็ไม่อาจถือได้ว่าเจ้าของอุทิกที่ดินโดยปริยาย แต่เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้ที่ดินของประชาชนมาเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ก็ชอบที่จะดำเนินการตามมาตรา ๖๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรืออาศัยอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายโดยประการอื่น การกระทำของกรมทางหลวงชนบทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏราคาซื้อขายกันในท้องตลาด จึงกำหนดให้กรมทางหลวงชนบทรับผิดชอบราคาที่ดินตามราคาประเมินที่ใช้สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันถือว่าสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้วตามมาตรา ๔๓๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๘๔๖ เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๑ งาน ๕ ^๑/_{๑๐๐} ตารางวา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำ โดยผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ดำเนินโครงการ ระหว่างการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ผลการรังวัดปรากฏว่าที่ดินถูกรุกล้ำเป็นเนื้อที่ ๒ งาน ๗๕ ^๒/_{๑๐๐} ตารางวา ที่ดินดังกล่าวราคาประเมินทุนทรัพย์ตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท การก่อสร้างสะพานจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหาย คิดเป็นค่าที่ดินค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแยกโฉนด ค่าต้นไม้และพืชล้มลุกที่ถูกตัดฟัน และหากนำที่ดินที่ถูกรุกล้ำ

ให้บุคคลภายนอกเช่าทำประโยชน์จะได้ค่าเช่าเป็นรายเดือน จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนถนนและทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือหากไม่สามารถกระทำได้ให้ชดใช้ราคาที่ดิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายและค่าขาดประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อโครงการก่อสร้างสะพานกำหนดเริ่มก่อสร้างเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และสิ้นสุดในเดือนกันยายน ๒๕๕๑ และองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ประสานเจ้าของที่ดินเพื่ออุทกษที่ดินบางส่วนให้แก่ทางราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงขอให้ผู้ฟ้องคดีสำรวจแนวเขตที่ดินที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้าง พร้อมทั้งขอความอนุเคราะห์ให้อุทกษที่ดินที่ได้รับผลกระทบให้แก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินที่ถูกรุกล้ำในนามเดิม ผลการรังวัดปรากฏว่าที่ดินถูกรุกล้ำเป็นเขตถนนต่อเชื่อมสะพานข้ามแม่น้ำเป็นเนื้อที่ ๒ งาน ๗๕ ^๒/_{๑๐๐} ตารางวา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในวันที่ทราบผลการรังวัดแบ่งแยกในนามเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงเกินกว่ากำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เมื่อพิพาทยังคงถูกรุกล้ำอยู่ตลอดเวลา กรณีจึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องตลอดมาจนถึงวันฟ้องคดี ดังนั้น คดีจึงไม่ขาดอายุความ

และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายทำคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๘๔๖ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๕๓๖ ที่แบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๘๔๖ ปรากฏบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีส่วนที่ถูกรุกล้ำ เนื้อที่ ๒ งาน ๗๕ ^๒/_{๑๐๐} ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีอุทกษที่ดินบริเวณพิพาทให้เป็นถนนต่อเชื่อมสะพานข้ามแม่น้ำเลย (นาบอน – กกม่วงซี) หรือได้อุทกษด้วยวาจาโดยมีพยานบุคคลรู้เห็นเหตุการณ์แต่อย่างใด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างไปก่อนโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคัดค้านในขณะนั้น ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีอุทกษที่ดินโดยปริยายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีแล้วได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างแต่เพียงว่าบริเวณที่ดินพิพาทเป็นที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของนาย ว. ได้อุทกษให้ นั้น เห็นว่า ที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่ดินมีโฉนดของผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่านาย ว. อุทกษให้ นั้นเป็นที่ดิน น.ส. ๓ ก. ซึ่งเป็นคนละแปลงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทกษที่ดินเพื่อก่อสร้างสะพาน

ข้ามแม่น้ำเลย (นาบอน – กทม่วงซี) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ หากมีความจำเป็นที่จะต้องได้ที่ดินของประชาชนมาเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงโดยการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเลยดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการตามมาตรา ๖๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรืออาศัยอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายโดยประการอื่น จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเลยรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับความยินยอมอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่ปรากฏราคาซื้อขายกันในท้องตลาด จึงกำหนดราคาที่ดินให้ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้สำหรับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวกำหนดจากราคาซื้อขายที่ดินที่มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในสำนักงานที่ดินในแต่ละท้องที่ แล้วนำมาวิเคราะห์หาค่าเฉลี่ยแต่ละปีที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งราคาประเมินทุนทรัพย์ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ก็ถือเป็นราคาที่กฎหมายยอมรับสำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน การกำหนดความเสียหายสำหรับค่าที่ดินโดยนำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ซึ่งขณะนั้นที่ดินมีราคาประเมินตารางวาละ ๔,๐๐๐ บาท และที่ดินที่ถูกรุกรล้ำมีเนื้อที่ ๒ งาน ๗๕ ^๒/_{๑๐} ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ราคาที่ดินเป็นเงินจำนวน ๑,๑๐๐,๘๐๐ บาท อันเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอทนายฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ราคาที่ดิน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแยกที่ดิน ซึ่งค่าใช้จ่ายในการรังวัดแบ่งแยกที่ดินนั้น ย่อมหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายทุกอย่างเกี่ยวกับการรังวัดแบ่งแยกโฉนดที่ดิน ซึ่งประกอบด้วย ค่าธรรมเนียมรังวัดเป็นเงิน ๔๐ บาท ค่าหลักเขตที่ดินจำนวน ๖ หลัก เป็นเงิน ๘๐ บาท ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (เหมาจ่าย) เป็นเงิน ๑๐๐ บาท ค่าป่วยการเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ ๕๐ บาท ค่าพาหนะและค่าจ้างคนงาน (เหมาจ่าย) เป็นเงิน ๓,๘๐๐ บาท และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปติดต่อการรังวัดที่ดินและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปรับโฉนดที่ดินที่ทำการแบ่งแยกเป็นเงิน ๑,๘๘๗ บาท เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเพื่อให้การแบ่งแยกโฉนดที่ดินสำเร็จลุล่วง รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมดเป็นเงินจำนวน ๖,๑๖๗ บาท โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวมิใช่กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเกินคำขอแต่อย่างใด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๑,๑๐๖,๙๖๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๖๘/๒๕๖๐)

คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการคำนวณและกำหนดราคากลางงานก่อสร้างให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง โดยเมื่อได้พิจารณาคำนวณและกำหนดราคากลางเสร็จเรียบร้อยแล้วจะเสนอหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา และเมื่อได้รับการอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการจึงส่งรายละเอียดพร้อมเอกสารไปให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่อไป ส่วนหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุมีเพียงหน้าที่ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าเอกสารดังกล่าวมีรายการครบถ้วนแล้วจะลงนามผ่านงานเพื่อดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น มิได้มีหน้าที่ตรวจสอบวิธีการคำนวณและราคาวัสดุที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางนำมาใช้ในการคำนวณราคาแต่อย่างใด ประกอบกับหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจอนุมัติราคากลาง การที่หน่วยงานราชการได้รับความเสียหายจากการกำหนดราคากลางสูงเกินจริงจึงมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ หน่วยงานราชการจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมชลประทาน) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากงานจ้างชุดคลองระบายน้ำเชื่อมระหว่างคลองอ้ายเลือกกับแม่น้ำน่านของโครงการชลประทานตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ มีการกำหนดราคากลางสูงเกินจริง โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การรายงานขออนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง และตรวจสอบเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างให้ถูกต้องเป็นไปตามระเบียบของทางราชการก่อนนำเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงนาม เมื่อได้ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างแล้วเห็นว่าครบถ้วน จึงได้ลงนามผ่านงานโดยมิได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบความถูกต้อง หรือ

ได้หักท้วงถึงวิธีการคำนวณราคาวัสดุที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางนำมาใช้ในการคำนวณราคาว่า ได้ปฏิบัติถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบของทางราชการแล้วหรือไม่ เป็นเหตุให้ราคากลางที่นำมาใช้ในการพิจารณาเกิดความซ้ำซ้อนของค่าภาษีมูลค่าเพิ่ม และผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ผูกฟองคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) แจ้งว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมต้องผูกพันตาม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ผูกฟองคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ทำหน้าที่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ ๓ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้ข้าราชการ โดยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ไว้ดังนี้ ๑. ควบคุมการดำเนินการ จัดหา จัดซื้อ การเบิกจ่าย การเก็บรักษา การซ่อมแซมและบำรุงรักษา ๒. ควบคุมการดำเนินการ จัดทำบัญชีคุมพัสดุ การเก็บรักษาใบสำคัญและหลักฐานและเอกสารเกี่ยวกับการพัสดุ ๓. ดำเนินการ เกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่ชำรุด การจัดทำรายงานประจำปีพัสดุ ๔. ดำเนินการเกี่ยวกับข้อผูกพัน การบริหารสัญญาซื้อ/จ้าง ๕. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย เมื่อพิจารณาประกอบกับ คำสั่งลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่อง การบริหารงานด้านพัสดุของกรมชลประทาน ข้อ ๓.๕ (ข้อ ๓.๕.๑ ถึงข้อ ๓.๕.๔) และตามแนวทางวิธีปฏิบัติและรายละเอียดประกอบการคำนวณราคากลาง งานก่อสร้างของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ข้อ ๑๓ (ข้อ ๑๓.๑ ถึงข้อ ๑๓.๒) ที่ได้กำหนดให้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง แล้วนำเสนอหัวหน้าส่วนราชการ พิจารณา และข้อ ๔๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแล และจัดทำหลักฐานการเผยแพร่และการปิดประกาศประกวดราคาภายในระยะเวลาที่กำหนด... เห็นว่า การคำนวณและกำหนดราคากลางงานก่อสร้างนั้น คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลาง งานก่อสร้าง เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้พิจารณาคำนวณและกำหนดราคากลาง เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอหัวหน้าส่วนราชการพิจารณา เมื่อได้รับการอนุมัติจากหัวหน้า ส่วนราชการแล้วจึงส่งรายละเอียดพร้อมเอกสารไปให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

เพื่อดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ต่อไป กรณีจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้างตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ ส่วนผู้ฟ้องคดีมีเพียงหน้าที่ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามสัญญาจ้าง เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าเอกสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามสัญญาจ้างดังกล่าวมีรายการครบถ้วน จึงลงนามผ่านงานเพื่อดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น มิได้มีหน้าที่ตรวจสอบวิธีการคำนวณและราคาวัสดุที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางนำมาใช้ในการคำนวณราคาค่างวดของผู้อuction ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ มิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจอนุมัติราคากลางงานก่อสร้าง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุจึงเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และระเบียบของทางราชการ มิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้หน่วยงานราชการได้รับความเสียหายจากการกำหนดราคากลางสูงเกินจริงแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๔/๒๕๖๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การที่หัวหน้าหน่วยจำหน่ายสินค้าได้มอบหมายให้ลูกจ้างชั่วคราวเป็นผู้จำหน่ายสินค้าแต่ละประเภทโดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จในลักษณะครบวงจร แต่เพียงผู้เดียว ทำให้ขาดการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน อีกทั้งผู้จำหน่ายสินค้าสามารถเข้าไปเบิกสินค้าที่ตนรับผิดชอบได้เองโดยไม่มีการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยจำหน่ายสินค้าโดยเอกสารหลักฐาน ซึ่งหากมีการตรวจสอบดูแลสินค้าโดยละเอียดรอบคอบและสม่ำเสมอจะทราบโดยง่ายว่าได้เกิดการกระทำการทุจริตเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้จำหน่ายสินค้าอาศัยช่องทางจากการที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว กระทำการทุจริตยกยอกทรัพย์สินและหลักทรัพย์ของทางราชการไปผู้อำนวยการส่วนรายได้ในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบที่เกี่ยวข้องและมีได้กำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการควบคุมดูแลการจัดจำหน่ายสินค้า เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อาศัยโอกาสที่ผู้บังคับบัญชาขาดการตรวจสอบ ทำการทุจริตโดยยกยอกเงินและทรัพย์สินของราชการไปเพื่อประโยชน์ของตนได้โดยง่าย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการส่วนรายได้จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในช่วงระยะเวลาการกระทำละเมิด แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่มีระบบการตรวจสอบสินค้านำรัดกุม การขาดแคลนอัตรากำลังสถานที่จำหน่ายสินค้าคับแคบ การควบคุมการเบิกจ่ายสินค้าไม่รัดกุม และไม่สามารถจัดเก็บได้โดยตลอดภัย จึงต้องหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ สำนักบริหารเงินตรา สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมธนารักษ์) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากกรณีที่นางสาว ช. ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ได้ยกยอกเงินค่าจองเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกและลักเหรียญกษาปณ์ของทางราชการไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายและให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามสัดส่วนระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๔๓,๑๔๘.๓๐ บาท ต่อมา

ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ แก้ไขจำนวนเงินเป็น ๖๕,๙๑๙.๑๕ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ได้ยกคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบและให้ชดใช้ค่าเสียหายไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ระหว่างเวลาที่มีการกระทำละเมิดตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ นางสาว จ. ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายจำหน่าย และนาง ฉ. ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าหน่วยจำหน่าย ณ ศาลาเครื่องราชอิสริยยศ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญกษาปณ์ ในพระบรมมหาราชวัง โดยนาง ฉ. ได้มอบหมายให้นางสาว ข. เป็นผู้จำหน่ายเหรียญที่ระลึกและสินค้าต่าง ๆ ต่อมา นางสาว ข. ได้ยกยอกเงินค่าจองเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกปี ค.ศ. ๒๐๐๐ และลักเอาเหรียญกษาปณ์ที่ระลึก ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ที่ไม่ได้จ่ายแก่ผู้จองเหรียญที่ระลึกทองคำขัดเงากีฬาสีเกมส์ ครั้งที่ ๑๘ จำนวน ๖๔ เหรียญ เหรียญที่ระลึกเงินขัดเงากีฬาสีเกมส์ ครั้งที่ ๑๘ จำนวน ๖๗ เหรียญ และเข็มกลัดที่ระลึก ๗๒ พรรษา รัชกาลที่ ๙ ชนิดทองแดงจำนวน ๙๓ อัน และชนิดทองแดงชุบทอง จำนวน ๑๕๐ อัน

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลควบคุม การดำเนินการของหน่วยจำหน่ายสินค้า ข้อเท็จจริงปรากฏว่านาง ฉ. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าหน่วยจำหน่ายสินค้าได้มอบหมายให้ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงาน ณ หน่วยจำหน่าย ซึ่งรวมถึงนางสาว ข. เป็นผู้จำหน่ายสินค้าแต่ละประเภทโดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จในลักษณะครบวงจรแต่เพียงผู้เดียว ตั้งแต่การรับจอง การออกใบเสร็จรับเงิน การจัดทำหลักฐานการรับเงินและใบนำส่งเงินประจำวัน การเก็บรักษาใบเสร็จรับเงิน และการจัดทำหลักฐานการจ่ายเหรียญ ซึ่งการมอบหมายงานในลักษณะดังกล่าวทำให้ขาดการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน เป็นเหตุให้เกิดช่องทางการทุจริตได้โดยง่าย ประกอบกับเมื่อนาง ฉ. ได้ทำการเบิกสินค้าแต่ละชนิดมาจากห้องมั่นคงเพื่อไปสำรองที่หน่วยจำหน่าย นาง ฉ. จะมีหน้าที่ในการเก็บรักษากุญแจห้องเก็บสินค้าที่หน่วยจำหน่ายดังกล่าว แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้จำหน่ายสินค้าสามารถเข้าไปเบิกสินค้าที่ตนรับผิดชอบได้เองโดยไม่มีการควบคุมตรวจสอบอันเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระทำทุจริตได้โดยง่าย ซึ่งนางสาว ข. ได้อาศัยช่องทางจากการที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับจองและจำหน่าย รวมถึงการเก็บรักษาใบเสร็จรับเงินและหลักฐานการจ่ายเหรียญแต่เพียงผู้เดียว กระทำการทุจริตยกยอกทรัพย์สินและทรัพย์สินของ

ทางราชการไป ส่วนนางสาว จ. ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายจำหน่าย มีหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยจำหน่ายสินค้า โดยต้องจัดให้มีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แต่กลับมิได้ดำเนินการดังกล่าวอันเป็นการเปิดโอกาสและเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำทุจริตได้โดยง่าย ซึ่งหากมีการตรวจสอบดูแลสินค้าโดยละเอียดรอบคอบและสม่ำเสมอ ก็จะทำให้ทราบโดยง่ายว่าได้เกิดการกระทำการทุจริต และเมื่อนางสาว จ. ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายจำหน่าย และนาง ฉ. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยจำหน่าย ปฏิบัติหน้าที่ โดยบกพร่องดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ ในฐานะผู้บังคับบัญชาจะต้องทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ควบคุมการดำเนินการของหน่วยจำหน่ายสินค้า แต่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลทั้งสองซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีได้กำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการควบคุมดูแลการจัดจำหน่ายสินค้า ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบ โดยไม่ได้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการเปิดโอกาสให้นางสาว ข. สามารถอาศัยโอกาสที่ผู้บังคับบัญชาขาดการตรวจสอบดังกล่าว ทำการทุจริตโดยยกยอกเงินและทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปเพื่อประโยชน์ของตนได้โดยง่าย กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพิจารณาตามช่วงระยะเวลาการกระทำละเมิด สามารถพิจารณาจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนรายได้ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุละเมิด และสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำทุจริตได้โดยง่ายนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่สำนักบริหารเงินตรา ไม่มีระเบียบวิธีปฏิบัติในการมอบหมายกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ อย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานหรือกำหนดรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน โดยในการปฏิบัติงานได้อาศัยเพียงระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบกรมธนารักษ์ เรื่อง เงินทุนหมุนเวียนการแสวงหาเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ เท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จึงอาศัยแนวปฏิบัติต่อ ๆ กันมา การไม่มีระบบการตรวจสอบสินค้าคงเหลือที่เพียงพอและรัดกุม และการขาดแคลนอัตรากำลัง ซึ่งหน่วยจำหน่ายดังกล่าวมีเพียงนาง ฉ. เป็นข้าราชการเพียงคนเดียว ประกอบกับสถานที่ในการจำหน่ายสินค้าของหน่วยจำหน่ายมีลักษณะคับแคบ สินค้าบางชนิด

ไม่มีตู้เก็บ ส่วนสินค้าที่พร้อมจำหน่ายจะอยู่ในตู้ไม้เลื่อนเมื่อถึงเวลาจำหน่ายจะเข็นสอดเข้าไปในเคาน์เตอร์ โดยในระหว่างวันจะมีผู้สนใจหรือลูกค้าเข้ามาติดต่อสอบถามหรือซื้อสินค้าเป็นจำนวนมาก ผู้จำหน่ายสินค้าจึงมีความจำเป็นต้องเข้าออกห้องเก็บสินค้าเป็นประจำ ทำให้การจัดเก็บสินค้า และการควบคุมการเบิกจ่ายสินค้าทำได้ไม่รัดกุม และไม่สามารถจัดเก็บได้โดยปลอดภัย จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตได้ง่าย การกระทำละเมิดดังกล่าวส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย จึงให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการกระทำทุจริตกับนางสาว ช. เพียงแต่ต้องรับผิดในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และกรณีนี้มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหลายราย เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในกรณีนี้แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อำนวยการส่วนรายได้เป็นผู้บังคับบัญชา แต่มิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีได้กำหนดขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการควบคุมดูแลการจัดจำหน่ายสินค้า ควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายหลังจากหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว คำสั่งลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๕/๒๕๖๑)

แม้การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเกินสิทธิ จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี แต่ปลัดเทศบาลในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา ต้องกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ความผิดพลาดจากการเบิกจ่ายเงินย่อมไม่เกิดขึ้น เมื่อการปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงเป็นการทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ส่วนการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างข้ามปี โดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น แม้จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปี แต่เป็นค่าใช้จ่ายที่มีอยู่จริงและจำเป็นแก่การดำเนินงานของเทศบาล สำหรับการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เมื่อรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดมิได้ระบุว่าการปล่อยปละละเลยให้เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และหัวหน้าส่วนการคลังดำเนินการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ทั้งเป็นการเบิกจ่ายในหมวดงบกลางและหมวดเงินเดือนซึ่งเป็นรายจ่ายที่มีอยู่จริงและจำเป็นแก่การดำเนินงานของเทศบาล แม้จะมีผลกระทบต่อสภาพทางการคลังและระบบการเงินการบัญชีของเทศบาล แต่ก็เป็นการเสียหายทางด้านวินัยการเงินและการคลัง มิใช่เป็นความเสียหายทางทรัพย์สิน อันจะเป็นการกระทำละเมิดแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งข้อสังเกตให้นายกเทศมนตรีรับทราบเกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลตำบลว่ามีการจ่ายเงินไม่ถูกต้องหลายรายการ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเกินสิทธิ กรณีการเบิกจ่ายข้ามปีและกรณีเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น โดยไม่มีการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบล ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นกลาง มีอำนาจหน้าที่รองจากนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง รวมทั้งมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณตามกฎหมาย รับผิดชอบในการ

ควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย เมื่อพิจารณาจากรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ฉบับลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ ที่ตรวจพบว่า ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ เทศบาลตำบลได้มีการเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเกินสิทธิ ๔ ฎีกา คือ ฎีกาลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ฎีกาลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ฎีกาลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ และฎีกาลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ รวมเป็นเงินจำนวน ๑๓,๒๕๐ บาท โดยมีนางสาว ก. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๒ เป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี นาง น. หัวหน้าส่วนการคลัง เป็นผู้ตรวจฎีกาและผู้จ่ายเงิน นาย จ. นาย ส. หัวหน้าส่วนโยธาและนายช่างโยธา เป็นผู้ขออนุมัติฎีกา โดยการเบิกจ่ายไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๔๒๓๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อหรือจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นกลาง ก็ต้องกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ความผิดพลาดจากการเบิกจ่ายเงินในกรณีดังกล่าวก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลย ไม่ควบคุมการทำงานของพนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินเกินสิทธิย่อมเป็นเหตุให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหาย จึงเป็นการทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนแก่เทศบาลตำบล และโดยที่กระทรวงการคลังมีหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงาน ซึ่งในกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบนั้น ในข้อ ๔.๒ การจ่ายเงินเกินสิทธิหรือไม่มีสิทธิหรือผิดระเบียบ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และชั้นกลางรับผิดชอบในสัดส่วนร้อยละ ๒๐ ของค่าความเสียหาย เมื่อข้อเท็จจริงตามรายงานการสอบสวนฟังได้ว่าการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเกินสิทธิ ตามฎีกา ๔ ฉบับ รวมเป็นเงิน ๑๓,๒๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นกลาง ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินดังกล่าว คิดเป็นเงินจำนวน ๒,๖๕๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดี

มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีการเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเกินสิทธิ จำนวน ๒,๖๕๐ บาท จึงขอด้วยกฎหมายแล้ว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีการเบิกจ่ายข้ามปีโดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น ข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แม้หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๙๓๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ เรื่อง การเบิกค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณต้องขออนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปีต่อผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากมูลเหตุของการเบิกจ่ายข้ามปีโดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามปฏิทินลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๔,๐๐๐ บาท ที่มีนาย ด. หัวหน้าส่วนโยธา เป็นผู้ขออนุมัติให้เบิกจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ (อาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านธิ) ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ และโครงการก่อสร้างศาลาพิพิธภัณฑสถานบ้าน ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ได้ทำการขออนุมัติในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และการเบิกจ่ายข้ามปีโดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่นตามปฏิทินลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ ที่มีนาย ส. นายช่างโยธา ๔ เป็นผู้ขออนุมัติเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างโครงการปรับปรุงและซ่อมแซมระบบประปาหมู่บ้าน ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ และโครงการก่อสร้างถนนลาดยางชนิดแอสฟัลติกคอนกรีตเลียบบคลองชลประทาน ๘ R หมู่ที่ ๑๓ ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่กลับทำการขออนุมัติเบิกจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น การเบิกจ่ายเงินทั้งสองรายการดังกล่าว แม้จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายค้างเบิกข้ามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่โครงการดังกล่าวล้วนเป็นค่าใช้จ่ายที่มีอยู่จริง และจำเป็นแก่การดำเนินงานของเทศบาลตำบล หากจะฟังว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลตำบล ก็คงเป็นความเสียหายทางด้านวินัยการเงินและการคลังเท่านั้น กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าเทศบาลตำบลได้รับความเสียหายทางทรัพย์สินแต่อย่างใด เพราะเทศบาลตำบลมีภาระที่ต้องจ่าย จึงไม่เป็นการทำละเมิดตามนัยของมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้

ผู้ฟ้องคดีใช้คำสินไหมทดแทนกรณีการเบิกจ่ายข้ามปีโดยไม่ขออนุมัติต่อผู้บริหารท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสินไหมทดแทนกรณีเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ แม้จะฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่งบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อพิจารณาจากรายงานผลการสอบสวนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ฉบับลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ แล้วเห็นว่า ในรายงานฉบับดังกล่าวมิได้ระบุว่า การปล่อยปละละเลยให้เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี และหัวหน้าส่วนการคลังดำเนินการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีทำให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหายประการใด ทั้งยังปรากฏตามรายงานผลการสอบสวนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วยว่า การเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการเบิกจ่ายในหมวดงบกลาง เงินประกันสังคม และเงินสำรองจ่าย ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการเบิกจ่ายในหมวดเงินเดือน กรณีจึงเห็นได้ว่ารายการที่ได้เบิกจ่ายไปเป็นรายจ่ายที่มีอยู่จริงและจำเป็นแก่การดำเนินงานของเทศบาลตำบล ดังนั้น แม้การเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถานภาพทางการคลังและระบบการเงินการบัญชีของเทศบาลตำบล แต่ก็เป็นความเสียหายทางด้านวินัยการเงินและการคลัง มิใช่เป็นความเสียหายทางทรัพย์สิน อันจะเป็นการกระทำละเมิดตามนัยของมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๕/๒๕๖๑)

เมื่องานจ้างตามสัญญาเป็นงานที่สามารถตรวจสอบได้โดยชัดเจนจากเอกสารไม่ใช่งานที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางวิชาชีพช่าง และสามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า แม้แบบรูป รายการละเอียด ผู้ไม่มีวิชาชีพช่างไม่อาจเข้าใจได้โดยแจ่มแจ้ง แต่อาจดูจากใบเสนอราคา ใบแจ้งปริมาณงานได้ ประกอบกับการให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในสถานการณ์มีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรรมการตรวจการจ้าง

ดังกล่าวจึงต้องตรวจสอบการทำงานตามที่ได้รับหน้าที่ตามหลักตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส เมื่อตามพฤติการณ์ไม่ได้ตรวจสอบเอกสารกับงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบ แต่ลงชื่อร่วมกับกรรมการอื่นว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนถูกต้องโดยยอมรับว่าไม่ได้ร่วมตรวจรับงาน จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่แต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างโดยไม่ปฏิบัติตามข้อ ๒๘ และข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบจากความเสียหายที่คณะกรรมการตรวจการจ้างต้องรับผิดชอบ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้แทนชุมชนได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบล) ร่วมเป็นกรรมการ จำนวน ๓ คน ตามคำสั่งเทศบาลลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด กรณีเป็นกรรมการตรวจการจ้างปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้รับแจ้งว่า จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในใบตรวจรับงานจ้างโดยเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่า ตัวแทนภาคประชาชนไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับผลตอบแทนใด ๆ จึงไม่มีเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะตรวจรับงานจ้างไม่ตรงกับความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่า การเป็นกรรมการตรวจการจ้างภาคประชาชนก็เพื่อให้งานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย การจะให้กรรมการจากภาคประชาชนรับผิดชอบดูที่เจตนาและความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย มิใช่ต้องให้รับผิดในทางละเมิดเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกกรณี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นตัวแทนภาคประชาชนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ภายหลังผู้รับจ้างส่งมอบงาน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปตรวจสอบงานก่อสร้างตามหน้าที่ดังปรากฏในข้อ ๖๕ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ลงชื่อร่วมกับคณะกรรมการ

ตรวจการจ้างผู้อื่นว่า ผู้รับจ้างส่งมอบงานเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาครบถ้วนถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๕ (๔) ของระเบียบเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้จ่ายเงินค่าจ้างแก่ผู้รับจ้างไป ทำให้ราชการเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็น ๒ กรณี กรณีที่หนึ่ง การตรวจรับงาน จำนวน ๓ งาน ได้แก่ ๑. งานผนัง กำหนดให้สร้างผนัง จำนวน ๗๓๐ ตารางฟุต แต่ก่อสร้างจริงจำนวน ๒๓๕ ตารางฟุต จ่ายเงินเกินจริง จำนวน ๓๙,๓๖๐ บาท ๒. งานป้ายคำขวัญประจำจังหวัด กำหนดไว้ในใบเสนอราคา จำนวน ๕,๐๐๐ บาท แต่ไม่มีการสร้างจริง และแบบรูป รายการละเอียดไม่ได้มีการกำหนด แต่จ่ายเงินจริง จำนวน ๕,๐๐๐ บาท และ ๓. งานติดตั้งเครื่องปรับอากาศกำหนดไว้ จำนวน ๑๘ เครื่อง ก่อสร้างจริง จำนวน ๑๖ เครื่อง แต่ใบเสนอราคากำหนดจำนวน ๑๘ เครื่อง แม้ในแบบรูป รายการละเอียดกำหนดเพียง ๑๖ เครื่อง ก็ตาม แต่มีการจ่ายเงินเกินจริง จำนวน ๕๖,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าเสียหาย ๑๐๐,๓๖๐ บาท ปัญหาว่า การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๓ คน ลงลายมือชื่อตรวจรับงานจ้างทั้งสามงานดังกล่าวไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงลงลายมือชื่อตรวจรับโดยเชื่อว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างดังกล่าวตรวจรับงานถูกต้องครบถ้วนนั้นรับฟังได้เพียงใด พิเคราะห์สัญญาพิพาท ข้อ ๒ กำหนดให้เอกสารแบบรูป รายการละเอียด ใบแจ้งปริมาณงานและราคา ใบเสนอราคา เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ตามข้อ ๖๕ (๑) และ (๔) ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น ในการตรวจงานจ้างผู้ฟ้องคดีต้องตรวจตามเอกสารใบเสนอราคาซึ่งลอกตามรายการประมาณราคาตามลำดับของงานที่จ้างให้ทำและปริมาณงาน รวมทั้งค่าวัสดุ ค่าแรง เป็นลำดับนับตั้งแต่ลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๘๑ และหมวดครุภัณฑ์ ซึ่งงานผนังระบุในใบเสนอราคาเป็นงานกระฉกสีหนา ๑๒ มม. ฟันทราย จำนวน ๗๓๐ ตารางฟุต ผู้รับจ้างเสนอราคาหน่วยละ ๘๐ บาท งานป้ายลำดับที่ ๖๖ และลำดับที่ ๗๕ รวมงานติดตั้งเครื่องปรับอากาศ ในหมวดงานครุภัณฑ์ ซึ่งกำหนดปริมาณงานและการเสนอราคาชัดเจน หากคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจสอบเอกสารดังกล่าวก็จักเห็นได้โดยชัดเจน หาซึ่งงานที่ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางวิชาชีพช่างแต่อย่างใดไม่ และสามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า แม้แบบรูป รายการละเอียด ผู้ไม่มีวิชาชีพช่างไม่อาจเข้าใจได้ โดยแจ่มแจ้ง แต่อาจดูจากใบเสนอราคา ใบแจ้งปริมาณงานดังกล่าวได้ ประกอบกับการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องตรวจสอบการทำงานตามหลักตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส เมื่อตามพฤติการณ์แห่งคดี ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบเอกสาร

ดังกล่าวกับงานก่อสร้างที่ผู้รับจ้างส่งมอบ จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งบุคคลเช่นกรรมการตรวจการจ้างต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ แต่ผู้ฟ้องคดี หาได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจรับงานจ้างเช่นว่านั้นไม่ จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายจากการกระทำละเมิด ดังกล่าวจึงชอบแล้ว และส่วนกรณีที่สอง การที่วินิจฉัยว่ากรณีตรวจรับงานไม่เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และไม่ครบถ้วนตามสัญญา รวม ๔ รายการ เมื่อพิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบสัญญาพิพาทและเอกสารแนบท้ายอันถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา โดยเฉพาะ ใบเสนอราคาของผู้รับจ้าง รายการป้าย ลำดับที่ ๗๖ เก้าอี้บุหนังพนักพิงต่ำในหมวดงานครุภัณฑ์ และประตู ลำดับที่ ๕๘ ได้ระบุขนาด วัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ไว้อย่างครบถ้วน หากผู้ฟ้องคดี ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสารใบเสนอราคา ประกอบสัญญาแล้วก็จะจับพบเห็น การส่งมอบงานไม่เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดได้อย่างชัดเจน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียอมรับว่า ไม่ได้ไปร่วมตรวจรับงานด้วย จึงเป็นหลักฐานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยผู้ฟ้องคดียืนยันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เคยแจ้งคำสั่ง แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด แต่มีเพียงนาย ว. สมาชิกสภาเทศบาลมาแจ้งให้ทราบว่าให้ผู้ฟ้องคดีช่วยเป็นกรรมการชุมชน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่า ให้เข้ามาตรวจสอบและกระจายข่าวให้ชาวบ้านทราบเท่านั้น และไม่เคยได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ตรวจการจ้างให้มาตรวจงานจ้างแต่อย่างใด คงมีเพียงเจ้าหน้าที่เทศบาลเอาเอกสารมาให้ลงนาม ตรวจรับงานเป็นระยะเท่านั้น เห็นว่า ในส่วนการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจการจ้าง โดยมีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าต้องปฏิบัติตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ พักของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จะต้องแต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างจากผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับงานที่จ้างตามข้อ ๒๘ ของระเบียบ

ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหาได้ปฏิบัติตามข้อ ๒๘ และข้อ ๖๕ ของระเบียบเดียวกัน
แต่อย่างใดไม่ กรณีจึงถือได้ว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ
รวมอยู่ด้วยตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวจากความเสียหาย
ที่คณะกรรมการตรวจการจ้างต้องรับผิดดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙๗/๒๕๖๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

การที่ปลัดเทศบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ มิได้ใช้ความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบความถูกต้องของสัญญาตามที่เจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดทำเสนอก่อนที่จะเสนอเรื่องต่อนายกเทศมนตรีเพื่อลงนามในสัญญา เพราะเชื่อว่ากระบวนการจัดทำสัญญามีการกลั่นกรองตรวจทานความถูกต้องโดยผ่านเจ้าหน้าที่มาแล้วหลายคน ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยโดยปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและเอาใจใส่ ย่อมทราบถึงความไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องของระยะเวลาแล้วเสร็จของงานตามสัญญากับกำหนดเวลาส่งมอบงานตามใบเสนอราคาของผู้รับจ้าง ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ไม่สามารถเรียกร้องค่าปรับจากการที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้า จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อเทศบาลขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ด้านพัสดุและการคลัง ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของเทศบาล อีกทั้งมูลละเมิดเกิดขึ้นในขั้นตอนการพิมพ์สัญญาของเจ้าหน้าที่พัสดุและผ่านการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายก่อนเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จำนวนค่าสินไหมทดแทนจึงต้องหักส่วนความรับผิดชอบของเทศบาลและค้างถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมดาด้วย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดเทศบาลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ กลั่นกรองงานและตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำเสนอผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเห็นชอบปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยจัดทำสัญญาจ้างจ้างหุ้มส่วนจำกัด อ. ดำเนินการก่อสร้างโครงการปรับปรุงตกแต่งภายในตลาดอินโดจีนตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ กำหนดระยะเวลาทำงานแล้วเสร็จจำนวน ๑๘๐ วัน ไม่สอดคล้องกับเวลาส่งมอบงานตามใบเสนอราคาของผู้รับจ้างที่กำหนดไว้จำนวน ๑๒๕ วัน ทำให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันและอาจมีการเอื้อประโยชน์แก่ผู้รับจ้างบางราย เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) ไม่สามารถเรียกร้องค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้าจำนวน ๕๕ วัน จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ดำเนินการก่อสร้างโครงการปรับปรุงตกแต่งภายในตลาดอินโดจีน ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ โดยข้อ ๗ ก ของสัญญา กำหนดว่า ผู้รับจ้างจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๕ วันนับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งและข้อ ๗ ข กำหนดว่า ผู้รับจ้างต้องเริ่มทำงานที่รับจ้างภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ และจะต้องทำงานให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยที่ข้อ ๑๗ กำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาและผู้ว่าจ้างยังมีได้บอกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างวันละ ๑๓,๒๕๐ บาท หลังจากได้มีการลงนามในสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างได้เข้าดำเนินงานตามสัญญา แต่ไม่สามารถก่อสร้างงานให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาของสัญญาตามข้อ ๗ ข คือ ภายในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ได้ ผู้รับจ้างจึงขอขยายระยะเวลาการทำงานออกไปอีก ๕๕ วันนับถัดจากวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และได้ส่งมอบงานภายในกำหนดระยะเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจรับงานจ้างโดยเห็นว่างานจ้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ตามสัญญา จึงเบิกจ่ายค่าจ้างให้ผู้รับจ้างไปตามสัญญา ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ได้เข้าตรวจสอบงานก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแจ้งผลการตรวจสอบงานก่อสร้าง ความว่า การจัดทำสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงตกแต่งภายในตลาดอินโดจีนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญา ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ กำหนดระยะเวลาทำงานแล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน ไม่สอดคล้องกับกำหนดเวลาส่งมอบงานตามใบเสนอราคาของผู้รับจ้างที่กำหนดไว้จำนวน ๑๒๕ วัน ซึ่งทำให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน หรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เข้าเสนอราคารายใดรายหนึ่ง ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและคณะกรรมการตามคำสั่งดังกล่าวได้สอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน ๙ ราย ได้แก่ นาง ร. เจ้าหน้าที่งานพัสดุ และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นผู้พิมพ์สัญญาจ้าง นาย ท. รองปลัดเทศบาล (ในขณะเกิดเหตุ) ผู้บังคับบัญชา นาง ร. และเป็นผู้ตรวจสอบรายละเอียดสัญญา ผู้ฟ้องคดี (ปลัดเทศบาลในขณะเกิดเหตุ) ในฐานะผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และเป็นผู้ตรวจสอบรายละเอียดของสัญญา) นาย ศ. นิติกรเทศบาล (ในขณะเกิดเหตุ) นาย ก. หัวหน้าฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง สังกัดกองช่าง เทศบาล (เป็นกรรมการตรวจการจ้างและกรรมการกำหนดราคากลางในขณะเกิดเหตุ) นาย ร. นายช่างโยธา ๗ เทศบาล

(ช่างควบคุมงานและกรรมการกำหนดราคากลางขณะเกิดเหตุ) นาย ว. หัวหน้าฝ่ายแบบแผน และงบประมาณ (คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษในขณะเกิดเหตุ) นาย พ. ผู้แทนของ ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. (ผู้รับจ้าง) และนาย อ. นายกเทศมนตรี (ในขณะเกิดเหตุ) ซึ่งผู้ฟ้องคดี ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า “ผู้ฟ้องคดีในฐานะ ปลัดเทศบาลได้รับมอบหมายให้เป็นประธานในการตรวจสอบสัญญาจ้างที่นาง ร. ซึ่งรับผิดชอบ งานพัสดุเป็นผู้จัดทำสัญญาจ้างโดยได้รับข้อมูลมาจากกองช่าง เมื่อดำเนินการเสร็จก็เสนอให้ นิติกรตรวจสอบความถูกต้อง และนำเสนอผู้เกี่ยวข้องเพื่อลงนามในสัญญา โดยทำยบันทึกว่า ข้าพเจ้ามีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม รวมทั้งการให้ถ้อยคำตามบันทึกการสอบสวนฉบับนี้อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้ ข) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง หรือขู่ขู่ขู่ หรือให้สัญญา หรือกระทำการใดเพื่อจูงใจให้ข้าพเจ้าให้ถ้อยคำอย่างไร ๆ” ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวน ค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องชดเชย ซึ่งระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้ ต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาเหมือนกับกรณีการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการ และโดยสภาพ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังไม่อาจระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือจำนวนค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ จนกว่าจะมีการสอบสวนแล้วเสร็จ เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและ ได้สอบถามผู้ฟ้องคดีด้วยว่า มีถ้อยคำอื่นใดจะให้เพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีตอบคณะกรรมการว่า “ไม่มี” รวมทั้งตอนท้ายของบันทึกการสอบสวน (สล.๑) ได้ระบุไว้ด้วยว่า “คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แจ้งให้ทราบทั่วว่า ข้าพเจ้ามีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม รวมทั้งการให้ถ้อยคำตามบันทึกการสอบสวน ฉบับนี้อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้” ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะปลัดเทศบาลในขณะเกิดเหตุละเมิด ได้รู้ข้อเท็จจริงในการสอบสวนของ คณะกรรมการและมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุน หรือหักล้างข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายแก่ตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว จึงมีอาจรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑๕ ของระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและการสอบสวน
ของคณะกรรมการฯ จึงเป็นไปตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๕ แห่งระเบียบข้างต้นแล้ว

ในขณะที่เกิดเหตุละเมิด ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาง ร.
เจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย
และระเบียบของทางราชการก่อนนำเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชา เมื่อนาง ร. ได้จัดทำสัญญาจ้าง
โดยกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างข้อ ๗ ข ไม่สอดคล้องกับใบเสนอราคา
และไม่สอดคล้องกับสัญญาข้อ ๗ ก เสนอต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น
ก่อนเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อลงนามในสัญญา ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความละเอียดรอบคอบ
ในการตรวจสอบความถูกต้องของสัญญา ซึ่งปรากฏตามคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีว่า “ผู้ฟ้องคดี
ไม่ได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับงานสารบรรณของสัญญา เพราะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
อยู่แล้ว ซึ่งการที่ทางราชการได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อการต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำสัญญา
นิติกรผู้ร่างสัญญา โดยมีผู้อำนวยการกองคลัง ผู้อำนวยการกองช่าง และรองปลัดเทศบาล
กลั่นกรองหลายชั้น แสดงให้เห็นว่าทางราชการมีเจตนาที่จะแบ่งหรือกำหนดภาระหน้าที่
ความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกลั่นกรองตรวจทานสัญญาจ้างที่พิพาทซึ่งได้
ทำตามขั้นตอนของทางราชการก่อนที่ปลัดเทศบาลจะพิจารณาขั้นสุดท้าย ย่อมมีความน่าเชื่อถือ”
จากคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน
ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีหน้าที่ต้องตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดทำสัญญา
การระบุรายละเอียดในสัญญา ขั้นตอน กระบวนการของทางราชการในการจัดทำสัญญาดังกล่าว
อีกด้วย โดยผู้ฟ้องคดีเชื่อว่ากระบวนการจัดทำสัญญามีการกลั่นกรองตรวจทานความถูกต้อง
ของสัญญาโดยผ่านเจ้าหน้าที่มาแล้วหลายคนก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะพิจารณา จากพฤติการณ์ของ
ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดในสัญญาด้วยความรอบคอบ เป็นเหตุให้ในสัญญาดังกล่าว
ระบุระยะเวลาในการปฏิบัติตามสัญญาไม่สอดคล้องต้องกัน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต่อจากนั้น เมื่อผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาในการปฏิบัติงาน
ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในเทศบาลให้ถูกต้อง
และเป็นไปตามกฎหมาย ก็มิได้มีการตรวจสอบหรือแก้ไขให้ถูกต้องแต่อย่างใด การปฏิบัติหน้าที่
ของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายที่ไม่สามารถเรียกร้องค่าปรับ
จากการส่งมอบงานล่าช้าจำนวน ๕๕ วัน และขาดประโยชน์ในการใช้สอยตลาดอินโดจีน ดังนั้น

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ เช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ ให้เพียงพอไม่ กรณีเช่นนี้หากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อย โดยการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความละเอียดรอบคอบและเอาใจใส่ ก็ย่อมทราบถึงความไม่ถูกต้องดังกล่าวได้ จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยความประมาทเลินเล่อตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และเป็นการกระทำที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถเรียกร้องค่าปรับจากการส่งมอบงานล่าช้าจำนวน ๕๕ วัน วันละ ๑๓,๒๕๐ บาท เป็นเงิน ๗๒๘,๗๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีผู้ทาละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนได้ แต่การใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงใด ให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้ เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่อง ของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ในขณะที่เกิดเหตุ ละเมิด เทศบาลขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ด้านพัสดุและการคลัง เทศบาลจึงได้ มอบหมายให้นาง ร. ตำแหน่งหัวหน้างานธุรการปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพัสดุและทรัพย์สินกองคลัง อีกหน้าที่หนึ่ง และนาย ท. ตำแหน่งรองปลัดเทศบาลได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการกองคลัง ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมอยู่ด้วย การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ยังไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี จึงให้หักส่วนแห่งความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้น คงเหลือความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบเพียงร้อยละ ๕๐ ในส่วนของความเสียหายของเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดคดีนี้เกิดขึ้นในขั้นตอนการพิมพ์สัญญา ของเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยสัญญาดังกล่าวได้ผ่านการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายแล้ว จึงนำมา เสนอต่อผู้ฟ้องคดีตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและ ความเป็นธรรมประกอบด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงควรรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายในส่วนที่เหลือจากการหักส่วนแห่งความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๒/๒๕๖๑)

การที่พนักงานขับรถยนต์ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลรักษารถยนต์ เป็นผู้ครอบครองและขับรถยนต์ ไม่ได้ส่งมอบกุญแจรถและรถยนต์ให้กับหัวหน้างาน ยานพาหนะหรือหัวหน้าผู้ควบคุมทันทีที่ปฏิบัติงานเสร็จและไม่ได้แจ้งเรื่องการนำรถมาเก็บ และการดูแลรักษานอกเวลาราชการให้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย รถยนต์ จึงยังอยู่ในความครอบครองของพนักงานขับรถยนต์ดังกล่าว ประกอบกับเป็นผู้ที่ได้รับ มอบหมายให้อยู่เวรรักษาสถานที่ราชการ แต่ไม่ได้อยู่เวรตามที่ได้รับมอบหมาย จึงเป็น การจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ เมื่อรถยนต์สูญหายไปในช่วงเวลา ดังกล่าว โดยไม่ทราบว่ามีผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดอาญา ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยต้องหัก ค่าสิทธิหรือค่าเสื่อมราคารถยนต์ และเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่มีมาตรการในการรักษา ความปลอดภัยอย่างเข้มงวดและรัดกุมเพียงพอ มีการเปิดประตูเข้าออกในช่วงนอกเวลา ราชการโดยไม่มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอยู่ประจำประตู อีกทั้งไม่มีการติดตาม หรือกำชับให้พนักงานขับรถยนต์ปฏิบัติตามคำสั่งระเบียบข้อบังคับรวมถึงแนวทางปฏิบัติ ของทางราชการอย่างเคร่งครัด ถือว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบ การดำเนินงานส่วนรวม แต่เมื่อพฤติการณ์เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง จึงสมควร รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายหลังหักส่วนแห่งความรับผิด ของระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๑,๑๔๘,๐๐๐ บาท จากการที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ โดยนำรถยนต์ตู้ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไปปฏิบัติราชการและได้นำรถกลับมาจอดไว้ ที่โรงรถ แต่ไม่ได้ส่งมอบกุญแจและรถยนต์ให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพื่อดูแลรักษา เป็นเหตุให้คนร้ายซึ่งไม่ทราบว่าเป็นผู้ใดลักเอารถยนต์ตู้ของทางราชการไป ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และได้รายงานความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) พิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งหน้าที่รับผิดชอบผู้ควบคุมการใช้รถยนต์และพนักงานขับรถยนต์ โดยข้อ ๑๓ กำหนดว่า เมื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้วเสร็จทุกครั้ง ให้รีบคืนกุญแจให้กับหัวหน้างานยานพาหนะหรือหัวหน้าผู้ควบคุมทันทีที่ปฏิบัติงานเสร็จ และห้ามใช้กุญแจสำรองของตนเองในการปฏิบัติงาน ประกอบกับแนวปฏิบัติของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กำหนดว่า กรณีปฏิบัติการเสร็จนอกเวลาราชการให้คืนกุญแจกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (ยาม) เพื่อจะได้แจ้งยามเรื่องการนำรถมาเก็บและการดูแลรักษา รถนอกเวลาราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดว่า ขอให้ถ้อยคำเดิมที่เคยให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น เป็นถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดด้วย เมื่อปรากฏตามบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ หลังจากผู้ฟ้องคดีได้นำรถยนต์ตู้ไปรับส่งเจ้าหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว เวลาประมาณ ๑๙ นาฬิกาเศษ ได้นำรถยนต์คันพิพาทเข้าจอดในโรงจอดรถ ช่องที่ ๒ จากห้องเก็บของด้านทิศตะวันตก ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งมอบรถยนต์และกุญแจรถให้ผู้ใดเก็บรักษาไว้เนื่องจากวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๖.๓๐ นาฬิกา ผู้ฟ้องคดีจะต้องไปรับวิทยากรที่สนามบิน จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ขี่รถจักรยานยนต์ส่วนตัวกลับบ้าน และนาย ร. ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในช่วงเวลาดังกล่าวได้รายงานเหตุการณ์ต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดว่า เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๑๙.๑๐ นาฬิกา พบผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์คันพิพาทเข้ามาจอดข้างป้อมยาม โดยยังไม่ส่งมอบรถยนต์คันพิพาทให้กับยาม และเวลาประมาณ ๑๙.๒๐ นาฬิกา พบรถยนต์คันพิพาทวิ่งออกไปทางประตูด้านข้างบ้านพักสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด นาย ร. ได้ปิดประตูด้านข้างบ้านพักสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เวลา ๑๙.๓๐ นาฬิกา แล้วเดินกลับมาที่ป้อมยามพบนาย อ. จึงสอบถามนาย อ. ว่ารถยนต์คันพิพาทวิ่งออกไปทำไม นาย อ. แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีขอเปลี่ยนกับนาย อ. ให้ไปปฏิบัติงานเทศกาลไหมแทน

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลรักษารถยนต์ตู้ จึงเป็นผู้ครอบครอง และขับรถยนต์คันพิพาทในช่วงเวลาที่เกิดเหตุในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ หลังจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ขับรถยนต์คันพิพาทรับส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งมอบกุญแจรถและรถยนต์คันดังกล่าวให้กับหัวหน้างาน

ยานพาหนะหรือหัวหน้าผู้ควบคุมทันทีที่ปฏิบัติงานเสร็จ และไม่ได้คืนกุญแจรถและรถยนต์คันดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเพื่อแจ้งเรื่องการนำรถมาเก็บและการดูแลรักษาภายนอกเวลาราชการ รถยนต์คันพิพาทจึงยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีอยู่เวรรักษาสถานที่ราชการในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ตั้งแต่เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา ถึง ๘.๓๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น โดยมีนาง ว. เป็นผู้ตรวจเวร ตามรายชื่อผู้อยู่เวรและตรวจเวรกลางคืน ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องอยู่เวรตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว เพื่อระมัดระวังมิให้เกิดอุบัติเหตุหรืออุบัติเหตุแก่สำนักงานและทรัพย์สินของราชการ รวมถึงควบคุมดูแลและรายงานการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนอกเวลาราชการ โดยบันทึกสมุดรายงานการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลนอกเวลาราชการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่เวรรักษาสถานที่ราชการ และยังปรากฏตามคำรับของผู้ฟ้องคดีที่รายงานต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อให้นาย อ. เป็นผู้ขับรถยนต์พาผู้บังคับบัญชาไปร่วมงานเทศกาลไหมและงานกาชาดที่ศาลากลางจังหวัดในช่วงค่ำของวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ แทนผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้มอบกุญแจรถยนต์สี่ประตูยี่ห้อเชvrolet ให้นาย อ. ใช้ในการปฏิบัติงาน อีกทั้งนาย ร. และนาย อ. ต่างให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่อยู่เวรรักษาสถานที่ราชการในวันและเวลาเกิดเหตุ โดยมีคำสั่งดังกล่าวอยู่ในป้อมยามรักษาความปลอดภัยด้วย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่อยู่เวรเพื่อรักษาสถานที่ราชการและรับข่าวของทางราชการ

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งมอบกุญแจรถยนต์ตู้ให้แก่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดจะถือเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ หรือไม่ ควรพิจารณาถึงลักษณะการปฏิบัติงานจริงของพนักงานขับรถยนต์ หัวหน้างานยานพาหนะ เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ที่รับรู้ปฏิบัติต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน โดยการที่พนักงานขับรถยนต์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่ได้คืนกุญแจรถยนต์ภายหลังจากที่ปฏิบัติงานแล้วเสร็จหลังเวลาปฏิบัติราชการเป็นการปฏิบัติอยู่เป็นปกติประจําวัน เห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายถือเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว อีกทั้งนาย ส. ซึ่งเป็นพนักงานขับรถยนต์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ นาย ส. ได้มาปฏิบัติราชการตามปกติโดยใช้รถยนต์ตู้ และเสร็จสิ้นภารกิจเวลาประมาณ ๒๐.๑๕ นาฬิกา เมื่อนาย ส. จอดรถเสร็จแล้ว

ได้นำกุญแจรถยนต์ไปมอบให้กับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย นาย ร. เพื่อเก็บรักษา และนาย อ. ซึ่งเป็นพนักงานขับรถของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่า เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ เวลาประมาณ ๒๑.๔๕ นาฬิกา นาย อ. ได้ไปรับส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เสร็จแล้วได้เข้ามาที่สำนักงานฯ เพื่อนำรถยนต์มาเก็บโดยจอดไว้ที่โรงจอดรถในเวลาประมาณ ๒๒.๓๐ นาฬิกา และได้นำกุญแจมาฝากไว้ที่ป้อมยามให้กับนาย ร. เช่นกัน เมื่อรถยนต์สูญหายไปโดยไม่ทราบว่ามีผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดอาญา ทำให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๓ ของคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งหน้าที่รับผิดชอบผู้ควบคุมการใช้รถยนต์และพนักงานขับรถ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ เป็นการกระทำละเมิดต่อสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจออกคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ควรเป็นเท่าใดนั้น เห็นว่า รถยนต์ที่สูญหายนั้น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้จัดซื้อด้วยเงินเหลือจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นรถยนต์โดยสารราคา ๑,๑๔๘,๐๐๐ บาท ได้ตรวจรับและใช้งานตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ และสูญหายไปเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ อายุการใช้งาน ๒ เดือน เมื่อคำนวณค่าเสื่อมราคามูลค่าทรัพย์สินที่จะเรียกชดใช้ตามบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ของสำนักงานประมาณคงเหลือความเสียหายจำนวน ๑,๐๘๓,๕๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า รถยนต์ที่สูญหายโดยสารถูกใช้งานหนักตามสภาพการใช้งานและภารกิจของส่วนราชการที่มีเจ้าหน้าที่จำนวนมากต่างขอใช้รถยนต์ส่วนกลางติดต่อกัน ย่อมเห็นได้ถึงการใช้งานในสภาพที่หนักเทียบเท่ากับรถยนต์โดยสารทั่วไป การสึกหรอจึงไม่แตกต่างจากรถยนต์ตู้ของเอกชนที่ใช้รับส่งคนโดยสารเช่นกัน หากพิจารณาตามทางการค้าขายหรือมูลค่าแห่งทรัพย์สินประเภทดังกล่าวในท้องตลาดสำหรับรถยนต์ที่ผ่านการใช้งานย่อมมีค่าสึกหรอหรือค่าเสื่อมราคาเกิดขึ้นแก่รถยนต์ตู้คันพิพาทด้วย โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงสมควรหักค่าเสื่อมราคารถยนต์ตู้คันพิพาทให้กับผู้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้น ความเสียหายที่แท้จริงจึงเท่ากับจำนวน ๑,๐๘๓,๕๐๐ บาท และตามทางการสอบสวนปรากฏว่า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับ

มาตรการในการรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการอย่างเข้มงวดและรัดกุมเพียงพอ เนื่องจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตั้งอยู่ในเขตชุมชนเมือง มีประชาชนและรถยนต์ผ่านเข้าออกเป็นจำนวนมาก แต่มีการเปิดประตูเข้าออกสำนักงานฯ ด้านบ้านพักนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดไว้ในชวงนอกเวลาราชการ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยอยู่ประจำประตูดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้มีบุคคลขับรถยนต์ตู้คันพิพาทออกไปทางประตูนี้โดยไม่ผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยก่อน อีกทั้งไม่มีการติดตามหรือกำชับให้เจ้าหน้าที่โดยเฉพาะพนักงานขับรถยนต์ให้ปฏิบัติตามคำสั่งระเบียบข้อบังคับรวมถึงแนวทางปฏิบัติของทางราชการอย่างเคร่งครัด จึงถือได้ว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดด้วย สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งหน้าที่รับผิดชอบผู้ควบคุมการใช้รถยนต์และพนักงานขับรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีจึงสมควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายหลังหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔๖/๒๕๖๑)

การกำหนดให้ผู้สอบคัดเลือก (เพศหญิง) เข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจเข้าตรวจร่างกายพร้อมกันคราวเดียวหลายคนโดยแต่ละคนต้องถอดเสื้อออกและถือไว้เพื่อรับการตรวจร่างกายกับแพทย์ เป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมก่อให้เกิดภาพที่ไม่สมควรและอาจเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิส่วนตัวเกินจำเป็น และเมื่อวิธีการจัดการตรวจร่างกายเช่นนี้ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการให้กระทำได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งการกระทำเห็นได้ว่าขาดความระมัดระวัง และขาดมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ผู้เข้ารับการตรวจร่างกาย การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจร่างกายจึงมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิส่วนตัวของผู้สอบคัดเลือก (เพศหญิง) เกินความจำเป็นอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกรกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยศาลมีอำนาจวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนได้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบคัดเลือกบุคคลภายนอก (หญิง) เข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๕ ต่อมา โรงเรียนนายร้อยตำรวจได้ประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านรอบแรก (ข้อเขียน) โดยผู้ฟ้องคดีมีชื่อเป็นผู้สอบผ่าน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการสอบคัดเลือกรอบสองซึ่งกำหนดให้เข้ารับการตรวจร่างกาย วัดขนาดร่างกาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฎและระเบียบในการตรวจร่างกายของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ที่ให้ผู้เข้ารับการตรวจถอดเสื้อผ้าออกทั้งหมดและยื่นเข้าแถวเพื่อรอรับการตรวจร่างกายจากแพทย์ โดยในขณะนั้นมีกรรมการคุมสอบอยู่ด้วย ขัดต่อสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสังคมอันดีงาม เป็นการไม่เหมาะสม กระทบต่อสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าสอบรอบสองโดยเข้าตรวจร่างกายที่ห้องประชุมโรงพยาบาลตำรวจ โดยการตรวจร่างกายของผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔๘ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓ เพื่อตรวจสอบโรคผิวหนังและเนื้องอกร้ายแรงทั่วร่างกายของผู้เข้ารับการสอบคัดเลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื้องอกที่เต้านม ผู้ทำการตรวจร่างกายจำต้องตรวจดูสภาพภายนอกทุกส่วนในร่างกายของผู้เข้ารับการตรวจอย่างละเอียด แพทย์ผู้ทำการตรวจจึงต้องดู สังเกต และคลำเต้านมเพื่อตรวจหาสิ่งผิดปกติ อันเป็นวิธีการทางการแพทย์ตามปกติที่ใช้กันทั่วไป คณะกรรมการตรวจร่างกายฯ ได้กำหนดให้มีแพทย์หญิงจำนวน ๑ คน เป็นผู้ปฏิบัติการ และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจหญิงจำนวน ๑ คน ประจำอยู่ที่ประตูห้องตรวจเพื่อทำหน้าที่เรียกผู้เข้ารับการตรวจ ซึ่งผู้เข้ารับการตรวจจะต้องถอดเสื้อผ้าและปลดตะขอเสื้อชั้นในเพื่อที่แพทย์จะได้ตรวจเต้านม (Breast examination) สำหรับการตรวจร่างกายส่วนล่าง มีการตรวจดูสุขภาพความสมบูรณ์ของรูปร่าง ลักษณะท่าทาง และขนาดของร่างกายว่าเหมาะสมต่อการรับราชการ

ตำรวจหรือไม่ รวมถึงตรวจหารอยสักทั่วร่างกาย ซึ่งแพทย์หญิงจะให้ผู้เข้ารับการตรวจปลดกางเกงลงไปถึงบริเวณเข้า แต่ยังคงสวมใส่กางเกงชั้นใน โดยจะใช้เวลาในการตรวจร่างกายประมาณไม่เกิน ๒ นาที ต่อบรรณการตรวจ เมื่อทำการตรวจเสร็จแล้วจะให้ผู้เข้ารับการตรวจสวมใส่เสื้อผ้าทันที ในเรื่องการตรวจของแพทย์ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้ง จึงรับฟังได้ว่าการตรวจร่างกายผู้ฟ้องคดีได้กระทำในห้องโดยแพทย์หญิงและมีวิธีการตรวจตามที่คณะกรรมการตรวจร่างกายฯ กำหนด ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเรื่องวิธีการจัดการของคณะกรรมการตรวจร่างกายฯ ก่อนการพบแพทย์เพื่อตรวจว่าไม่เหมาะสมและทำให้ต้องเสียหายอับอาย คือ การให้ผู้ฟ้องคดีและผู้เข้ารับการตรวจรายอื่นในรอบเดียวกันจำนวน ๑๐ คน เข้าแถวตอนจำนวน ๒ แถว แถวละ ๕ คน ต้องถอดเสื้อผ้าทั้งหมดออกแล้วยืนอยู่เช่นนั้นที่ประตูห้องตรวจเพื่อรอการเรียกเข้าตรวจกับแพทย์ โดยจุดที่ยืนรอจะมีบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้เข้ารับการตรวจร่างกายรวมอยู่ด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าวิธีการเข้าตรวจร่างกายมีการจัดเป็นรอบ รอบละ ๕ คน ในแต่ละรอบจะมีผู้เข้ารับการตรวจร่างกายรอบเดียวกันอีก ๔ คนที่จะเห็นเพียงด้านหลังของผู้เข้ารับการตรวจที่อยู่ด้านหน้า จึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า การตรวจร่างกายได้จัดที่ห้องประชุมโรงพยาบาลตำรวจ ในการตรวจเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีการตรวจเป็นรอบ ในแต่ละรอบมีผู้เข้ารับการตรวจจำนวน ๕ - ๑๐ คน โดยแต่ละคนต้องถอดเสื้อผ้าออกเพื่ออยู่ในสภาพพร้อมตรวจกับแพทย์ทันทีเมื่อถึงคิวของตนและยืนรออยู่ที่ประตูห้องตรวจ

ในการตรวจร่างกายของผู้สมัครสอบคัดเลือกต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครอง และต้องมีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเท่าที่จำเป็น ซึ่งตามประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านรอบแรก (ข้อเขียน) และการสอบรอบสองในการรับสมัครและสอบคัดเลือกบุคคลภายนอก (หญิง) เข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๕ ข้อ ๑.๓.๑ กำหนดให้การตรวจร่างกายกรรมการจะเรียกชื่อเพื่อจัดชุดเข้าตรวจร่างกาย และข้อ ๑.๓.๔.๒ กำหนดให้แต่งกายชุดกีฬา กางเกงขาสั้น ไม่ใส่เครื่องประดับของมีค่าสิ่งที่เป็นโลหะทุกชนิด และไม่พกโทรศัพท์มือถือ ประกอบกับคำแนะนำสำหรับผู้เข้ารับการตรวจร่างกายบุคคลภายนอกเข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ และนักเรียนนายร้อยตำรวจหญิง ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๕ ข้อ ๖ กำหนดว่า ขณะเข้ารับการตรวจผู้ชายให้แต่งกางเกงขาสั้นให้เรียบร้อย ไม่สวมเสื้อและรองเท้า ผู้หญิงให้สวมเสื้อยืดและกางเกงขาสั้นให้เรียบร้อยไม่สวมชุดชั้นในซึ่งมีส่วนประกอบของโลหะ ไม่สวมรองเท้า ไม่นำสิ่งของมีค่าและเครื่องประดับทุกชนิดติดตัวเข้ามาในขณะที่ตรวจร่างกาย การที่คณะกรรมการตรวจร่างกายฯ ใช้วิธีการตรวจร่างกายโดยการจัดชุดให้ผู้เข้ารับการตรวจร่างกายเข้าตรวจร่างกายพร้อมกันหลายคน

โดยแต่ละคนต้องถอดเสื้อออกจากตัวและถือไว้ในลักษณะพร้อมตรวจร่างกายเมื่อพบแพทย์ จึงเป็นวิธีการเข้าตรวจร่างกายที่ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับผู้เข้ารับการตรวจร่างกายที่เป็นเพศหญิง เพราะก่อให้เกิดภาพที่ไม่สมควรและอาจเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิส่วนตัวเกินจำเป็น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศกำหนดการตรวจร่างกายไว้สองวันคือ วันที่ ๕ และวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ มีผู้เข้ารับการตรวจร่างกายจำนวน ๒๐๒ คน คณะกรรมการตรวจร่างกายฯ จึงกำหนดวิธีการตรวจร่างกายเพื่อกระชับเวลาให้ทันต่อการตรวจในแต่ละวัน โดยจัดผู้เข้ารับการตรวจร่างกายออกเป็นชุด แต่ละชุดมีจำนวน ๕ - ๑๐ คน โดยให้แต่ละคนถอดเสื้อออก เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะได้รับจากวิธีการตรวจร่างกายให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดกับผลเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากวิธีการตรวจร่างกายของคณะกรรมการตรวจร่างกายฯ เห็นว่า การตรวจร่างกายของคณะกรรมการตรวจร่างกายฯ เป็นไปเพื่อการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ส่วนผลเสียหายของผู้ฟ้องคดีนั้นได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคของบุคคล และมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวิธีการจัดการตรวจร่างกายเช่นนั้นไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการให้กระทำได้ ประกอบกับพฤติการณ์แห่งการกระทำเห็นได้ว่าขาดความระมัดระวัง และขาดมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนแก่ผู้เข้ารับการตรวจร่างกาย จึงรับฟังได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจร่างกายฯ มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็นอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าวิธีการเข้าตรวจร่างกาย โดยการจัดชุดให้ผู้เข้ารับการตรวจร่างกายเข้าตรวจร่างกายพร้อมกันคราวเดียวหลายคน โดยแต่ละคนต้องถอดเสื้อออกและถือไว้ในเพื่อรอรับการตรวจร่างกายกับแพทย์ เป็นการกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิส่วนตัวของผู้ฟ้องคดีเกินความจำเป็น

โดยคำนึงถึงอายุ อาชีพ ฐานะานรูปของผู้ฟ้องคดีในสังคมประกอบความสมเหตุสมผลในการเยียวยา จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๑๓/๒๕๖๑)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของเทศบาลอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้ร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาลเจ้าของโครงการ ยอมรับว่าได้ลงลายมือชื่อในใบตรวจรับงานไปโดยมิได้ตรวจสอบผลงาน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่รักษาผลประโยชน์ของราชการ และถึงแม้ผู้ควบคุมงานกระทำไม่ชอบด้วยสัญญาก่อสร้างและไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้าง แต่กลับไม่รายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทันทีตามข้อ ๖๖ (๑) ของระเบียบฉบับดังกล่าว อีกทั้งค่าจ้างตามสัญญาตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนที่จะต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย ก่อนดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาตามข้อ ๑๒๙ ของระเบียบฉบับเดียวกันก็ตาม เมื่อกรรมการตรวจการจ้างมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ทำให้ทางราชการเสียหายจากการที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างสูงเกินกว่าเหงานอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ป. ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบล ด.) ได้ทำหนังสือขอยืมตัวผู้ฟ้องคดีมาร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างตามสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๔๕ และสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๔๕ จำนวน ๒ โครงการ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ ได้ตรวจสอบพบว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานทั้งสองโครงการไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาและผู้ควบคุมงานสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานผิดไปจากสัญญาโดยพลการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าว และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามหนังสือกรมบัญชีกลางลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง และผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกคำสั่งลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๖ ซึ่งมีผลการตรวจสอบงานตามสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๔๕ และสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๔๕ จำนวน ๒ โครงการ ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานทั้งสองสัญญา ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา ทำให้เทศบาลตำบลได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็น หัวหน้าของเทศบาลตำบลตามมาตรา ๕๘ สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ทำให้เกิด ความเสียหายและเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพื่อปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐที่เกิดความเสียหาย จึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๙ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนผู้มี อำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ จึงเป็น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้ง ให้เป็นกรรมการเพื่อปฏิบัติงาน ซึ่งก็คือผู้ถูกฟ้องคดี การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีตามคำฟ้องนี้ จึงเป็นไปตามข้อ ๑๐ ประกอบข้อ ๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยตรวจสอบรายงาน การปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ และตรวจรับงานให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตาม แบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาด้วย แต่ข้อเท็จจริงตามหลักฐานรายงานผล การควบคุมงานก่อสร้างทั้งสองสัญญาปรากฏว่า ไม่มีการรายงานผลการดำเนินงานในส่วนองงาน ถมลูกรังตามสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๔๕ ที่กำหนดปริมาตรการถมลูกรังจำนวน ๑,๑๐๐ ลูกบาศก์เมตร และตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๔๕ ที่กำหนดปริมาตรการถมลูกรังจำนวน ๔,๕๕๐ ลูกบาศก์เมตร แต่อย่างไรก็ตาม ดั้งนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่านาย พ. ในฐานะผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง

ได้ปิดปิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื่องงานก็ตาม แต่หากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้ตรวจสอบรายงานผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน ก็จะสามารถป้องกันความเสียหายได้ทัน นอกจากนี้ ในการตรวจรับงานก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีและ นาย ศ. กรรมการตรวจการจ้างได้ทำการตรวจสอบผลงานก่อสร้างภายหลังจากที่ผู้รับจ้างส่งมอบ งานแล้ว โดยตรวจสอบเพียงลักษณะภายนอกของถนนด้วยการวัดเฉพาะความกว้าง ความยาว ความสูง และผู้ฟ้องคดียังได้ยอมรับว่าไปตรวจสอบผลงานก่อสร้างเฉพาะสัญญาจ้างเลขที่ ๑๑/๒๕๔๕ เพียงสัญญาเดียว ส่วนสัญญาจ้างเลขที่ ๗/๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในใบตรวจรับงานไป โดยมีได้ตรวจสอบผลงานก่อสร้าง กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่รักษาผลประโยชน์ ของราชการ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ทางราชการ เสียหายจากการที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างสูงเกินกว่าเนื่องงาน ถือเป็นกรกระทำละเมิดต่อเทศบาลตำบล ด. ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เทศบาลตำบล ด. ตามมาตรา ๑๐ ประกอบ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับข้ออ้างในชั้นอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในทำนองที่ว่า เมื่อได้พิจารณางาน ตามโครงการทั้งสองสัญญาแล้ว สัญญาดังกล่าวมิใช่มีแต่เพียงงานด้านการถมดินลูกรังเท่านั้น แต่ยังมีงานทางด้านอื่น ๆ ที่รวมอยู่ในสัญญาทั้งสองฉบับด้วย แม้งานในส่วนที่เป็นการถมดินลูกรัง ขาดหายไป แต่ก็ยังมีงานส่วนอื่นที่กระทำขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการทดแทนกัน และ เมื่อนำมาคำนวณเป็นปริมาณเงินที่ต้องจ่ายให้แก่คู่สัญญาก็ไม่เกินมูลค่าที่ต้องจ่ายตามความเป็นจริง ดังจะเห็นได้ว่าคู่สัญญาของทั้งสองสัญญาได้ก่อสร้างงานเกินกว่าข้อกำหนดในสัญญาทั้งสองฉบับ คู่สัญญาดังกล่าวจึงไม่ได้รับเงินค่างานก่อสร้างที่สูงกว่างานที่ได้กระทำจริง และโดยที่พื้นที่ก่อสร้าง ถนนตามสัญญาทั้งสองฉบับถูกน้ำกัดเซาะดิน ช่างผู้ควบคุมงานก่อสร้างจึงต้องแก้ไขและป้องกัน ผลที่เกิดจากน้ำกัดเซาะดินฐานรากของถนน จึงได้ทำการแก้ไขโดยใช้ดินถมบดอัดเป็นพื้นถนน ให้มีความหนาแน่นมากขึ้นกว่าเดิม ทำให้ถนนมีความแข็งแรงมากขึ้นกว่าการใช้แต่เพียงดินลูกรัง ที่ไม่สามารถต้านทานการกัดเซาะของน้ำได้เท่ากับดินถมบดอัด จึงต้องลดปริมาณลูกรังตามควร แก่กรณี ซึ่งเป็นการแก้ไขงานที่ถูกต้องตามหลักวิชาการช่างแล้ว กรณีไม่ได้ทำให้เทศบาลตำบล ด. ได้รับความเสียหายจากการแก้ไขงานดังกล่าวแต่อย่างใด และการแก้ไขรายละเอียดของการก่อสร้าง ดังกล่าวเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสัญญาก่อสร้างเดิม จึงเป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า แบบรูป รายละเอียดการก่อสร้าง ซึ่งมีการกำหนดประเภทวัสดุที่ต้องใช้

และจำนวนหรือขนาดของวัสดุที่ต้องใช้ในแต่ละประเภทที่แตกต่างกันไปนั้น ถือเป็นสาระสำคัญของสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความแข็งแรงมั่นคงของโครงสร้างตามสัญญา แม้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนงานจ้างนั้น ผู้ควบคุมงานสามารถดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร และตามหลักวิชาการช่าง แต่การสั่งให้กระทำการดังกล่าวต้องเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญา โดยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงวัสดุก่อสร้างดังกล่าวแล้ว กลับไม่มีการรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทันทีตามข้อ ๖๖ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับสัญญาจ้าง เลขที่ ๑๑/๒๕๔๕ เป็นเงินตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนที่จะต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยก่อนดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาตามข้อ ๑๒๙ ของระเบียบเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้สั่งการให้ผู้รับจ้างทำการถมดินบดอัดพื้นถนนชั้นล่างแทนการใช้ดินลูกรัง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยสัญญา ก่อสร้างและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ และตรวจรับงานให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญา เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ทางราชการเสียหาย ถือเป็นกรกระทำละเมิดต่อเทศบาลตำบล ด. ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เทศบาลตำบล ด. อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔๓/๒๕๖๑)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับงานก่อสร้างของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และระเบียบเกี่ยวกับการใช้ไฟฟ้าและบริการ ได้กำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกับผู้ขอใช้ไฟฟ้าไว้ว่า หากเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าซึ่งก่อสร้างและติดตั้งอยู่ในบริเวณทางหรือพื้นที่สาธารณะ หรือนำมาก่อสร้างและติดตั้งก่อนเครื่องวัดไฟฟ้าหรือมิเตอร์ ย่อมเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีหน้าที่บำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย แต่หากเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าที่นำมาก่อสร้างและติดตั้งอยู่ภายในเขตที่ดินของผู้ขอใช้ไฟฟ้า หรือนำมาก่อสร้างและติดตั้งต่อจากเครื่องวัดไฟฟ้าหรือมิเตอร์ไปจนถึงภายในสถานที่ที่ขอใช้ไฟฟ้า ย่อมเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในที่ผู้ขอใช้ไฟฟ้ามีหน้าที่บำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีอำนาจที่จะเข้าตรวจการใช้ไฟฟ้าภายในบริเวณของผู้ใช้ไฟฟ้าในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันภัยอันตราย เป็นการเร่งด่วนได้

กรณีเสาไฟฟ้าเกิดเหตุกระแสไฟฟ้ารั่วอยู่ภายในเขตที่ดินของผู้ขอใช้ไฟฟ้า โดยเป็นเสาไฟฟ้าต้นแรกที่อยู่ถัดมาจากเสาไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เสาไฟฟ้าต้นดังกล่าวจึงมีทั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และของผู้ขอใช้ไฟฟ้า แม้อุปกรณ์ไฟฟ้าของผู้ขอใช้ไฟฟ้าจะมีสภาพชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายได้ ซึ่งถือเป็นความละเลยของผู้ขอใช้ไฟฟ้านั้นก็ตาม แต่การละเลยนี้ก็ไม่ได้เป็นเหตุให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปฏิเสธที่จะไม่บำรุงรักษาอุปกรณ์ไฟฟ้าในอันที่จะรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนได้ เมื่อเสาไฟฟ้าต้นที่พิพาทมีสภาพขาดการบำรุงรักษา คือ มีสายไฟเดินลงมาสู่พื้นดินแต่จนวนแตกชำรุด สายไฟฟ้ามียสภาพชำรุดทั้งก่อนเข้าและออกจากมิเตอร์ รวมทั้งมีรากไม้และกิ่งไม้เกี่ยวพันอยู่ อันเป็นสภาพที่อาจเกิดอันตรายได้อีกทั้งอยู่ติดกับทางสาธารณะและอยู่ใกล้กับเสาไฟฟ้าสาธารณะต้นที่อยู่ในความครอบครองของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งย่อมเห็นความชำรุดทรุดโทรมของเสาไฟฟ้าที่พิพาทได้โดยง่าย ทั้งการบำรุงรักษามีได้เป็นการสร้างภาระเกินสมควร เมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมิได้ดำเนินการซ่อมแซมหรือบำรุงรักษา จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ข้อ ๔๘ ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้เกิดกระแสไฟฟ้ารั่วและส่งผลให้ช้ำงตาย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและผู้ขอใช้ไฟฟ้าจึงต้อง

ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดให้แก่เจ้าของช้าง ทั้งนี้ ตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบของตน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของช้างและได้นำช้างไปรับจ้างให้บริการนักท่องเที่ยวที่แคมป์ช้างของผู้ร้องสอด (บริษัท ค. จำกัด) ขณะความรู้งช้างได้พาช้างไปตรวจสอบสุขภาพประจำเดือนและเดินกลับที่พักโดยผ่านเส้นทางใกล้เสาไฟฟ้าริมถนนปรากฏว่าช้างเกิดอาการสะดุ้ง หยุดหนึ่ง ไม่ยอมเดินและล้มครืนลงกับพื้นดินที่มีน้ำขังติดกับเสาไฟฟ้าแรงสูงและถึงแก่ความตาย เมื่อพนักงานสอบสวนได้เข้าไปตรวจสอบที่เกิดเหตุ พบรอยไหม้บริเวณกิ่งไม้และบริเวณที่ร้อยสายดิน ฉนวนที่หุ้มสายไฟฟ้าแตกชำรุดหลายจุด เมื่อทดสอบโดยใช้แท่งทองแดงปักบริเวณปลายเท้าช้างที่ล้มตัวลงด้านหน้าและด้านหลัง และวัดแรงเคลื่อนไฟฟ้า พบว่ามีแรงเคลื่อนไฟฟ้า ๑๕๐ โวลต์ และเมื่อทดสอบใช้หลอดไฟฟ้าและพัดลมต่อเข้ากับแท่งทองแดงปรากฏว่าหลอดไฟฟ้ามืดสว่างเกิดขึ้นและพัดลมหมุนได้เอง แสดงว่ามีแรงดันไฟฟ้าตามพื้นดินจริงและมีกระแสไฟฟ้ารั่วลงดินบริเวณที่เกิดเหตุ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) มีหนังสือถึงผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีทั้งสองชี้แจงว่า สาเหตุที่ทำให้ช้างถึงแก่ความตายเกิดจากระบบไฟฟ้าที่ติดตั้งภายในเขตที่ดินของผู้ร้องสอดมีสภาพที่ไม่ปลอดภัย ทำให้เกิดกระแสไฟฟ้ารั่วไหล และให้ผู้ร้องสอดดำเนินการซ่อมแซมระบบการจ่ายไฟทั้งแรงสูง-แรงต่ำให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ช่วยเหลือโดยการจ่ายค่าทดแทนสำหรับการตายของช้างเป็นเงิน ๘๐๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าสาเหตุที่ช้างถูกกระแสไฟฟ้าดูดตายนั้นเกิดมาจากการไหลรั่วของกระแสไฟฟ้าแรงต่ำภายในพื้นที่ของผู้ร้องสอดเนื่องจากขณะเกิดเหตุระบบไฟฟ้าแรงต่ำมีสภาพไม่ปลอดภัย การก่อสร้างติดตั้งไม่เป็นไปตามมาตรฐานและไม่ถูกหลักวิศวกรรม และขาดการบำรุงรักษา เหตุการณ์นี้จึงอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้มีได้มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสาเหตุการตายของช้างว่ามีได้เกิดจากกระแสไฟฟ้ารั่ว เพียงแต่โต้แย้งกันว่ากระแสไฟฟ้าที่รั่วไหลจนเป็นเหตุให้ช้างถึงแก่ความตายนั้นรั่วมาจากจุดใดและผู้ใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าว โดยเมื่อได้ไต่สวนพยานผู้เชี่ยวชาญด้านไฟฟ้าและพิจารณาภาพถ่ายที่เกิดเหตุประกอบกันแล้วเห็นว่า สาเหตุที่ทำให้ช้างถึงแก่ความตายเกิดจากการรั่วไหลของไฟฟ้าในระบบจำหน่ายไฟฟ้าแรงต่ำภายในแคมป์ช้างของผู้ร้องสอดเองและรั่วไหลมาจากบริเวณเสาไฟฟ้าต้นที่เกิดเหตุ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มี

วัตถุประสงค์ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า อันเป็นบริการสาธารณะ
 ชั้นพื้นฐานซึ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน แต่ในขณะที่เดียวกันพลังงานไฟฟ้าก็มีลักษณะ
 เป็นสิ่งที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้โดยสภาพ มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 พ.ศ. ๒๕๐๓ จึงบัญญัติเป็นหลักการทั่วไปว่า ในการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีให้คำนึงถึง
 ความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีหน้าที่ในอันที่จะป้องกันภัยอันตราย
 อันอาจเกิดจากกระแสไฟฟ้า แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีหน้าที่ป้องกันภัยอันตราย
 ที่เกิดจากกระแสไฟฟ้าในทุกกรณี หรือต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจาก
 กระแสไฟฟ้าโดยไม่มีขอบเขตจำกัดแต่อย่างใด ซึ่งข้อ ๔ (๔.๑) และ (๔.๒) ของหลักเกณฑ์และ
 วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับงานก่อสร้างของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๘ และข้อ ๒๒ (๒๒.๒)
 ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดขอบเขต
 ความสัมพันธ์ของผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ขอใช้ไฟฟ้าเอาไว้ในทำนองเดียวกันว่า หากเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้า
 ซึ่งก่อสร้างและติดตั้งอยู่ในบริเวณทางหรือพื้นที่สาธารณะ หรือนำมาก่อสร้างและติดตั้งก่อน
 เครื่องวัดไฟฟ้าหรือมิเตอร์ ย่อมเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่บำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพ
 ที่ปลอดภัย แต่หากเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าที่นำมาก่อสร้างและติดตั้งอยู่ภายในเขตที่ดินของผู้ใช้ไฟฟ้า
 หรือนำมาก่อสร้างและติดตั้งต่อจากเครื่องวัดไฟฟ้าหรือมิเตอร์ไปจนถึงภายในสถานที่ที่ขอใช้ไฟฟ้า
 ย่อมเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในที่ผู้ขอใช้ไฟฟ้ามีหน้าที่บำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยเพียงพอ
 แต่ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงมีอำนาจที่จะเข้าตรวจการใช้ไฟฟ้าภายในบริเวณที่ใช้
 ไฟฟ้าได้ในเวลาอันสมควร ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๔๘ ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ ที่กำหนดให้
 พนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะเข้าไปในสถานที่ของผู้ใช้ไฟฟ้าและหรือผู้ครอบครองสถานที่
 ใช้ไฟฟ้า เพื่อตรวจสอบแซมหรือแก้ไขระบบส่งพลังงานไฟฟ้าในกรณีจำเป็น เพื่อป้องกันภัยอันตราย
 เป็นการเร่งด่วนในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้

กรณีจึงเห็นได้ว่าแม้จะเป็นอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในพื้นที่ของผู้ใช้ไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดี
 ก็ยังคงมีหน้าที่ดูแลรักษาอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในพื้นที่ดังกล่าวในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน
 เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน เมื่อปรากฏว่าเสาไฟฟ้าต้นที่เกิดเหตุไฟฟ้าว
 จนเป็นเหตุให้ข้างถึงแก่ความตาย ตั้งอยู่ในเขตที่ดินของผู้ร้องสอด โดยผู้ถูกฟ้องคดี
 เป็นผู้อนุมัติให้ผู้ร้องสอดดำเนินการก่อสร้างและได้ตรวจสอบมาตรฐานงานก่อสร้างแล้ว ซึ่งเสาไฟฟ้า
 ต้นดังกล่าวเป็นเสาไฟฟ้าต้นแรกต่อมาจากเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าไปยัง
 พื้นที่ของผู้ร้องสอด โดยมีหม้อแปลงไฟฟ้าและเครื่องวัดไฟฟ้าหรือมิเตอร์ติดตั้งอยู่ เสาไฟฟ้าต้นนี้
 จึงมีทั้งอุปกรณ์ไฟฟ้าส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีและส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบ
 ของผู้ร้องสอด แม้อุปกรณ์ไฟฟ้าในส่วนของผู้ร้องสอดจะมีสภาพชำรุดทรุดโทรมจนอาจเป็นเหตุ

ให้เกิดอันตรายได้ ซึ่งถือเป็นความละเลยของผู้ร้องสอดก็ตาม แต่การละเลยนี้ก็ไม่ได้เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะไม่บำรุงรักษาอุปกรณ์ไฟฟ้าส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในอันที่จะรักษาความปลอดภัยแก่ประชาชนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพตามมาตรา ๔๓๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาเสาไฟฟ้าให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและไม่เป็นภัยอันตรายต่อประชาชน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏจากภาพถ่ายสถานที่เกิดเหตุว่า เสาไฟฟ้าต้นที่เกิดเหตุมีสภาพที่ขาดการบำรุงรักษา กล่าวคือ มีสายไฟฟ้าเดินลงมาสู่พื้นดิน แต่ฉนวนป้องกันสายไฟฟ้านั้นแตกชำรุด สายไฟฟ้าที่ใช้งานอยู่มีสภาพชำรุดทั้งก่อนเข้ามิเตอร์และออกจากมิเตอร์ บริเวณสายไฟฟ้าและโคนเสาไฟฟ้ามีรากไม้และกิ่งไม้เกี่ยวพันอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นสภาพที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายและเป็นสาเหตุให้เกิดกระแสไฟฟ้ารั่วได้ทั้งสิ้น แม้ว่าเสาไฟฟ้าต้นดังกล่าวจะตั้งอยู่ในเขตที่ดินของผู้ร้องสอด แต่ก็อยู่ติดกับทางสาธารณะและอยู่ใกล้กับเสาไฟฟ้าสาธารณะต้นที่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมเห็นความชำรุดทรุดโทรมของเสาไฟฟ้าได้ง่าย และมีได้เป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะบำรุงรักษาตามข้อ ๔๔ ของระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ไม่บำรุงรักษาเสาไฟฟ้าส่วนที่อยู่ในความครอบครองให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยจนเป็นเหตุให้เกิดกระแสไฟฟ้ารั่วและส่งผลให้ช้ำถึงแก่ความตาย อันเป็นการกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดนั้น เห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เป็นเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด และพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดูแลเสาไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพเพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน ซึ่งเสาไฟฟ้าต้นที่เกิดเหตุก็ตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณะและสามารถมองเห็นความชำรุดทรุดโทรมได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้บำรุงรักษาแต่อย่างใด ส่วนอุปกรณ์ไฟฟ้าภายในของผู้ร้องสอดก็ชำรุดเสียหายหลายจุด โดยเฉพาะมีแท่งกรวดรูดสายดินปักตั้งอยู่เหนือผิวดินอย่างเห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งปกติต้องตั้งในตำแหน่งใต้ผิวดิน ๕๐ เซนติเมตร แต่ผู้ร้องสอดก็มิได้แก้ไขป้องกันภัยอันตรายซึ่งควรคาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่สัตว์เลี้ยงและมนุษย์ รวมถึงมิได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาดำเนินการแก้ไขหรือป้องกันอันตรายนั้น จึงถือได้ว่าผู้ร้องสอดมีความบกพร่องในการป้องกันภัยอันตรายดังกล่าวเช่นเดียวกัน จึงเห็นได้ว่าความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นเกิดจากความบกพร่องในการป้องกันภัยอันตรายของผู้ร้องสอดมากกว่าการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและความบกพร่องในการป้องกันภัยอันตรายของผู้ถูกฟ้องคดี เห็นควรกำหนดความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนร้อยละ ๔๐ ของค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด โดยกำหนดราคาข้างไว้เป็นเงิน ๗๐๐,๐๐๐ บาท และกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการขาดรายได้ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเฉพาะในส่วนของเงินเดือน เดือนละ ๗,๐๐๐ บาท จำนวน ๑๕ เดือน เป็นเงิน ๑๐๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าสินไหมทดแทนทั้งสิ้น ๘๐๕,๐๐๐ บาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงิน ๓๒๒,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จสิ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๖๓/๒๕๕๙)

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่พึงต้องชดเชยค่าเสียหาย เฉพาะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น การกระทำด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิด ความเสียหายขึ้นได้ และหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้ เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย ในวิสัยและพฤติการณ์ ของพลขับรถยนต์ หากใช้ความระมัดระวังโดยลดความเร็วของรถและขับชิดขอบ ทางด้านซ้ายในช่องทางเดินรถของตน โดยไม่ขับแซงรถยนต์กระบะคันที่แล่นอยู่ ด้านหน้าลำกึ่งกลางของทางเดินรถเข้าไปในช่องทางเดินรถของฝั่งตรงข้าม หรือใช้ ความระมัดระวังสักเล็กน้อยโดยให้รถที่ขับสวนทางมาขับผ่านไปเสียก่อน เมื่อเห็นว่า ปลอดภัยแล้วจึงค่อยขับแซง ก็จะไม่ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ การที่พลขับรถยนต์ ขับรถแซงและเกิดอุบัติเหตุชนกับรถที่สวนทางมาในเวลากลางคืนที่ทัศนวิสัยในการมองเห็น มีข้อจำกัดซึ่งต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดได้รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอก จึงมี อำนาจออกคำสั่งเรียกให้พลขับรถยนต์ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานตามสัดส่วน แห่งความรับผิดได้ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงแม้ว่าคำพิพากษาคดีอาญามีได้ระบุว่ากระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) มีคำสั่งลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากในขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่พลขับรถยนต์ ร้อยเวรสอบสวนได้นำรถยนต์ออกไปปฏิบัติราชการตามคำสั่งให้นำตัวผู้ต้องหาไปควบคุมตัวที่สถานีตำรวจภูธรแหลมฉบัง โดยระหว่างเดินทางกลับเกิดอุบัติเหตุชนรถจักรยานยนต์ทำให้รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหาย และนาย ช. ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ได้รับบาดเจ็บ ต่อมา นาย ช. ได้ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัด และศาลจังหวัดมีคำพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้เงินจำนวน ๖๑๘,๖๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำเงินไปวางศาลเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และต่อมามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติในอัตรา ร้อยละ ๗๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๗๙๔,๐๘๐.๒๔ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๕๕๕,๘๕๖.๑๗ บาท แต่กรมบัญชีกลางมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบจำนวน ๖๐๗,๙๖๕.๑๖ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๖๐๗,๙๖๕.๑๖ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกรัฐมนตรี) ยกอุทธรณ์ และแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งเตือนให้นำเงินมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่พนักงานขับรถยนต์ ร้อยเวรสอบสวน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบในการขับรถยนต์ด้วยความระมัดระวัง เพื่อความปลอดภัยของตน บุคคลผู้ร่วมใช้ทาง และมีให้รถยนต์ของทางราชการเกิดความเสียหาย การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถแซงรถคันอื่นที่แล่นอยู่ข้างหน้ารถของตนบนเส้นทางเดินรถที่แบ่งการเดินรถเป็นสองทางสวนกัน ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องคาดหมายได้ว่าเมื่อขับรถแซงรถคันอื่นที่อยู่ข้างหน้ารถที่ผู้ฟ้องคดีขับอยู่ต้องล้าไปในเส้นทางเดินรถสวนกัน หากมีรถวิ่งสวนมาย่อมเกิดการเฉี่ยวชนรถคันอื่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ประกอบกับในช่วงเวลากลางคืนทำให้ทัศนวิสัยในการมองเห็นรถที่สวนทางมา มีข้อจำกัด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้

ความระมัดระวังเช่นนั้นไม่ จนเกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์ที่นาย ช. ได้ขับแล่นสวนทางมา และนาย ช. ได้รับบาดเจ็บและรถจักรยานยนต์ได้รับความเสียหาย ตามวิสัยและพฤติการณ์ ในการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นกรกระทำละเมิดต่อนาย ช. ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิด ของผู้ฟ้องคดีแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคดีใช้คำสั่งใหม่ ทดแทนดังกล่าวแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมิใช่การกระทำ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากในคำพิพากษาคดีอาญาของศาลจังหวัด มิได้ระบุว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใดนั้น เห็นว่า การพิจารณาถึงการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในคดีนี้ เป็นการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคดีใช้คำสั่งใหม่ ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่การพิจารณาเรื่องการกระทำโดยประมาทในคดีอาญาที่เป็น การพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาที่มุ่งหมายให้บุคคลผู้กระทำความผิดต้องรับโทษ ในทางอาญา และแม้ว่าคำพิพากษาคดีอาญาของศาลจังหวัด และพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีได้มีการกล่าวถึงหรือให้นิยามความหมายของการกระทำ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการกระทำที่จะถือว่าเป็น การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำซึ่งบุคคล พึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย ซึ่งในวิสัย และพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น หากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังโดยลดความเร็วของรถ แล้วขับชิดขอบทางด้านซ้ายในช่องทางเดินรถของตน โดยไม่ขับรถแซงรถยนต์กระบะคันที่แล่นอยู่ ด้านหน้าลำกึ่งกลางของทางเดินรถเข้าไปในช่องทางเดินรถฝั่งตรงข้าม ความเสียหายย่อมไม่อาจ เกิดขึ้นได้ หรือหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อยโดยให้รถของนาย ช. ที่ขับสวนทางมา ขับผ่านไปเสียก่อน เมื่อเห็นว่าทางข้างหน้าปลอดภัยแล้ว จึงค่อยขับรถแซงขึ้นไป ย่อมสามารถ

ป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ จนทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนทั้งสิ้น ๖๐๗,๙๖๕.๑๖ บาท เหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำพิพากษาศาลจังหวัด ระหว่าง นาย ธ. โจทก์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเลย พิพากษาให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติชำระเงินจำนวน ๖๑๘,๖๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับจากวันฟ้อง (วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ แก่โจทก์ กับให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท สำหรับค่าฤชาธรรมเนียมศาลที่โจทก์ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาให้นำมาชำระ ต่อศาล หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำเงินจำนวน ๗๙๔,๐๘๐.๒๔ บาท ไปวางศาลเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดแล้ว ต่อมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๗ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติทราบว่า พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมแห่งกรณีแล้ว จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๗๕ ของต้นเงิน ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำไปวางศาลจำนวน ๖๑๘,๖๐๐ บาท โดยหักค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความออก คิดเป็นเงินจำนวน ๔๖๓,๙๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๖๑๘,๖๐๐ บาท นับจากวันฟ้อง (วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓) เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่นาย ธ. ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามที่กรมบัญชีกลาง แจ้งมา ซึ่งต้นเงินจำนวน ๔๖๓,๙๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ดังกล่าวนับจากวันฟ้องวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ รวมระยะเวลา ๓ ปี ๓๘ วัน รวมเป็นดอกเบี้ยจำนวน ๑๔๔,๐๑๕.๑๖ บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๖๐๗,๙๖๕.๑๖ บาท กรณีจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ

และความเป็นธรรม โดยมีได้ใช้สิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเต็มตามจำนวนความเสียหายตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดแล้วเป็นเงินจำนวน ๗๙๔,๐๘๐.๒๔ บาท แต่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเป็นเงินเพียงจำนวน ๖๐๗,๙๖๕.๑๖ บาท จึงเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๖๐๗,๙๖๕.๑๖ บาท จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนทั้งสิ้น ๖๐๗,๙๖๕.๑๖ บาท เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันในการวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖/๒๕๖๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

เจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้บังคับบัญชาซึ่งปฏิบัติหน้าที่เวรยามบนสถานีตำรวจ มีหน้าที่ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจ ไม่เกี่ยวกับคดี ในการดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการควบคุมตัวในห้องควบคุมผู้ต้องหาหรือห้องขังบนสถานีตำรวจ ตลอดเวลา การที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้นที่ชั้นล่างแล้วลุกลามไปยังห้องควบคุมตัวผู้ต้องหาที่ชั้นสองของสถานีตำรวจ เป็นเหตุให้ผู้ต้องหาเสียชีวิตในห้องขังทั้งหมด โดยที่กว่าเพลิงจะลุกไหม้รุนแรงเจ้าหน้าที่ตำรวจมีเวลาที่จะสามารถรีบไขกุญแจเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหาได้ การไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการไม่ให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิต และร่างกายของผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในห้องขัง จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เมื่อการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นผลโดยตรงทำให้ผู้ต้องหาเสียชีวิต จึงถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทายาทของผู้ต้องหาที่เสียชีวิต

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุตรนอกสมรสของนาย ว. โดยศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนนทบุรี มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ว. ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นบิดามารดา โดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ว. ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรประมาทเลินเล่อปล่อยให้นาย ว. ซึ่งถูกจับเป็นผู้ต้องหาตั้งแต่วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ในข้อหาขบขีรถยนต์ขณะเมาสุรา ได้ถูกไฟครอกเสียชีวิตในห้องขังของสถานีตำรวจภูธร เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ โดยต้นเพลิงเกิดจากหม้อแปลงไฟฟ้า ซึ่งตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับห้องควบคุมผู้ต้องหาของสถานีตำรวจดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะเกิดเหตุไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ต้องหาทั้งหมดออกมาจากห้องขัง จนเพลิงได้ลุกลามถึงห้องควบคุมผู้ต้องหา และทำให้ผู้ต้องหาในห้องขังเสียชีวิตทั้งหมด ๔ คน ซึ่งรวมทั้งนาย ว. โดยขณะเสียชีวิตนาย ว. มีอายุ ๒๑ ปี มีอาชีพเป็นพนักงานของบริษัท มีรายได้เดือนละ ๑๐,๕๐๐ บาท และมีรายได้พิเศษหลังเลิกงานประมาณ ๖,๐๐๐ บาทต่อเดือน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงินจำนวน คนละ ๒,๒๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงินจำนวน ๒,๔๖๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับกันว่าขณะที่นาย ว. ซึ่งเป็นผู้ต้องหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรได้ทำการจับกุมและนำตัวไปควบคุมไว้ในห้องขังของสถานีตำรวจภูธร โดยควบคุมตัวไว้ในห้องควบคุมตัวผู้ต้องหาที่ห้องขังหญิงบนชั้นที่ ๒ ของอาคารสถานีตำรวจภูธรตั้งแต่วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ต่อมา ในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๐๓.๔๐ นาฬิกา ได้เกิดเหตุเพลิงไหม้ห้องเก็บของกลางที่อยู่ชั้นล่างด้านหลังของอาคารสถานีตำรวจภูธร เปลวไฟได้ลุกลามไปยังห้องยามและพิมพ์มือ และห้องควบคุมตัวผู้ต้องหาบนชั้นที่ ๒ ของอาคาร เป็นเหตุให้ผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในห้องขังหรือห้องควบคุมผู้ต้องหาในขณะนั้นทั้งหมด ซึ่งรวมถึงนาย ว. ด้วย รวมจำนวน ๔ คน ถูกไฟครอกเสียชีวิตอยู่ในห้องควบคุมผู้ต้องหาหรือห้องขัง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้รับผลกระทบจากการเสียชีวิตของนาย ว. เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๔ บัญญัติให้เจ้าพนักงานต้องเอาตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๘๓ โดยทันที และเมื่อถึงที่นั้นแล้ว ให้ส่งตัวผู้ถูกจับแก่พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป มาตรา ๘๔/๑ บัญญัติให้เจ้าพนักงานตำรวจเข้าทำการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องหาไปศาล ถ้าไม่อาจส่งไปได้ในขณะนั้น เนื่องจากเป็นเวลาศาลปิดหรือใกล้จะปิดทำการ ให้พนักงานสอบสวนที่รับตัวผู้ถูกจับไว้ มีอำนาจปล่อยผู้ถูกจับชั่วคราวหรือควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้จนกว่าจะถึงเวลาศาลเปิดทำการ และมาตรา ๘๗ วรรคสาม บัญญัติให้พนักงานสอบสวนสามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาได้เป็นระยะเวลาสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๘๓ จึงเห็นได้ว่าการควบคุมตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้ในห้องควบคุมผู้ต้องหาหรือห้องขังบนสถานีตำรวจ เป็นการควบคุมตัวผู้ต้องหาตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เวรยามแต่ละตำแหน่งและแต่ละนาย จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบหรือมีลักษณะงาน และจะต้องอยู่ประจำจุดต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่และรักษาความปลอดภัยบนสถานีตำรวจ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการทำแทนหรือทำในนามของผู้ถูกฟ้องคดี ที่เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งภายในของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจ ไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๒ บทที่ ๑ ได้กำหนดหน้าที่ของเสมียนประจำวันไว้ โดยนอกจากจะมีหน้าที่จดบันทึกประจำวันแล้ว ข้อ ๑ (๔) ยังกำหนดให้ต้องอยู่ประจำที่ทำงานตลอดเวลา จะละทิ้งหน้าที่ไม่ได้เป็นอันขาด และข้อ ๑ (๕) กำหนดให้การออกจากที่ทำงานเมื่อมีกิจจำเป็นจะต้องได้รับอนุญาตจากนายร้อยตำรวจเวร หรือผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าหรือหัวหน้าสถานีตำรวจ

ทุกครั้ง บทที่ ๒๒ ข้อ ๑ และบทที่ ๒๓ กำหนดให้หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรต้องดูแลรับผิดชอบงานของสถานีตำรวจในเขตรับผิดชอบทั้งหมด และข้อ ๒.๑.๓ กำหนดให้สารวัตรปกครองป้องกันมีหน้าที่ต้องจัดกำลังตำรวจทำหน้าที่เวรยามประจำสถานี ข้อ ๒.๒.๔ ให้มีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหา ซึ่งถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานีตำรวจ และข้อ ๒.๒.๑๒ ให้มีหน้าที่ดูแลหรือเลี้ยงดูผู้ถูกควบคุม บทที่ ๒๖ กำหนดให้ตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยต่าง ๆ มีหน้าที่ช่วยเหลือตำแหน่งที่ตนเป็นรองหรือเป็นผู้ช่วยแล้วแต่กรณี ลักษณะที่ ๒๕ บทที่ ๑ ข้อ ๑ วรรคสอง กำหนดให้ตำรวจทุกชั้นมีหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย บทที่ ๕ ข้อ ๑ (๒) กำหนดให้ตำรวจยามประจำสถานีตำรวจ มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ต้องหาหรือผู้ต้องขัง บทที่ ๑๗ หน้าที่นายสิบตำรวจเวร ข้อ ๒ กำหนดให้นายสิบเวรเป็นผู้ช่วยนายร้อยเวร มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณสถานีตำรวจ ตลอดจนดูแลผู้ต้องควบคุม บทที่ ๑๘ หน้าที่นายร้อยตำรวจเวร ข้อ ๒ (๒) และ (๓) ให้ควบคุมการทำงานของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (๕) ให้ควบคุมดูแลผู้ต้องขังและผู้ต้องหา (๗) ให้ตรวจห้องควบคุม และผู้ต้องขังหรือผู้ต้องหาให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย (๑๐) ให้ระงับเหตุรีบด่วน เช่น เหตุเพลิงไหม้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณารายงานผลการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุเพลิงไหม้ของพิสุจน์หลักฐานจังหวัดนนทบุรี และแผนผังอาคารหรือสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งภาพถ่ายศพผู้เสียชีวิตที่จุดเกิดเหตุ รวมทั้งจากผลการตรวจพิสูจน์หลักฐาน พบว่า เหตุเพลิงไหม้เกิดจากการอาร์คหรือสปาร์คที่ขายึดขั้วหลอดไฟใต้คานคอนกรีตชั้นล่าง แล้วลูกไหม้พลาสติกขายึดขั้วหลอดไฟแล้วหยดลงไหม้เบาะจักรยานยนต์ของกลาง ซึ่งขณะที่ไฟเริ่มไหม้เบาะรถจักรยานยนต์ของกลางและไหม้รถจักรยานยนต์คันแรก ๆ ย่อมมีควันลอยขึ้นมาชั้นที่ ๒ ให้รู้ล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควรก่อนที่จะไหม้อย่างรุนแรงในภายหลัง และโดยที่อาคารดังกล่าว เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กชั้นที่ ๒ ถูกแบ่งออกเป็นห้องต่าง ๆ จนแออัดปิดทึบทุกด้าน ไม่มีลักษณะเปิดโล่งให้เปลวไฟสามารถลุกลามผ่านทะลุได้โดยง่าย อีกทั้งชั้นที่ ๒ ของอาคารดังกล่าวถูกใช้เป็นห้องควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือห้องขังหลายห้อง ทั้งด้านหลังส่วนกลางและด้านข้างทางด้านขวาของอาคาร ผนังอาคารชั้นที่ ๒ โดยเฉพาะผนังในส่วนที่เป็นด้านหลังของห้องขังทุกห้อง ไม่มีหน้าต่างหรือช่องเปิดใด ๆ คงเป็นผนังคอนกรีตเสริมเหล็กปิดทึบ และมีเพียงช่องระบายอากาศหรือช่องลมเท่านั้น เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างของอาคาร กว้างที่เปลวเพลิงจะลุกลามผ่านทะลุพื้นคอนกรีตเสริมเหล็กที่กั้นระหว่างชั้นที่ ๑ กับชั้นที่ ๒ และผนังคอนกรีตด้านหลังอาคารขึ้นมาได้ ย่อมใช้เวลาพอสมควรซึ่งย่อมจะมีกลุ่มควันหนาที่บดบังเข้าสู่พื้นที่ในส่วนต่าง ๆ ของชั้นที่ ๒ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เวรยามในบริเวณดังกล่าวได้ทราบล่วงหน้าพอสมควร ประกอบกับจุดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ

ที่เข้าเวรยาม ซึ่งเป็นผู้ถือกุญแจห้องขังอยู่ประจำในจุดที่อยู่หน้าประตูห้องขังนั้น เป็นจุดที่อยู่กึ่งกลางระหว่างจุดเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างกับห้องขังที่นาย ว. กับพวกถูกขัง และอยู่ในจุดที่ใกล้กับจุดเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างมากที่สุด เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวรยามประจำอยู่หน้าห้องขังย่อมจะสามารถไขกุญแจเปิดประตูให้ผู้ต้องหาออกจากห้องขังให้พ้นจากอันตรายได้ทันทีในเวลาอันรวดเร็ว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่ในห้องร้อยเวรประจำการและในห้องวิทยุย่อมสามารถวิ่งเข้าไปช่วยเหลือโดยการเปิดประตูห้องขัง และช่วยควบคุมดูแลผู้ต้องหาให้พ้นจากอันตรายได้ภายในเวลาไม่กี่วินาที นับแต่ได้รับแจ้งทางวิทยุสื่อสารหรือทางวาจาจากตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่หน้าห้องขัง เพราะระยะห่างจากห้องยามไปถึงห้องร้อยเวรหรือห้องวิทยุมีระยะห่างเพียงไม่กี่เมตร นอกจากนั้น จากสภาพของผู้ต้องหาที่เสียชีวิตในห้องขัง ทั้งในส่วนของนาย จ. ที่ตายอยู่ในห้องกักขังเยาวชน โดยสภาพศพนอนตายคาอยู่บริเวณประตูห้องขังที่มีกุญแจปิดล็อกอยู่โดยนาย จ. ตายในลักษณะพยายามเปิดประตูห้องขัง หรือกำลังพยายามเขย่าประตูห้องขังและตะโกนเรียกให้คนมาช่วยเปิดประตูห้องขัง ส่วนของศพนาย ว. กับพวกรวม ๓ คน ในห้องขังหญิงที่นอนตายทับกันบริเวณส่วนที่เป็นส้วมภายในห้องขัง โดยบุคคลทั้งสามได้พยายามช่วยเหลือตนเอง โดยใช้น้ำในส้วมในห้องขัง หลังจากที่เห็นว่าตำรวจยามและเจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่น ๆ วิ่งหนีเอาตัวรอด โดยไม่ยอมเปิดประตูห้องขังให้แก่พวกตนแล้ว ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าร้อยตำรวจตรี ส. พยายามช่วยเหลือผู้ต้องหาด้วยการไขกุญแจห้องขัง แต่ไม่สามารถทำได้ เพราะสาลักควันไฟและถูกไฟไหม้ที่มีมือและใบหน้านั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นอยู่แล้วว่าร้อยตำรวจตรี ส. ไม่ได้ช่วยไขกุญแจตั้งแต่เริ่มมีควันไฟลอยขึ้นมาในช่วงแรก ๆ หากแต่เป็นการย้อนกลับเข้ามาช่วย หลังจากที่เปลวเพลิงได้โหมไหม้อย่างรุนแรง จนทะลุผนังอาคารชั้น ๒ เข้ามาถึงหน้าห้องขังแล้วนั่นเอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพของอาคาร สถานที่เกิดเหตุจุดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนายเข้าเวรยามในขณะนั้น สภาพศพ และพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดอันเป็นพยานหลักฐานแวดล้อมกรณีแล้ว ล้วนบ่งชี้หรือแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่บนชั้นที่ ๒ ของอาคารในขณะนั้น รวมทั้งผู้บังคับบัญชา ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในห้องขังด้วยการรีบไขกุญแจเปิดประตูห้องขังให้ผู้ต้องหาออกมาอยู่ในจุดที่ปลอดภัย จนเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาทั้งหมดถูกไฟครอกเสียชีวิตคาห้องขัง จึงเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีหน้าที่เข้าเวรยามในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ บนสถานีตำรวจ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าสถานีตำรวจ ล้วนมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวในห้องควบคุมผู้ต้องหา หรือห้องขังบนสถานีตำรวจตลอดเวลา

อันเป็นหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำแทนหรือทำในนามของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๔/๑ และมาตรา ๘๗ วรรคสาม และตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๒ และลักษณะที่ ๒๕ จึงเห็นได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และเมื่อการละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นผลโดยตรงทำให้นาย ว. ถูกไฟครอกเสียชีวิตคาห้องขัง จึงถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด จึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พินิจพิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๘๗๒,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงินจำนวน ๙๕๖,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเงินจำนวน ๔๓๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงินจำนวน ๕๙๖,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามส่วนของการชนะคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๖๒)

กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัด มีอำนาจร่วมกันพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด รวมทั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการและเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยลงนามแต่เพียงผู้เดียว รวมทั้งได้รายงานและเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง

และมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดร่วมลงนามในคำสั่งด้วย จึงเป็นการดำเนินการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ที่แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้ คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้ให้หน่วยงานต้นสังกัดร่วมพิจารณาดำเนินการด้วย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๒๖,๕๖๕.๕๐ บาท อันเนื่องมาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ตรวจสอบสืบสวนพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ โดยมีชอบ และมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่ถูกต้อง เนื่องจากในเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ งานป้องกันและได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่มีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในฎีกาเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ประจำที่อำเภอ แต่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานประจำตำบล ซึ่งจะต้องออกปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการในระดับตำบลทุกสัปดาห์ จึงไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกวัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วให้ยกคำอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดจึงต้องร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดโดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว แล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการและเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ๕ งานป้องกัน ซึ่งอยู่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ และใช้จ่ายเงินงบประมาณปี ๒๕๔๗ โดยมีขอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามกฎหมายกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ๕ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว รวมทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่าภายหลังจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานและเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องรับผิดชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งมีได้เป็นไปตามข้อ ๒๐ แห่งระเบียบเดียวกัน

อีกทั้งภายหลังจากที่กระทรวงการคลังมีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๒๖,๕๖๕.๕๐ บาท โดยมีได้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงมิได้เป็นไปตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๒๖,๕๖๕.๕๐ บาท จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลปกครองสูงสุดยอมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาได้ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ และเมื่อคำสั่งลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๒๖,๕๖๕.๕๐ บาท เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๑/๒๕๖๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ในการรับจดทะเบียนรถยนต์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่ตรวจสอบสภาพรถยนต์และจัดทำบันทึกการตรวจสภาพรถยนต์ รวมทั้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการขอจดทะเบียนรถยนต์ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง กรณีพบข้อพิพาทในการยื่นขอจดทะเบียนรถยนต์ที่ได้มาจากการขายทอดตลาด โดยเอกสารในการขายทอดตลาดระบุว่ารถยนต์มีสภาพเก่าและชำรุด แต่รถยนต์คันที่นำมาตรวจสภาพมีสภาพดีกว่า ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้มีการหารือกันเกี่ยวกับข้อพิพาทดังกล่าวแล้ว อันแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่หน้าจะรู้หรือมีความสงสัยถึงข้อพิพาทของรถยนต์คันที่นำมาตรวจสภาพ แต่กลับรับจดทะเบียนโดยไม่ตรวจสอบเอกสารและสภาพรถอย่างละเอียดถี่ถ้วนอีกครั้งว่าเป็นรถยนต์คันเดียวกันกับที่ได้มาจากการขายทอดตลาดจริงหรือไม่ อันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อมีผู้ได้รับความเสียหายจากการซื้อรถยนต์คันดังกล่าวต่อมาจากผู้จดทะเบียน และศาลฎีกาพิพากษาให้กรมการขนส่งทางบกชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ซื้อรถ อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมการขนส่งทางบกจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมการขนส่งทางบกได้ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งกรมการขนส่งทางบกที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับจดทะเบียนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า นาย ช. ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนรถยนต์ต่อสำนักงานขนส่งจังหวัด ระบุว่า เป็นรถยนต์ที่ได้จากการขายทอดตลาด โดยมีนาย ว. ตำแหน่งนายช่างตรวจสภาพรถยนต์ ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสภาพรถยนต์และจัดทำบันทึกการตรวจสภาพรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตำแหน่งเจ้าพนักงานขนส่งปฏิบัติงาน ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานในการขอจดทะเบียนรถยนต์ เสนอผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตำแหน่งเจ้าพนักงานขนส่งชำนาญงาน ปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียน เพื่อลงนามจดทะเบียนรถยนต์คันดังกล่าว ต่อมา นาย ช. ได้แจ้งย้ายทะเบียนรถยนต์คันดังกล่าว และได้ขายรถยนต์ให้แก่นาง ป. ในราคา ๑,๗๕๐,๐๐๐ บาท โดยเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เจ้าพนักงานตำรวจประจำศูนย์ป้องกันและปราบปรามการโจรกรรมรถได้ยึดรถยนต์

คั่นดังกล่าวเป็นของกลาง เนื่องจากเป็นรถยนต์ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้เสียภาษีศุลกากร นาง ป. ได้ยื่นฟ้องนาย ช. กับพวกรวม ๗ คน เป็นจำเลย โดยฟ้องกรมการขนส่งทางบกเป็นจำเลยที่ ๖ ต่อศาลแพ่งในความผิดฐานละเมิด ศาลแพ่งมีคำพิพากษาให้กรมการขนส่งทางบกพร้อมรับผิดเป็นเงิน ๘๗๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย และเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ กรมการขนส่งทางบกได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมการขนส่งทางบก) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าว และต่อมาได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง รวมทั้งมีหนังสือถึงนาย ว. สั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมการขนส่งทางบกในฐานะลูกหนี้ร่วม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองปลัดกระทรวงคมนาคม หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง) ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขณะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานขนส่งชำนาญงาน มีฐานะเป็นนายทะเบียน และมีหน้าที่ลงนามจดทะเบียนรถ ซึ่งในการจดทะเบียนรถยนต์คันพิพาท นาย ว. นายช่างตรวจสภาพรถ ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ครั้งที่ ๑ ว่ารถยนต์คันที่นำมาตรวจสภาพประกอบการขอจดทะเบียนนั้นมีสภาพดี ไม่ได้มีสภาพชำรุดตามที่บันทึกไว้ในเอกสารการขายทอดตลาด จึงนำเรื่องไปปรึกษาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หัวหน้างานทะเบียนรถ และเคยเป็นช่างตรวจสภาพรถมาก่อน และนาย จ. ขนส่งจังหวัดในขณะนั้น เมื่อบุคคลทั้งสองมีความเห็นควรให้จดทะเบียนรถยนต์คันพิพาท นาย ว. จึงได้ผ่านการตรวจสภาพรถยนต์คันพิพาท แม้ต่อมานาย ว. จะให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ครั้งที่ ๒ ว่าตนจำไม่ได้ว่ารถยนต์คันที่นำไปหรือกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย จ. เป็นรถยนต์คันพิพาทหรือไม่ เนื่องจากเหตุการณ์ผ่านมานานแล้ว แต่ก็น่าจะเชื่อว่าการให้ถ้อยคำครั้งแรกยังไม่มีเหตุกตัญถินใด ๆ จึงเป็นการให้ถ้อยคำที่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมากกว่า ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนรถยนต์คันพิพาท นาย จ. ได้เชิญผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปพบที่ห้องทำงานซึ่งมีนาย ว. อยู่ในนั้นด้วย โดยได้ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดูเอกสารการขายทอดตลาดรถยนต์คันพิพาท และคำสั่งศาลจังหวัดที่แจ้งให้นายทะเบียนจังหวัดดำเนินการจดทะเบียนรถยนต์คันพิพาท และถามว่าสามารถจดทะเบียนได้หรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่าได้ จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบข้อพิรุธนับแต่เวลานั้นแล้วว่ารถยนต์คันที่ขายทอดตลาดและรถยนต์คันที่นำมาตรวจสภาพเพื่อขอจดทะเบียนนั้นน่าจะมีความแตกต่างกัน ในฐานะที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสภาพรถยนต์มาก่อน

เมื่อพบข้อสงสัยเช่นนั้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ควรจะทำการตรวจดูรถยนต์ให้แน่ชัดก่อนว่าเป็นรถยนต์คันเดียวกันกับที่ได้มาจากการขายทอดตลาดหรือไม่ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ความระมัดระวัง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ ก็จะพบว่ารถยนต์ที่นำมาตรวจสอบสภาพเป็นคนละคันกับที่ปรากฏในภาพถ่ายในเอกสารการขายทอดตลาด เพราะในเอกสารการขายทอดตลาดระบุว่ารถยนต์มีสภาพเก่าและชำรุด แต่รถยนต์คันที่นำมาตรวจสอบสภาพนั้นมีสภาพที่ดีกว่า ซึ่งเห็นได้จากสามารถขายรถให้นาง ป. ได้ในราคาถึง ๑,๗๕๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ขายทอดตลาดในราคา ๒๐๐,๐๐๐ บาท การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อาจใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นได้แต่หาใช่ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออันเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่นาง ป. ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อกรมการขนส่งทางบกต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ นาง ป. ตามคำพิพากษาศาลฎีกา กรมการขนส่งทางบกจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมแก่กรมการขนส่งทางบกได้ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะที่มีการขอจดทะเบียนรถยนต์คันพิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าพนักงานขนส่งปฏิบัติงาน ฝ่ายใบอนุญาตขับรถ มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอ และเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนรถทั้งหมด พร้อมผลการผ่านการตรวจสอบสภาพรถ เมื่อรถผ่านการตรวจสอบสภาพและมีเอกสารประกอบคำขอครบถ้วนแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ดำเนินการออกหมายเลขทะเบียนรถ คำนวณอัตราภาษีและค่าธรรมเนียม ออกใบเสร็จรับเงินค่าภาษีและค่าธรรมเนียม และเขียนใบคู่มือจดทะเบียนรถ และนำเสนอนายทะเบียนลงนามต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนมีการยื่นคำขอจดทะเบียนรถยนต์คันพิพาท นาย ฉ. ได้เคยเรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าไปสอบถามเกี่ยวกับการจดทะเบียนรถยนต์คันพิพาทมาก่อนกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในเรื่องการดำเนินการจดทะเบียนรถยนต์คันพิพาท อีกทั้งตามเอกสารการขายทอดตลาดระบุว่ารถยนต์คันพิพาทมีสภาพเก่า ชำรุด แต่ในใบตรวจสอบสภาพรถยนต์ไม่มีข้อความใดระบุว่ารถยนต์มีสภาพชำรุด ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แม้เป็นเพียงผู้ตรวจเอกสาร และเก็บเงินค่าภาษีและค่าธรรมเนียม หากได้ตรวจเอกสารให้ละเอียด ก็จะพบว่าเอกสารการขายทอดตลาดที่ระบุสภาพรถยนต์ที่ขายทอดตลาดไว้ และเอกสารการตรวจสอบสภาพรถยนต์ที่ไม่ระบุถึงความชำรุดบกพร่องของรถยนต์ที่นำมาตรวจสอบสภาพเลยนั้น มีข้อพิรุณสงสัย ประกอบกับในวันเดียวกันกับวันที่ทำการตรวจสอบสภาพรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เรียกนาย ช. มาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับรถยนต์ที่นำมาตรวจสอบสภาพ

โดยให้นาย ช. ให้คำรับรองว่ารถยนต์ที่นำมาตรวจสอบสภาพคือรถยนต์คันเดียวกับที่ได้มาจากการขายทอดตลาด กรณีจึงน่าจะเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองน่าจะรู้ หรือมีความสงสัยถึงข้อพิรุธดังกล่าวแล้ว แต่ในเวลาที่ทำการจดทะเบียน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กลับไม่ตรวจสอบเอกสารประกอบการจดทะเบียนและสภาพรถยนต์ที่นำมาขอจดทะเบียนให้ละเอียดถี่ถ้วนอีกครั้งหนึ่ง การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทาง ป. ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อกรมการขนส่งทางบกต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทาง ช. ตามคำพิพากษาศาลฎีกา กรมการขนส่งทางบกจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรมการขนส่งทางบกได้ตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนแก่กรมการขนส่งทางบก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ จึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๑/๒๕๖๐)

การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนสินเชื่อและอุปกรณ์กีฬาขององค์การบริหารส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีการจัดการแข่งขันกีฬาตามโครงการที่ตนเสนอขอรับการสนับสนุนไป และตนไม่ได้รับสินเชื่อและอุปกรณ์กีฬาจริง แต่ได้ลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุซึ่งย่อมมีผลในทางกฎหมาย และเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้เอกสารดังกล่าวไปประกอบการเบิกสินเชื่อและอุปกรณ์กีฬาโดยไม่ชอบ การกระทำของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์การบริหารส่วนตำบลพึงมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และย่อมจะรู้ระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น และขั้นตอนวิธีการในการเบิกจ่ายพัสดุของทางราชการ ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังก็อาจจะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และมีผลโดยตรงทำให้เกิดช่องทาง หรือมีส่วนสนับสนุนให้บุคคลอื่นอาศัยโอกาสดังกล่าว

แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องสูญเสียงบประมาณในการจัดซื้อเสื้อกีฬาและลูกฟุตบอลดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิด ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ประกอบมาตรา ๑๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ ๑ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ ๒) ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นาย ป. ขณะดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ขอรับการสนับสนุนเสื้อกีฬาและลูกฟุตบอล เพื่อใช้ในการแข่งขันกีฬาเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเยาวชนและประชาชนในเขตตำบลจาก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา กรมบัญชีกลางตรวจสอบพบว่านาย ป. ได้ลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุ (ช่องผู้เบิก) โดยทราบที่อยู่แล้วว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีการจัดแข่งขันกีฬาดังกล่าว และยังเป็นช่องทางให้นางสาว จ. หัวหน้าส่วนอำนวยการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้เสนอและ รับผิดชอบโครงการดังกล่าว ใช้เอกสารไปประกอบการเบิกจ่ายเสื้อกีฬาเพื่อเป็นประโยชน์ส่วนตน พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย นาย ป. จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าว ให้นาย ป. ทราบแล้ว และนาย ป. ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา แล้วยกคำอุทธรณ์ และรายงานผลการพิจารณาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และ กรมบัญชีกลาง และแจ้งผลการพิจารณาให้นาย ป. ทราบ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งเตือน ให้นาย ป. ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ เป็นผู้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบภายหลังว่า นาย ป. ได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งเตือน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ป. ให้ชดใช้ค่าเสียหายแทนภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่เพิกเฉย จึงขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาย ป. ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่

ในขณะนั้น และเป็นผู้เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนสื่อและอุปกรณ์กีฬาขององค์การบริหารส่วนตำบลจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีการจัดการแข่งขันกีฬา ระหว่างวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ณ สนามกีฬาโรงเรียน ตามโครงการที่ตนเสนอขอรับการสนับสนุนไป และไม่ได้รับสื่อกีฬาจำนวน ๒,๐๕๐ ชุด และลูกฟุตบอลจำนวน ๒๕ ลูก จากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่กลับลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุตามที่นาย ล. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นำเอกสารใบเบิกพัสดุนำให้ลงลายมือชื่อเป็นผู้เบิกสื่อกีฬาและลูกฟุตบอลตามจำนวนดังกล่าว จนเป็นช่องทางให้นางสาว ฉ. หัวหน้าส่วนอำนวยการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้เสนอและรับผิดชอบโครงการจัดซื้อสื่อกีฬาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เอกสารดังกล่าวไปประกอบการเบิกสื่อและอุปกรณ์กีฬาโดยไม่ชอบ การกระทำของนาย ป. จึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์การบริหารส่วนตำบลพึงมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และย่อมจะรู้ระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น และขั้นตอนวิธีการในการเบิกจ่ายพัสดุของทางราชการเป็นอย่างดีว่า เมื่อไม่มีการแข่งขันกีฬาดังกล่าวแล้วย่อมไม่สามารถลงนามเบิกจ่ายพัสดุปัญญาพัสดุดังกล่าวได้ และการลงลายมือชื่อผู้เบิกเช่นนั้นย่อมมีผลในทางกฎหมาย ซึ่งหากนาย ป. ได้ใช้ความระมัดระวังก็อาจจะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ การขาดความระมัดระวังเช่นว่านั้น จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และมีผลโดยตรงทำให้เกิดช่องทาง หรือมีส่วนสนับสนุนให้บุคคลอื่นอาศัยโอกาสดังกล่าวแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้สูญเสียงบประมาณในการจัดซื้อสื่อกีฬา และลูกฟุตบอลเป็นเงินจำนวน ๗๙๖,๐๐๐ บาท นาย ป. จึงต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ป. ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่นาย ป. ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่านาย ป. กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นาย ป. จึงต้องรับผิดชอบค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ประกอบมาตรา ๑๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อนาย ป. ถึงแก่ความตาย กองมรดกของผู้ตายได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิด รวมทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ ของนาย ป. จึงตกทอดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ ประกอบมาตรา ๑๖๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่หน้าที่ความรับผิดในผลแห่งละเมิดของนาย ป. ไม่มีกฎหมาย

หรือโดยสภาพเป็นการเฉพาะตัวของนาย ป. โดยแท้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่นาย ป. ได้ก่อขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นจำนวนเท่าใด เห็นว่า ในการออกข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามฟ้อง เป็นนโยบายของคณะผู้บริหารที่ทำให้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายในภาพรวม เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่ต่าง ๆ เสนอโครงการรายละเอียดค่าใช้จ่ายมาเพื่อประกอบการดำเนินการในภายหลัง โดยไม่มีรายละเอียดค่าใช้จ่ายโครงการที่ชัดเจนในชั้นการตั้งงบประมาณตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ให้แนวทางปฏิบัติไว้ โดยได้ตั้งงบประมาณไว้จำนวน ๑๒,๐๑๐,๕๐๐ บาท เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ขอสนับสนุนชุดและอุปกรณ์กีฬา นางสาว จ. จะเป็นผู้จัดทำโครงการเสนอขออนุมัติต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณมาดำเนินการได้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการโดยมีเป้าประสงค์และวิธีการในลักษณะจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบให้ครบถ้วนตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเงินมาดำเนินการโดยไม่ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรง ประกอบกับพฤติการณ์ที่นาย ป. ได้จัดทำโครงการจัดซื้อชุดกีฬาเพียง ๙๗๒ ชุด เสื้อแจ็คเก็ตจำนวน ๒๘ ตัว และถ้วยรางวัลจำนวน ๓๕ ใบ ในวงเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท แต่นางสาว จ. ได้เสนอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณานำโครงการจัดซื้อเสื้อกีฬาจำนวน ๒,๐๕๐ ชุด และลูกฟุตบอล ๒๕ ลูก ในวงเงิน ๘๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก โครงการจัดซื้อเสื้อกีฬาดังกล่าว จึงเป็นการเกินความจำเป็น อันเกิดจากการที่นาย ล. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่ได้ทำโครงการจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าวจริง แต่มีความประสงค์จะนำชุดกีฬาไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมกีฬาประจำหมู่บ้านประจำตำบลอื่นในเขตอำเภอ รวมถึงการที่นางสาว จ. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมจัดระเบียบการแจกจ่ายเสื้อกีฬา ได้แจกจ่ายเสื้อกีฬาและลูกฟุตบอลให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ นาย ป. และไม่ได้ให้ผู้เบิกงบบัญชีชื่อต่อหน้าตน ทำให้ นาย ป. ไม่ได้รับชุดกีฬาเป็นผลให้เอกสารรับพัสดุไม่ถูกต้อง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๔๗ ซึ่งกำหนดว่า ผู้จ่ายพัสดุต้องตรวจสอบความถูกต้องของใบเบิกและเอกสารประกอบ (ถ้ามี) แล้วลงบัญชีหรือทะเบียนทุกครั้งที่มีการจ่าย และเก็บใบเบิกไว้เป็นหลักฐานด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นความบกพร่องในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมก่อให้เกิดการละเมิด

ประกอบกัน กรณีความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ที่สามารถหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้นาย ป. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดจำนวน ๗๙๖,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๕๙,๒๐๐ บาท นั้น เป็นการชอบแล้ว และนาย ป. ต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยผิดนัดในจำนวนเงินดังกล่าวนับแต่เวลาที่ทำละเมิด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ป. ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยเป็นเงินจำนวน ๑๖๘,๗๖๒.๒๘ บาท รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๕๙,๒๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง (วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖) จนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๓/๒๕๖๒)

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุต้องดำเนินการตรวจรับพัสดุตามกฎหมายและระเบียบตลอดจนแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งต้องตรวจรับพัสดุตามข้อตกลงการซื้ออย่างเคร่งครัด กรณีที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับพัสดุคือหนังสือและสื่อการเรียนการสอน โดยด้านในปกหนังสือมีการลงรูปภาพ ชื่อ และตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีได้ปรากฏอยู่ในข้อตกลงการซื้อ และยังขัดต่อหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดห้ามมิให้ระบุข้อความหรือรูปภาพหรือระบุชื่อหรือสัญลักษณ์อื่นใดในวัสดุสิ่งของที่ได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถือเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งไม่สมควรเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการ ทั้งการส่งมอบหนังสือดังกล่าว แม้จะมีจำนวนครบถ้วนตามสัญญาหรือตามบันทึกข้อตกลงการซื้อ แต่ก็ไม่ถูกต้องทั้งหมด กรรมการตรวจรับพัสดุมีหน้าที่ต้องรายงานให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรับทราบภายใน ๓ วันทำการนับแต่วันตรวจพบ การที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมิได้ดำเนินการดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และหนังสือกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหาย แม้ว่าจะไม่ได้มีการเบิกจ่ายเงินเพิ่มเติม

ไปจากการจัดซื้อหนังสือตามปกติ แต่ถือเป็นความเสียหายในส่วนของกรมการประชาสัมพันธ์ ส่วนบุคคลซึ่งไม่อาจเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณได้ โดยเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ การกระทำของกรมการตรวจรับพัสดุรายที่มีได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องตามบันทึกข้อตกลงการซื้อ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนกรมการตรวจรับพัสดุรายที่นอกจากจะมีได้ตรวจรับพัสดุให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงการซื้อแล้ว ยังเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับผู้ขายให้ลงรูปผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้านหลังปกหน้า และปกหลังของหนังสือดังกล่าวภายหลังการทำบันทึกข้อตกลงการซื้อแล้ว ถือได้ว่าเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมการตรวจรับพัสดุดังกล่าวจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้รับผิดชอบตามส่วนของตน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะคณะกรรมการตรวจรับพัสดุชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กรณีการจัดซื้อหนังสือและสื่อการเรียนการสอนที่มีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล สืบเนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๑ ทักท้วงว่าการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ถูกต้องและเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้ซื้อ ทำบันทึกข้อตกลงการซื้อ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ กับองค์การคำของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (องค์การคำของ สกสศ.) ในฐานะผู้ขาย โดยในวันที่กระบุว่า คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงซื้อขายหนังสือและสื่อการเรียนการสอนเพื่อให้กับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน ๑๙ รายการ แต่ในวันที่ข้อตกลง

มิได้กำหนดให้ลงรูปภาพหรือระบุชื่อและตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้านในของปกหน้าและปกหลังหนังสือ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นข้าราชการในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุในโครงการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องศึกษากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้สมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ตรวจรับพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และแนวทางการปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง และโดยที่หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๔๗๕ กำหนดห้ามมิให้ระบุข้อความหรือรูปภาพหรือระบุชื่อหรือสัญลักษณ์อื่นใดในวัสดุสิ่งของที่ได้รับเงินสนับสนุนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ จึงไม่สมควรเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ด้านในปกหนังสือชุดเปิดโลกวิทยาศาสตร์ มีการลงรูปภาพ ชื่อ และตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว การส่งมอบหนังสือและสื่อการเรียนการสอนตามบันทึกข้อตกลงการซื้อ แม้จะมีจำนวนครบถ้วนตามสัญญาแต่ก็ไม่ถูกต้องทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะกรรมการตรวจรับพัสดุจึงมีหน้าที่รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรับทราบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันตรวจพบ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตรวจรับพัสดุแล้วมีความเห็นแต่เพียงว่าหนังสือและสื่อการเรียนการสอนชุดเปิดโลกวิทยาศาสตร์มีปริมาณและคุณภาพครบถ้วน โดยมีได้รายงานเรื่องการลงรูปภาพของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปกหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบ จึงเป็นการตรวจรับพัสดุที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไป คือ การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ และหากเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงใด เห็นว่า จากหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เห็นได้ว่า การกระทำละเมิดต้องมีองค์ประกอบดังนี้ (๑) กระทำต่อบุคคลอื่น โดยมีชอบด้วยกฎหมาย (๒) เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๓) การกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย และ (๔) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลแห่งการกระทำ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามตรวจรับพัสดุไม่เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงการซื้อซึ่งไม่ได้กำหนดให้มีการลงรูป ชื่อ และตำแหน่งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้านในปกหน้าและปกหลังของหนังสือชุดเปิดโลกวิทยาศาสตร์ แต่ในหนังสือดังกล่าวกลับมีการลงรูป ชื่อ และตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้านในปกหน้าและปกหลังของหนังสือ โดยเป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ติดต่อประสานกับผู้ขายให้มีการนำสติ๊กเกอร์ รูป ชื่อ และตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาปิดทับไว้ด้านในของปกหน้าและปกหลังหนังสือดังกล่าวในภายหลัง กรณีจึงต้องถือว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะกรรมการตรวจรับพัสดุ และเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานที่จัดซื้อพัสดุ มิได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบบันทึกข้อตกลงการซื้อซึ่งไม่ปรากฏให้มีการลงรูปภาพอื่น ๆ ไว้ในหนังสือแต่อย่างใด และมีได้รายงานการลงรูปภาพดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ตามข้อ ๖๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๐๒๕ เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ ถือได้ว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ นอกจากจะเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ยังเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับผู้ขายให้ลงรูปผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้านในปกหน้าและปกหลังของหนังสือดังกล่าว ภายหลังการทำบันทึกข้อตกลงการซื้อแล้ว ถือได้ว่าเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือเป็นการจงใจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ตาม แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อบริษัทหรือการปกครองส่วนจังหวัดหรือไม่ เพียงใด จะต้องได้ความว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เมื่อพิจารณาหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ที่แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า แม้ความในข้อ ๑. หน้าที่ ๓ ระบุว่า ... กรณีการจัดซื้อหนังสือและสื่อการเรียนการสอนดังกล่าวไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการจัดซื้อหนังสือในราคาแพงกว่าความเป็นจริง องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ได้รับความเสียหาย

จึงให้ยุติเรื่องความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ และแม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตรวจรับพัสดุที่มีปริมาณหรือเนื้อหาของหนังสือและสื่อการเรียนการสอน ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงการซื้อ คงโต้แย้งเพียงว่าพัสดุที่ตรวจรับ เข้าลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคลเท่านั้น หรือหลังจากได้ส่งมอบหนังสือและสื่อการเรียน การสอนให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ แล้ว ไม่ปรากฏหลักฐานในสำนวนคดีว่า หนังสือและสื่อการเรียน การสอนดังกล่าวไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและสนับสนุน โรงเรียนทั้ง ๒๕๙ แห่ง ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แม้หนังสือและสื่อการเรียนการสอน ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามตรวจรับไว้สามารถนำไปใช้งานได้เพียงพอ ทันสมัยและเหมาะสมสำหรับ การพัฒนาผู้เรียนในด้านต่าง ๆ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจาก การจัดทำหนังสือดังกล่าวก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกระทำผิดโดยมิได้ปฏิบัติตามระเบียบ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย เป็นผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจ่ายเงินงบประมาณ ให้แก่ผู้ขายในการจัดซื้อหนังสือดังกล่าว โดยใช้ในการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้บริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ซึ่งในส่วนของการประชาสัมพันธ์ดังกล่าว ไม่อาจเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณได้ เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามต้องชดเชยให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรเป็นเท่าใดนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การลงรูป ชื่อ และตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้านปกหน้าและปกหลังของหนังสือชุดเปิดโลกวิทยาศาสตร์ไม่ได้ มีการเบิกจ่ายเงินเพิ่มเติมไปจากการจัดซื้อหนังสือดังกล่าวตามปกติในเงินจำนวน ๗,๒๔๕,๐๐๐ บาท ความเสียหายในส่วนของการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคลของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จึงเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ แต่เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดแล้ว เห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ในส่วนนี้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนร้อยละ ๒ ของจำนวนเงินที่จัดซื้อหนังสือดังกล่าว คิดเป็นเงินจำนวน ๑๔๔,๙๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ควรรับผิดชอบร้อยละ ๘๐ ของความเสียหาย จำนวน ๑๔๔,๙๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๑๕,๙๒๐ บาท ส่วนกรรมการตรวจรับพัสดุที่เหลือมีส่วน ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายจำนวน ๑๔๔,๙๐๐ บาท

คิดเป็นเงิน ๒๘,๙๘๐ บาท ซึ่งกรรมการตรวจรับพัสดุบางคนไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบตามส่วนของตน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๕๔/๒๕๖๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จะต้องมีการแจ้งเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ และคำเตือนนั้นจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน (แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้) และต้องระบุค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้มีคำสั่งให้กลุ่มบุคคลพร้อมบริวารที่ได้ยึดถือครอบครองพื้นที่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติออกจากพื้นที่และรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมีการฝ่าฝืนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเองและผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย รวมทั้งได้ประมาณการค่าใช้จ่ายแนบท้ายคำสั่งไว้ด้วย จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งเตือนก่อนที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนา หรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ การที่เจ้าหน้าที่ได้แจ้งคำสั่งและคำเตือนโดยปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ ที่ทำการกำนันและผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล และในพื้นที่เกิดเหตุบริเวณทางเข้าพื้นที่ชุมนุม จึงเป็นการส่งหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองและคำเตือนที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อได้มีป้ายประกาศว่าบริเวณที่พิพาทเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกยึดถือ หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกตามกฎหมาย ประกอบกับเมื่อพิจารณาถ้อยคำของผู้บุกรุกเชื่อว่าได้รับทราบคำสั่งและคำเตือนจากแกนนำหรือจากที่เจ้าหน้าที่ได้ปิดประกาศไว้ในพื้นที่เกิดเหตุบริเวณทางเข้าพื้นที่ชุมนุมแล้ว ดังนั้น การแจ้งคำสั่งและคำเตือนที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดในกรณีดังกล่าว จึงไม่ได้มีผลถึงขนาดทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ประกอบอาชีพรับจ้าง เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปปลูกสร้างเพิงพักอาศัยในที่ดินซึ่งเป็นสวนปาล์มน้ำมันที่หมดอายุสัญญาสัมปทานของบริษัท ย. จำกัด (มหาชน) ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรมป่าไม้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้นำกำลังเจ้าหน้าที่ประมาณ ๔๐๐ คน เข้าไปขับไล่ผู้ฟ้องคดี โดยใช้อาวุธสงคราม ปืนพกสั้น และปืนลูกซองเป็นเหตุให้นาย อ. ซึ่งเป็นผู้เข้าไปอาศัยในที่ดินดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีถูกกระสุนปืนได้รับบาดเจ็บสาหัส และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้เข้าไปทำลายทรัพย์สินและรื้อเพิงพักของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้มีการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนล่วงหน้า จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑ (๔) ของประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติป่าปลายคลองพระยา จังหวัดกระบี่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้แต่งตั้งให้ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ เป็นพนักงานผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา จังหวัดกระบี่ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และข้อ ๓ ของประกาศดังกล่าว กำหนดให้มีอำนาจปฏิบัติการตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา จังหวัดกระบี่ ดังนั้น ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ จึงมีอำนาจในการยึด ทำลาย รื้อถอน แกะไข หรือทำประการอื่นให้ป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวมีสภาพดั้งเดิม อีกทั้งมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๘ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า คำเตือนนั้นจะต้องระบุ (๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ (๒) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี เมื่อผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่

ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา ได้มีคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา จังหวัดกระบี่ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ สั่งให้กลุ่มบุคคลพร้อมบริวารที่ได้ยึดถือครอบครองพื้นที่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา จังหวัดกระบี่ ออกจากพื้นที่ และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายมีความจำเป็นต้องยึด ทำลาย รื้อถอน แกะไข หรือทำประการอื่นแล้วแต่กรณีเองได้ โดยผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้นทั้งหมด แต่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ร่วมชุมนุมพร้อมบริวารยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกล่าว ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ สั่งให้กลุ่มบุคคลพร้อมบริวารที่ได้ยึดถือครอบครองพื้นที่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา จังหวัดกระบี่ ออกจากพื้นที่ และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ พร้อมระบุด้วยว่าหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเอง โดยผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งคำสั่งพร้อมประมาณการค่าใช้จ่ายให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวทราบ โดยแจ้งคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งสองคำสั่งด้วยวิธีการปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจภูธร ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล และในพื้นที่เกิดเหตุ รวม ๖ แห่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีและกลุ่มชาวกระบี่ไร้ที่ดินทำกิน ขอลทวงสิทธิ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และยังคงอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนจนพ้นกำหนดวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ เมื่อคำสั่งผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ และคำสั่งผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินพิพาท ถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองและการแจ้งคำเตือนว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวไว้ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ซึ่งบัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนด

ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่ถูกหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ สำหรับกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาคำสั่งผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่สั่งให้กลุ่มบุคคลพร้อมบริวารที่ได้ยึดถือครอบครองพื้นที่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าปลายคลองพระยา ออกจากพื้นที่ พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และคำสั่งผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดทำลาย รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้ปลูกสร้างไว้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา และสั่งให้กลุ่มบุคคลพร้อมบริวารที่ได้ยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา ออกจากพื้นที่ พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ โดยทั้งสองคำสั่งระบุว่า หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่จะเข้าดำเนินการเอง โดยผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ตลอดจนได้ประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่และเงินเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายแนบท้ายคำสั่งดังกล่าวไว้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าก่อนที่จะมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้ารื้อถอนเพิงพักของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ได้มีคำเตือนเป็นหนังสือให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวกระทำการตามคำสั่งทางปกครอง คือ ให้รื้อถอนเพิงพักออกไป โดยได้กำหนดระยะเวลาให้ตามสมควรแล้ว ซึ่งคำเตือนดังกล่าวระบุในคำสั่งทางปกครองให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนแล้ว การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ วรรคสอง บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้นหรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง วรรคสาม บัญญัติว่า ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่า

เป็นการแจ้งไปยังภูมิสำเนาของผู้นั้นแล้ว และมาตรา ๗๓ บัญญัติว่า ในกรณีที่ไมู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัว แต่ไมู้ภูมิสำเนา หรือรู้ตัวและภูมิสำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำ โดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้ง เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่รายงานผลการดำเนินการตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อมีบุคคล ที่เข้าไปยึดถือครอบครองพื้นที่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่พิพาทเป็นจำนวนเกินหนึ่งร้อยคน ซึ่งไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวประกอบด้วยผู้ใดบ้าง ดังนั้น การส่งหนังสือแจ้งคำสั่ง ทางปกครองและคำเตือนของผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวทราบ เป็นรายคน จึงไม่อาจทำได้โดยสภาพ ในกรณีนี้จะต้องดำเนินการโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ได้แจ้งคำสั่ง โดยการปิดประกาศพร้อมทั้งหนังสือที่แจ้งคำสั่งไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจภูธร ที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล และในพื้นที่เกิดเหตุที่บริเวณทางเข้าพื้นที่ชุมชน และที่สำนักงานของบริษัท ย. จำกัด (มหาชน) จึงไม่เป็นไปตามที่มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด แต่เมื่อพิจารณาภาพถ่ายที่แสดงป้ายประกาศว่า บริเวณนี้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา อยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ ห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกยึดถือ ครอบครองโดยเด็ดขาด หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ จำนวน ๓ ป้าย ประกอบกับ คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ ประชาสัมพันธ์หรือชี้แจงให้กลุ่มผู้ชุมนุมทราบเกี่ยวกับการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอย่างทั่วถึง โดยได้มีการส่งหนังสือให้เฉพาะผู้นำหรือแกนนำบางคน และปิดป้ายประกาศไว้ที่บริเวณด้านหน้ากลุ่ม ผู้ชุมนุมเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีรับต่อศาลว่าได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวแล้วจากแกนนำ หรือป้ายประกาศนั้นแล้ว ดังนั้น แม้ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ สาขากระบี่ จะแจ้งคำสั่งให้กลุ่มผู้ชุมนุมทราบโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่ได้มีผลถึงขนาด ทำให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากใช้บังคับมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เฉพาะกับกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ไม่ใช้บังคับกับบริษัท ย. จำกัด (มหาชน) ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่พิพาท แต่ใบอนุญาตหมดอายุแล้วนั้น เห็นว่า การกล่าวอ้าง หลักความเสมอภาคย่อมกระทำไม่ได้เฉพาะเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ ต่อตนในสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้ที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่อาจ ยกหลักความเสมอภาคขึ้นต่อสู้เพื่อให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนเช่นเดียวกับ ที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นได้ หรือเป็นกรณีที่ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้รับสิทธิ นั้น เพราะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงไม่ใช่เป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมายแล้วอ้างสิทธิว่า มีบุคคลอื่นที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วยกัน แต่ไม่ถูกดำเนินการ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อตน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อตนเองได้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ รื้อถอนเพิงพักและทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย มิใช่เป็นการเข้าระงับ เหตุการณ์นั้น เห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบ เรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนตามมาตรา ๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในการรื้อถอนเพิงพักอาศัย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านตามมาตรา ๒๗ (๑) มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่ราษฎรในอำเภอตามมาตรา ๖๖ (๒) และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และปลัดอำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่ ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวเพื่อเฝ้าระวังและระงับเหตุกลุ่มมวลชนปะทะกันในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษา ความปลอดภัยของประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รื้อถอนหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการรื้อถอนเพิงพักและทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย หรือหากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนเพิงพักของผู้ฟ้องคดีและกลุ่มบุคคลที่บุกรุกป่าสงวน ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ป่าปลายคลองพระยา จังหวัดกระบี่ เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฟ้องคดีและกลุ่มบุคคลที่บุกรุกป่าสงวนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายกรณีจึงฟังได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๐/๒๕๖๒)

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ตามประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

เรื่อง แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน พ.ศ. ๒๕๖๑
สำหรับหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ชื่อหน่วยงาน : ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข

วัน/เดือน/ปี : ๒ มกราคม ๒๕๖๕

หัวข้อ: คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ที่ลงเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ตั้งแต่ปีที่ ๘
ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึงปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓ โดย กลุ่มเผยแพร่ข้อมูล
ทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ที่ลงเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ตั้งแต่ปีที่ ๘
ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๑ ถึงปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๓ โดย กลุ่มเผยแพร่ข้อมูล
ทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Link ภายนอก: ไม่มี

หมายเหตุ:

.....
.....

ผู้รับผิดชอบการให้ข้อมูล

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

วันที่ ๒ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕

ผู้อนุมัติรับรอง

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (หัวหน้า)

วันที่ ๒ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕

ผู้รับผิดชอบการนำข้อมูลขึ้นเผยแพร่

พศวีร์ วัชรบุตร

(นายพศวีร์ วัชรบุตร)

นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

วันที่ ๒ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๕