



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กองการเจ้าหน้าที่ โทร. ๗๐๓

ที่ รย ๕๑๐๒๙.๓/ว ๕๗๕

วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

เรื่อง ประชาสัมพันธ์เอกสารเผยแพร่ความรู้ด้านวินัยและเสริมสร้างคุณธรรม ฉบับที่ ๒/๒๕๖๗

เรียน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง หัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

กองการเจ้าหน้าที่ ขอแจ้งประชาสัมพันธ์เอกสารเผยแพร่ความรู้ด้านวินัยและเสริมสร้างคุณธรรม ประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ (ฉบับที่ ๒/๒๕๖๗) โดยเป็นคดีปกครอง กรณีกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๐/๒๕๖๖ และกรณีบุคคลล้มละลายมีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือไม่ เพียงใด ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๐๑/๒๕๖๕ โดยสามารถดาวน์โหลดเอกสารได้จาก QR Code ที่ปรากฏท้ายหนังสือฉบับนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งบุคลากรในสังกัดทราบต่อไป

(นางณมน พุ่มพุกชัย)
ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่



ดาวน์โหลดเอกสาร

ข่าวสารด้านวินัยและเสริมสร้างคุณธรรม

ฉบับที่ ๒/๒๕๖๗

ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม กองการเจ้าหน้าที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ขอเสนอกรณีตัวอย่างอุทธรณ์จากคดีปกครอง กรณีกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิด และกรณีบุคคลล้มละลายมีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือไม่ เพียงใด เพื่อเป็นกรณีศึกษาและความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ตามแนวคำพิพากษา และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

๑. มูลเหตุละเมิดเกิดจากผู้บังคับบัญชา ... ต้องรับผิดมากกว่าเจ้าหน้าที่ !

โดย นายปกครอง

ในการที่จะดูว่าการกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ จะพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบสำคัญของการกระทำละเมิดไว้ ได้แก่ ๑. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ๒. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย และ ๓. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

ส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการมิใช่ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ โดยหน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความปลั้งผลหรือไม่ได้ตั้งใจ (ประมาทเลินเล่อธรรมดา) หน่วยงานต้นสังกัดก็จะเป็นผู้รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่โดยไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

วันนี้ ... นายปกครองก็มีคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มาเล่าให้ฟัง ซึ่งเป็นเรื่องของนายกองการการบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ที่ได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการฝึกอบรมและอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าพาหนะ โดยที่ไม่มีการดำเนินโครงการฝึกอบรมจริง หรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการทิพย์ตามคำศัพท์วัยรุ่นสมัยนี้นั่นเองครับ ซึ่งคดีนี้ศาลท่านได้มีคำวินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดในการชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน นายปกครองจะพาทุกท่านไปหาคำตอบกันครับว่า ... เหตุใดคดีนี้ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องรับผิดมากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายก อบจ. ได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการฝึกอบรมศักยภาพในการประกอบอาชีพของกลุ่มแม่บ้านในจังหวัด (ตามที่รองปลัด อบจ. ในขณะนั้นเสนอผ่านฝ่ายการคลังและปลัด อบจ. ตามขั้นตอนสายงานการบังคับบัญชา) โดยมีการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินยืมเป็นค่าพาหนะให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม และอนุมัติให้ส่งใช้เงินยืมรวม ๓ ครั้ง เป็นเงินกว่า ๑๖ ล้านบาท ซึ่งในจำนวนนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เป็นผู้ลงนามอนุมัติไป ๒ ครั้ง

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าตรวจสอบและพบว่า โครงการดังกล่าวมีเจตนาที่จะให้เงินสนับสนุนกลุ่มแม่บ้าน หมู่บ้านละ ๒๐,๐๐๐ บาท โดยจ่ายเป็นค่าพาหนะให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม (คนละ ๒๐๐ บาท) โดยที่ไม่มีการฝึกอบรมจริง ทำให้ อบจ. ได้รับความเสียหาย จึงให้ อบจ. แจ้งความดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดด้วย

นายก อบจ. ...

นายก อบจ. (คนปัจจุบัน) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น โดยรายงานผลการสอบสวนสรุปได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง อันเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เนื่องจากกลุ่มแม่บ้านเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ส่วนเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ส่วนตน จึงไม่ใช่เป็นการทุจริต เห็นควรให้หักส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดออก ร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด (พิจารณาตามระดับความร้ายแรงและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหาย) ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯ

ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามแนวทางหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง (หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐) ที่กำหนดแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ ข้อ ๔.๒ จ่ายเงินเกินสิทธิ/ไม่มีสิทธิ/ผิดระเบียบ มาปรับใช้ ดังนี้ ๑. กลุ่มผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหาย (แบ่งเป็น ผู้ผ่านงาน (ขั้นต้น/ขั้นกลาง) รับผิดชอบร้อยละ ๒๐ และผู้อนุมัติ (ขั้นสูง) รับผิดชอบร้อยละ ๒๐) และ ๒. กลุ่มผู้ปฏิบัติ รับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหาย)

นายก อบจ. เห็นด้วย จึงมีคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวน ๒๕ ราย รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ อบจ. โดยส่วนของผู้ฟ้องคดีให้รับผิดชอบในสัดส่วนของกลุ่มผู้บังคับบัญชาขั้นสูง ร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหาย เป็นเงินจำนวนประมาณ ๒ ล้านบาท จากนั้นได้มีการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าตนใช้อำนาจสั่งการให้ดำเนินโครงการในทางนโยบาย ในฐานะที่เป็นผู้บริหารเท่านั้น ส่วนในการปฏิบัติเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน ซึ่งย่อมมีการตรวจสอบและควบคุมดูแลกันตามสายการบังคับบัญชา อีกทั้งโครงการดังกล่าว เกิดประโยชน์แก่กลุ่มแม่บ้านและอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อ อบจ. จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดแต่อย่างใด นอกจากนี้ คำสั่งที่ให้ชดใช้เงินยังไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนออกคำสั่งไม่ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงฯ ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ได้ส่งสำนวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังในภายหลังซึ่งล่วงพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว

ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องนายก อบจ. ต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท (ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี) โดยศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ... คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ อบจ. เป็นเงินจำนวนประมาณ ๒ ล้านบาท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อ อบจ. ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบจ. ให้เป็นไปตามกฎหมายและตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ๒ ฉบับดังกล่าว ซึ่งในการอนุมัติโครงการต้องพิจารณาขั้นตอนรายละเอียดของการดำเนินโครงการ ตลอดจนต้องควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามอนุมัติให้ดำเนินโครงการ และลงนามอนุมัติให้ยืมเงินทรงจ่ายและให้ส่งใช้เงินยืม จำนวน ๒ ครั้ง โดยให้ตัวแทนกลุ่มแม่บ้านรับเงินไปจากผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โครงการดังกล่าวไม่ได้จัดการฝึกอบรมจริง แต่มีการนำบัญชีรายชื่อกลุ่มแม่บ้าน หมู่บ้านละ ๑๐๐ คน เพื่อที่จะจ่ายเป็นเงินค่าพาหนะเดินทางคนละ ๒๐๐ บาท

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อนุมัติให้เบิกเงินเพื่อส่งใช้เงินยืม ซึ่งเป็นการจัดทำเอกสารส่งใช้เงินยืม โดยไม่เป็นไปตามระเบียบฯ พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้อบจ. ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อ อบจ. ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อบจ. มีสิทธิที่จะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

กรณีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบจ. เพียงใด ?

ศาลเห็นว่า เมื่อการกระทำละเมิดครั้งนี้ มีมูลเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารที่ต้องกรหลักเลียงระเบียบการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ ฉะนั้น การนำแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังข้างต้นมาปรับใช้ จึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม (เนื่องจากหนังสือเวียนดังกล่าว เป็นกรณีความรับผิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดหรือจากการทุจริตต่อเงินงบประมาณของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงาน โดยมีมูลเหตุส่วนใหญ่มาจากเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดในอัตราส่วนที่มากกว่าผู้บังคับบัญชา ซึ่งแตกต่างจากข้อพิพาทในคดีนี้ ที่มีมูลเหตุส่วนใหญ่มาจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารท้องถิ่น)

ศาลจึงเห็นสมควรให้กำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีนี้ใหม่ ดังนี้ ๑. กลุ่มผู้บังคับบัญชา ให้รับผิดชอบร้อยละ ๔๕ ของค่าเสียหาย แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ผู้ผ่านงาน (ขั้นต้น/ขั้นกลาง) ให้รับผิดชอบร้อยละ ๔๕ และผู้อนุมัติ (ขั้นสูง) ให้รับผิดชอบร้อยละ ๕๐ และ ๒. กลุ่มผู้ปฏิบัติ ให้รับผิดชอบร้อยละ ๕ ของค่าเสียหาย ในส่วนความรับผิดของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อหักส่วนความรับผิดออกร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดแล้ว คิดเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดเชยจำนวนทั้งสิ้นกว่า ๕ ล้านบาท

ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบจ. เป็นเงินจำนวนประมาณ ๒ ล้านบาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ ๑๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายใน ๗ วัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งกำหนดเวลา ๗ วัน ดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดเวลาเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องเร่งรีบปฏิบัติเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐจะไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หรือหากส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว จะทำให้ผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ออกมาภายหลังจากนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

นอกจากนั้น...

นอกจากนั้น ในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ กฎหมายได้บังคับว่าจะต้องกระทำ ภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกรณีนี้เป็นช่วงเวลาใกล้จะครบอายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด กรณีจึงมีเหตุทำให้หน่วยงานต้องรีบดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ ทดแทนให้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อสิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจะไม่ขาดอายุความ แล้วจึงส่งสำนวนการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายหลังจากนั้นจึงไม่อาจรับฟังได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๙๐/๒๕๖๖)

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวทางการอนุมัติโครงการและการเบิกจ่ายเงิน รวมทั้งแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชา กรณีมูลเหตุละเมิดส่วนใหญ่ เกิดจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร ดังนี้

๑. ผู้บริหารต้องกำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยในการอนุมัติให้ดำเนินโครงการใด ๆ รวมทั้งการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน ต้องพิจารณารายละเอียดและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย มีอาจอาศัยช่องว่างหรือหลีกเลียงระเบียบกฎหมาย เพื่อให้มีการเบิกจ่ายเงินโดยที่ไม่มีการดำเนินโครงการจริง เช่น กรณีตามพิพาทที่เบิกจ่ายค่ารถหรือพาหนะให้กับแม่บ้านที่มาอบรม แต่ไม่ได้มีการจัดอบรมจริง ซึ่งแม้ผู้ได้ประโยชน์จะเป็นประชาชนก็ตาม แต่เมื่อเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ย่อมเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน โดยหน่วยงานมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๒. การกำหนดสัดส่วนแห่งความรับผิด กรณีมูลเหตุละเมิดเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร ในลักษณะหลีกเลียงการปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยมีการอนุมัติให้ดำเนินโครงการและเบิกจ่ายเงิน ทั้งที่ทราบว่าไม่ได้ดำเนินโครงการจริง ซึ่งไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ อันเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้อนุมัติจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานในสัดส่วนที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยไม่อาจนำแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบตามข้อ ๔.๒ จ่ายเงินเกินสิทธิ/ไม่มีสิทธิ/ผิดระเบียบ ของหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว. ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ มาปรับใช้ในกรณีนี้ได้ เนื่องจากแนวทางดังกล่าวเป็นกรณีความรับผิดทางละเมิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงาน จึงมีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราส่วนที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับดูแลหรือผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับต้นเท่านั้น

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

๒. บุคคลล้มละลาย ... มีสิทธิฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ? เพียงใด ?

โดย นายปกครอง

เชื่อว่า... แทบทุกคนคงเห็นพ้องเป็นเสียงเดียวกันว่า “การไม่มีหนี้ เป็นลาภอันประเสริฐ” เพราะคงไม่มีใครอยากจะเป็นหนี้ที่ย่อมมาพร้อมกับดอกเบี้ย แต่ด้วยสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ข้าวของเครื่องใช้รวมถึงค่าครองชีพสูงขึ้นจนเกินกว่ารายได้ของหลาย ๆ คน จนทำให้หนี้ไม่พ้นการต้องตกเป็นลูกหนี้และเกิดวิบัติลอบขวิญ สร้างกำลังใจให้คนทำงานอย่างเรา ๆ ท่าน ๆ ว่า “หนี้สิน คือ แรงบันดาลใจชั้นยอดในการทำงาน!” ว่าเช่น ...

อย่างไรก็ดี “หนี้” ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม ... หากหนี้นั้นมีจำนวนมากจนกลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ถึงขนาดไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้แล้ว บุคคลดังกล่าวก็อาจถูกฟ้องให้ตกเป็นบุคคลล้มละลายได้ และในกรณีชำระราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังอาจมีผลเกี่ยวพันถึงสถานภาพหรือคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งอีกด้วย

ประเด็นชวนคิดในวันนี้ ... เป็นกรณีที่ศาลล้มละลายได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและต่อมาได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว บุคคลดังกล่าวจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครอง และดำเนินการสอบสวนพิจารณาในศาลปกครองได้หรือไม่ ? เพียงใด ? นายปกครองมีคำตอบมาไขข้อสงสัยครับ ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นายก อบต. ได้มีคำสั่งลงโทษไล่นางฉลวย ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง (ข้าราชการส่วนท้องถิ่น) ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล กรณีถูกกล่าวหาว่า ร่วมกับปลัด อบต. เบิกจ่ายเงินโดยเขียนเช็คสั่งจ่ายให้กับตนเองและผู้อื่นโดยไม่มีหลักฐานการเบิกจ่าย อันเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบทุจริตต่อหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ นางฉลวยเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน เนื่องจากได้มีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลสังกัด อบต. แห่งอื่นมาเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ได้รับความยินยอมจากต้นสังกัด อีกทั้งไม่เปิดโอกาสให้ตนได้ใช้สิทธิในการชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา โดยนางฉลวยได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธานกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด แต่มิได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือเกียรติคุณจากการถูกสอบสวนทางวินัยโดยมิชอบ และจากการที่ไม่ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงในชั้นพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ศาลล้มละลายได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ผู้ฟ้องคดี (นางฉลวย) เด็ดขาดในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ และต่อมาได้มีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลล้มละลายในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๐ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการฟ้องร้องหรือต่อสู้อัย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

เรื่องนี้ ... มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวมีอำนาจดังต่อไปนี้ ... (๓) ประนีประนอมยอมความ หรือฟ้องร้อง หรือต่อสู้อัยใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้”

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งถูกศาลล้มละลายมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และตกเป็นบุคคลล้มละลายตามคำพิพากษาของศาลแล้วนั้น จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่นางออกจากราชการและเรียกร้องค่าเสียหายได้หรือไม่ ?

ศาลปกครอง...

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลรวม ๒ ข้อหา ได้แก่

ข้อหาที่ ๑ กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการของนาย ก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาลเห็นว่าคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของศาลล้มละลายดังกล่าว มีผลทำให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี โดยพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ได้จำกัดอำนาจของผู้ที่ถูกพิทักษ์ทรัพย์สินเฉพาะที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินเท่านั้น มิได้จำกัดสิทธิในการดำเนินการฟ้องร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ อันเป็นการขอคืนสถานภาพการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นสิทธิส่วนบุคคลโดยแท้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ส่วนข้อหาที่ ๒ กรณีฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายนั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ฯ เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญและการเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือเกียรติคุณ ถือเป็น การฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีภายหลังจากที่ศาลล้มละลายได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลายต้องเข้าสู่กระบวนการจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สิน การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินแต่เพียงผู้เดียวตามมาตรา ๒๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหานี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไว้พิจารณา และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๑๐๑/๒๕๖๕)

คำวินิจฉัยข้างต้น ... ศาลได้วางหลักการสำคัญและทำให้ทราบถึงสิทธิการฟ้องคดีปกครองของผู้ที่ศาลล้มละลายมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินและพิพาทษาให้เป็นบุคคลล้มละลายว่า เมื่อถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินแล้ว บุคคลดังกล่าวจะถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีใด ๆ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของตนเองเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายล้มละลายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินแต่ผู้เดียวในการบริหารจัดการทรัพย์สินของผู้ถูกพิทักษ์ทรัพย์สิน แต่หากเป็นการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีใด ๆ ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ดังเช่นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น บุคคลที่ถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินรวมถึงบุคคลล้มละลายก็ยังมีอำนาจฟ้องคดีปกครอง และสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองได้ครับ !

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)