

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเหตุแห่งความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ 2539

Gross Negligence as the Cause of Liability in the Context of Act on Tortious Liability of Officials B.E. 1996

ธนาชัย มาโนช^{1*} และ อวยชัย อิศรวิริยะสกุล¹
Thanachai Manoch^{1*} and Auaychai Issaraviriyasakul¹

บทคัดย่อ

เมื่อเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเหตุอันควรเชื่อว่า เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความว่า ความเสียหายเช่นนั้น เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ใด และการกระทำนั้นเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือไม่ หากพบว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐขอที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นำมาชำระหนี้ให้กับหน่วยงานของรัฐ แต่หากพบว่าเป็นเพียงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ประเด็นสำคัญที่จะพิจารณาถึงความรับผิดของเจ้าหน้าที่คือ กรณีใดที่จะถือว่าเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุแห่งความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 2539 ซึ่งถือเป็นประเด็นปัญหาในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาพบว่า เมื่อนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาวิเคราะห์แล้ว การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) จะมีพฤติการณ์และลักษณะ คือ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่ได้คำนึงสิ่งที่ควรทำในหน้าที่ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด ทั้งไม่กระทำหรือละเลยที่จะกระทำตามขั้นตอนที่กำหนด และไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ หากได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ ดังนั้นการจะพิจารณาว่าพฤติการณ์ใดจะถือว่าเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) อย่างใดจะเป็นเพียงประมาทเลินเล่อ (negligence) ผู้พิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ควรที่จะศึกษาค้นคว้า คำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาลยุติธรรม นำมาประกอบการใช้เป็นดุลพินิจในการพิจารณา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

คำสำคัญ : ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

^{1*} กองกฎหมาย สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล

^{1*} Legal Affairs Division, Office of the President, Mahidol University

* Corresponding author: thanachai.man@mahidol.ac.th

Abstract

When there is a damage occurred in the state agency, and there is a rational evidence which can be proved that the damage was caused by an official, the state agency will set up a committee to investigate the fact of tortious liability in order to investigate who caused the damage no matter with or without intentionally act or negligence which will bring about a wrongful act. If the committee found out that the damage was caused by an intentionally act or gross negligence, the official must be responsible for compensatory damages for the loss of state agency's property imposed by the administrative order. Failure to comply with the order will result as assets seizure to repay the state agency's loss. However, if the committee found out that the damage was caused by unintentionally negligence, the official does not have to be responsible for any compensation. The important point is what activities are considering as gross negligence according to the Act on Tortious Liability of Officials B.E. 1996 which is becoming a controversial topic to discuss on the state agency's consideration.

The study found that according to the Supreme Administrative Court's judgement, gross negligence's characteristics in the context of government official can be described as willful behavior done with extreme disregard for the duty, safety, caution, related rules and order of the state agency. However, the official who posed with all mentioned characteristic, sometimes has commit with a careful act and somehow could not prevent the damage occurred. Therefore, the study suggests that to consider the case whether or not the act is considered as gross negligence or negligence, the administrative jury who involved in the tortious liability should explore and study the judgement of the Supreme Administrative Court or Court of Justice to support your decision in making judgement with justice to bring about an effective decision in working at state agency.

Keywords : gross negligence

บทนำ

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะพิจารณาเบื้องต้นว่า ความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายปกติธรรมดาทั่วไปที่เกิดขึ้นเองจากธรรมชาติ หรือความเสียหายที่ไม่ปกติอันเกิดจากการกระทำของบุคคล หากเป็นการกระทำของบุคคลต้องพิจารณาอีกว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐใดก็ตาม หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาบังคับโดยอนุโลม

กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นมีเหตุอันควรเชื่อว่า เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยที่เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำ

เพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นขั้นตอนดำเนินงานภายในของฝ่ายปกครอง เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จจะเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้งความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกพันผู้สั่งแต่งตั้ง หากรับฟังได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำด้วยความจงใจ หรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) อันเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ดังนั้นหากเป็นเพียงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ(negligence) ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการจะพิจารณาว่าอย่างไรถือเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) อย่างไรก็ดีเป็นเพียงประมาทเลินเล่อ (negligence) นั้น บางครั้งเป็นเรื่องยากที่จะพิจารณาเพราะพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติคำว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) เอาไว้ จึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป การจะพิจารณาว่าอย่างไรจะถือว่าเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) จึงควรเทียบเคียงคำพิพากษาศาลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำมาใช้เป็นดุลพินิจในการพิจารณาความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

หลักกฎหมายว่าด้วยมูลละเมิดหรือความรับผิดทางละเมิด มีหลักสำคัญประการหนึ่งคือ “แม้จะมีการกระทำโดยผิดกฎหมาย ก็มีได้หมายความว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเสมอ เมื่อความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น ก็ยังไม่เป็นละเมิด จะเป็นการละเมิดก็ต่อเมื่อการที่ได้กระทำนั้นมีผลให้เกิดความเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกา 670/2496, 1724/2515) ซึ่งในคดีปกครอง ศาลปกครองก็วางหลักไว้แนวทางเดียวกันในหลายคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547, อ. 942/2558) เมื่อได้กระทำที่มีขอบ

ด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหาย (damage) แล้วจึงมาพิจารณาค่าเสียหาย (damages) สำหรับความเสียหาย นั้นว่า จะให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน (compensation) กันอย่างไรเพียงใด ทำให้เห็นได้ว่า ความเสียหาย (damage) กับค่าเสียหาย(damages) มิใช่สิ่งเดียวกัน เป็นคนละขั้นตอนกัน การที่จะเข้าใจได้ว่า ความเสียหาย (damage) กับค่าเสียหาย(damages) มิใช่สิ่งเดียวกัน พิจารณาจากต้นฉบับร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีการยกร่างเป็นภาษาอังกฤษ ได้เขียนให้เห็นความแตกต่างและลำดับการวินิจฉัยความรับผิดมูลละเมิดไว้ชัดเจน คือหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดหรือไม่ มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้คำว่า injures (ทำให้เสียหาย) มาตรา 422 ใช้คำว่า damage (ความเสียหาย) ส่วนหลักเกณฑ์การชดเชยผลจากการกระทำละเมิด มาตรา 438 วรรคสอง และมาตรา 446 ได้เรียงลำดับวิธีคิดไว้ชัดเจนว่า Section 438. The Court shall determine the manner and the extent of compensation according to the circumstances and gravity of the wrongful act. Compensation may include restitution of the property of which the injured person has been wrongfully deprived or its value as well as damages to be granted for any injury caused. มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (กฎหมายแพ่งและพาณิชย์, 2561)

ประมาทเลินเล่อถือเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งที่จะต้องรับผิดฐานละเมิด แต่คำว่า “ประมาทเลินเล่อ” ตามกฎหมาย (มาตรา 420) มิได้อธิบายให้ความหมายว่าการกระทำอย่างไรเรียกว่าประมาทเลินเล่อ ต้องเทียบเคียงกับ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ “การกระทำโดยประมาท ได้แก่ กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” ดังนั้น เวลาจะพิจารณาว่าจำเลยได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่อย่างไร นั้น ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า

- (1) ตัวจำเลยมีหน้าที่ที่จะต้องใส่ใจระมัดระวัง (duty of care) และ

- (2) จำเลยได้กระทำความผิดหนี้ยดังกล่าว (breach of duty) ได้แก่ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติแต่ไม่เพียงพอเมื่อพิจารณาตามวิสัยของจำเลย (ความคาดเห็นได้ของจำเลย) และ
- (3) ความเสียหายที่ผู้เสียหาย/โจทก์ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิดตาม (2) ของจำเลย (กิตติบัญญัติบูล, 2560: 2)

จิตติ ดิงศัททีย (2516: 93) กล่าวถึง ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหมายถึง การที่ไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลย ซึ่งถ้าใช้ความระมัดระวังสักเพียงเล็กน้อย ก็จะไม่เกิดภัยขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.146/2553 การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้มีเจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย

สรุป ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง ผู้มีหน้าที่ กลับไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เพียงพอ หรือละเลยในสิ่งที่ควรกระทำ หรือละเว้นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีพฤติการณ์หรือลักษณะที่ผู้นั้นกระทำไปโดยไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลย เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ หากได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ และความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้มีหน้าที่เช่นนั้น โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ขณะเกิดเหตุในแต่ละกรณี

ขั้นตอนสาระสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีดังนี้

ในการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณี

เจ้าหน้าที่ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจำนวนไม่เกินห้าคนพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องรับผิด โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานเชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม แล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่ผูกพันผู้สั่งแต่งตั้งที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งได้รับรายงานการสอบสวนแล้ว ให้วินิจฉัยว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จำนวนเท่าใด โดยยังไม่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ จากนั้นให้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาภายในเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้ตรวจสอบ กรมบัญชีกลางต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหกเดือนถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วน ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อกรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณามาแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้นั้นต้องรับผิด ซึ่งคำสั่งทางปกครองจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างถึง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจตาม

มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้วแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้นั้น พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์และสิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบ หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ไม่เห็นพ้องด้วยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ออกคำสั่ง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผลพิจารณาอุทธรณ์เป็นประการใดแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบคำสั่งทางปกครองยังไม่เห็นพ้องด้วยชอบที่จะใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

จากขั้นตอนดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีผู้พิจารณาทางปกครองอยู่หลายฝ่ายด้วยกัน เริ่มตั้งแต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้แต่งตั้งกระทรวงการคลัง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุด ประเด็นสำคัญคือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นเพียงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ ในส่วนการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐอันเกิดจากการจงใจนั้น ในทาง การสอบสวนและการพิจารณามักพบพฤติการณ์การกระทำที่ขัดแย้งว่า จงใจกระทำ ความผิดต่อกฎหมาย เช่น เจตนาทุจริต แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐเกิดจากการประมาทเลินเล่อนั้น ก่อนข้างจะยังไม่ชัดเจนว่า เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (negligence) หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) ซึ่งจะมีผลต่อความรับผิดที่แตกต่างกันอย่างมาก และมักเป็นประเด็นปัญหาให้กับผู้พิจารณาทางปกครองว่า อย่างไรจึงจะเป็นการกระทำเพียงประมาทเลินเล่อ(negligence) อยางไรจะเป็นการกระทำถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) ซึ่งผู้พิจารณาทางปกครอง

หรือแม้กระทั่งศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจะต้องให้ดุลพินิจพิจารณาอย่างรอบคอบ หาไม่แล้ว อาจเกิดความไม่ เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ได้

บทความนี้จึงขอ นำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาวิเคราะห์ว่า การกระทำในลักษณะใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (negligence) และลักษณะใด เป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาต่อไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2552 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติถึงการทำละเมิดไว้เป็นพิเศษ จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไปมาพิจารณา ซึ่งมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น (ศาลปกครองสูงสุด,2552 อ้างถึงใน พัชมา จิตระหิมา,2563,11

กรณีศึกษาการกระทำในลักษณะประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

อุดมศักดิ์ โหมดม่วง (2559) สรุปคำวินิจฉัยที่ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ 13 กรณี ซึ่งผู้เขียนขอยกมาบางกรณีดังนี้

กรณีการตรวจรับงานจ้าง การที่กรมการตรวจการจ้างทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเพิ่มและลดงานตามสัญญาก่อสร้างอาคารโดยไม่เป็นไปตามระเบียบ และไม่ตรวจสอบราคาที่แท้จริง จนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายเนื่องจากงานส่วนที่ลดมีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่ม(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2548)

ความเห็นผู้เขียน การตรวจรับงานจ้างเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการบริหารสัญญาจ้าง เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขในสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของสัญญาจ้าง กรมการตรวจการจ้างต้องยึดถือปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับพัสดุที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ การไม่ตรวจสอบราคาที่แท้จริงประกอบการเสนอเพิ่มหรือลดงานตามสัญญา

ก่อสร้างตามระเบียบพัสดุ จนงานส่วนที่ลืมนีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่ม เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

กรณีการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชา การที่เลขาธิการไม่ตรวจสอบใบเบิกเงินที่ผู้ช่วยเลขานุการเสนอ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตยกเงินของทางราชการ(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2549)

ความเห็นผู้เขียน หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของผู้บังคับบัญชาคือ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 “ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีประสบการณ์ในการทำงานเป็นอย่างดี ย่อมรู้และเข้าใจระบบงานได้อย่างถ่องแท้กว่าผู้ใต้บังคับบัญชา หากได้ใช้ความระมัดระวังในการควบคุมกำกับดูแล และคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ย่อมต้องทราบถึงความผิดปกติในการเสนอใบเบิกเงินที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอ กลับไม่ใช้ความระมัดระวังเสียเลย เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตยกเงินของทางราชการจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 626/2557 ได้พิพากษาโดยมีสาระสำคัญว่า ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ต้องตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าถูกต้องก่อนจะลงนามการไม่ตรวจสอบเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย

กรณีการอนุมัติให้จ่ายเงินของทางราชการ การที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินของทางราชการโดยไม่ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานทั้งที่ปรากฏพิรุณโดยชัดแจ้ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338-339/2549)

ความเห็นผู้เขียน กรณีนี้มีลักษณะคล้ายกับกรณี ที่ 2 ในส่วนหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องควบคุมกำกับดูแล และคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่จะแตกต่างกันตรงที่ผู้บังคับบัญชาในกรณีนี้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินของทางราชการ มีหน้าที่การตรวจสอบเอกสารที่ขออนุมัติโดยต้องกลั่นกรองการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกชั้นตอนที่นำเสนอแก่ตน จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสารแต่ละชั้นตอนซึ่งหากใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบก็จะพบว่า เอกสารหลักฐานที่ขออนุมัติจ่ายเงินปรากฏข้อพิรุณโดยชัดแจ้ง จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

กรณีการเก็บรักษารถยนต์ของทางราชการ การนำรถยนต์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักของตนเป็นประจำทุกวัน โดยสถานที่ดังกล่าวไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่คนทั่วไปใช้ร่วมกันและไม่ได้มีการจัดเวรยามจนเป็นเหตุให้รถยนต์ดังกล่าวถูกขโมยไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.362/2549)

ความเห็นผู้เขียน การเก็บรักษาและซ่อมบำรุงรถต้องเก็บรักษาไว้ในที่ที่ส่วนราชการกำหนด การนำรถราชการไปเก็บรักษาไว้ที่อื่นเป็นการชั่วคราวจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของส่วนราชการ คือ ส่วนราชการไม่มีสถานที่เก็บรักษารถยนต์เพียงพอ หรือ มีราชการจำเป็นและเร่งด่วนหรือการปฏิบัติราชการลับ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะนำรถส่วนกลางไปเก็บรักษาที่อื่นเป็นการชั่วคราวจะต้องจัดทำรายงานขออนุญาต พร้อมด้วยเหตุผลความจำเป็นและรายละเอียดของสถานที่ที่จะนำรถส่วนกลางไปเก็บรักษาซึ่งแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีความปลอดภัยเพียงพอ ดังนั้นการนำรถราชการไปเก็บรักษาที่อื่นจะกระทำได้เป็นการชั่วคราวและมีเหตุผลอันจำเป็นเท่านั้น สำหรับกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำรถยนต์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักของตนเป็นประจำทุกวันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ อีกทั้งการกระทำดังกล่าวยังเป็นการเข้าเสี่ยงภัยเนื่องจากบ้านพักของตนไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่คนทั่วไปใช้ร่วมกันและไม่ได้มีการจัดเวรยามจนเป็นเหตุให้รถยนต์ดังกล่าวถูกขโมยไป จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

กรณีการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง
ผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีหน้าที่จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานเพื่อรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ การที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างไปดูแลงานบางวันและมีได้จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันและบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ถือว่าผู้ควบคุมงานไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.267/2550)

ความเห็นผู้เขียน ในช่วงที่มีคำพิพากษาดังกล่าวหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 73 ผู้ควบคุมงานมีหน้าที่ ฯลฯ

(3) จัดบันทึกสภาพการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน พร้อมทั้งผลการปฏิบัติงาน หรือการหยุดงานและสาเหตุที่มีการหยุดงานอย่างน้อย 2 ฉบับ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ และเก็บรักษาไว้เพื่อมอบให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุ เมื่อเสร็จงานแต่ละงวดโดยถือว่าเป็นเอกสารสำคัญของทางราชการเพื่อประกอบการตรวจสอบของผู้มีหน้าที่ การบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างให้ระบุรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้ด้วย ฯลฯ

เมื่อผู้ควบคุมงานละเอียดต่อหน้าที่ตามระเบียบดังกล่าว โดยไปดูแลงานบางวันและมีได้จัดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันและบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

กรณีการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการ กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและทรัพย์สินของทางราชการได้นอนหลับในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาความเรียบร้อยและความปลอดภัยตามที่ได้รับมอบหมายเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.254/2550)

ความเห็นผู้เขียน เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยมีหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยและทรัพย์สิน

ของทางราชการ ทั้งเวลากลางวันและกลางคืนตามที่ได้รับมอบหมาย จึงต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเตรียมความพร้อมของร่างกายเพื่ออยู่รักษาความปลอดภัยตามที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะเมื่อรู้ว่าตนอยู่เวรตอนกลางคืน ดังนั้นตอนกลางคืนอาจต้องหาเวลาพักผ่อนให้เพียงพอเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตอนกลางคืน เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยไม่ได้เตรียมความพร้อมของร่างกายเพื่อให้อยู่ในสภาพที่สามารถปฏิบัติงานในเวลากลางคืนได้ และได้นอนหลับในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่จึงบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาความเรียบร้อยและความปลอดภัยตามที่ได้รับมอบหมาย จนทำให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหายจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

กรณีการควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ การที่เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน โดยได้ส่งมอบกุญแจให้กับผู้ที่ไม่มีความชำนาญหน้าที่ซึ่งไม่ทำเป็นหนังสือส่งมอบให้ถูกต้องเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.104/2551)

ความเห็นผู้เขียน หน้าที่ของเจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีดังนี้

(1) ปฏิบัติงานขั้นต้นเกี่ยวกับงานพัสดุในการจัดหา จัดซื้อ วาจ้าง การเก็บรักษา นำส่ง การซ่อมแซม และบำรุงรักษาพัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เพื่อให้อยู่ในสภาพดีพร้อมต่อการใช้งาน

(2) ทำทะเบียนการเบิกจ่ายพัสดุ การเก็บรักษาใบสำคัญหลักฐานและเอกสารเกี่ยวกับพัสดุ เพื่อรวบรวมไว้เป็นข้อมูลในการดำเนินงาน ฯลฯ

ดังนั้น เจ้าหน้าที่พัสดุต้องควบคุมการเบิกจ่ายพัสดุ เก็บรักษาใบสำคัญเกี่ยวกับการเบิกจ่ายพัสดุและเก็บกุญแจห้องพัสดุด้วยตนเอง การที่เจ้าหน้าที่พัสดุส่งมอบกุญแจห้องพัสดุให้กับผู้ที่ไม่มีความชำนาญหน้าที่ซึ่งไม่ทำหนังสือส่งมอบให้กับผู้นั้น โดยไม่มีเหตุผลอันควรที่จะกล่าวอ้างการส่งมอบกุญแจให้กับผู้อื่นทั้งที่ตนต้องเป็นผู้เก็บรักษาไว้เอง ถือว่าได้ส่งมอบการครอบครองและดูแลห้องพัสดุและอนุญาตให้ผู้นั้นเข้าไปในห้องพัสดุแล้ว ย่อมเล็งเห็นได้ว่าการส่งมอบกุญแจให้กับผู้ที่ไม่มีความชำนาญหน้าที่ดูแลรับผิดชอบนั้น มี

ความเสี่ยงที่ของอาจสูญหายได้ เมื่อทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ถือได้ว่าไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลพัสดุ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่หยิบยกขึ้นมาได้วินิจฉัยพฤติการณ์และลักษณะการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) ไว้ว่า เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่ได้นำสิ่งที่จะต้องทำในหน้าที่ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเคร่งครัด ทั้งไม่กระทำหรือละเลยที่จะกระทำตามขั้นตอนที่กำหนด และไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีความวิสัยและพฤติการณ์ หากได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้น ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ควรศึกษาอีกคดีหนึ่ง คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.354/2555 ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามใบกำหนดหน้าที่ ซึ่งต้องดูแลการบริหารงานทั่วไปของโครงการ แม้ใบกำหนดหน้าที่จะไม่มีการละเอียดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินภายในห้องของโครงการก็ตาม แต่ตามใบกำหนดหน้าที่ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานโดยทั่วไปของโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการโครงการย่อมมีหน้าที่โดยปริยายที่ต้องดูแลรักษาทรัพย์สินของโครงการ ซึ่งใช้สำหรับการเรียนการสอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากหากขาดอุปกรณ์การเรียนการสอนก็ไม่สามารถทำให้โครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ถือกุญแจห้องโครงการย่อมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ฟ้องคดีในการที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษากุญแจห้องโครงการ การที่ผู้ฟ้องคดีมอบกุญแจให้แก่เจ้าหน้าที่โครงการทุกคนถือ และผู้ฟ้องคดียังแขวนกุญแจลูกครอบไว้ที่โต๊ะในโครงการซึ่งสามารถมองเห็นและสามารถหยิบได้โดยง่าย ทั้งเจ้าหน้าที่โครงการต่างทราบว่ามีผู้ฟ้องคดีแขวนกุญแจลูกครอบไว้ตรงจุดใด อันเป็นช่องทางหรือโอกาสให้เกิดมีการโจรกรรมเครื่องได้โดยง่ายพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นต้องมีตามภาวะวิสัยและพึงใช้ความระมัดระวังให้มาก

แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ศาลปกครองสูงสุด,2555 อ้างถึงใน นิตา บุญยรัตน์,ม.ป.ป.,2

คดีนี้ น่าสนใจมาก เนื่องจากศาลได้วินิจฉัยความหมายของหน้าที่ ที่ไม่มีระบุในใบกำหนดหน้าที่ หรือกล่าวอีกในหนึ่งคือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือจากใบกำหนดหน้าที่นั่นเอง โดยทั่วไปแล้วย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลนั้นจะอยู่ในขอบข่ายใบกำหนดหน้าที่ หากนอกเหนือแล้วก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพราะอาจเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจก็เป็นได้ แต่คดีนี้ศาลได้วางหลักถึงวัตถุประสงค์ของผู้ดำรงตำแหน่ง โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการโครงการย่อมมีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องดูแลรักษาทรัพย์สินของโครงการ ที่ใช้สำหรับการเรียนการสอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนั้นจึงต้องมาพิจารณาว่าหน้าที่โดยปริยายคืออะไร

ปกรณ์ นิลประพันธ์ (2556) กล่าวว่าหน้าที่โดยปริยายคือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นมีได้หมายความว่าเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เขียนไว้ในตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่อีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยผลของอำนาจหน้าที่ที่เขียนไว้ในกฎหมายซึ่งในทางกฎหมายเรียกหน้าที่นี้ว่า "หน้าที่โดยปริยาย" (Implied duty) การใช้การตีความกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงหน้าที่ที่มีอยู่เพียงแต่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ด้วย มิใช่ว่าถ้าไม่มีตัวบทกฎหมายเขียนไว้ก็ไม่มีหน้าที่ใด ๆ เลย

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อถือเป็นหน้าที่โดยปริยายแล้วผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติหน้าที่เสมือนได้รับมอบหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของโครงการอีกประการหนึ่ง ประกอบกับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ถือกุญแจห้องโครงการย่อมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ฟ้องคดีในการที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษากุญแจห้อง จึงไม่อาจมอบกุญแจให้แก่เจ้าหน้าที่โครงการทุกคนถือได้ ต้องเก็บกุญแจไว้ที่ตนเองการแขวนกุญแจไว้ที่โต๊ะโครงการซึ่งสามารถมองเห็นและสามารถหยิบได้โดยง่ายอันเป็นช่องทางหรือโอกาสให้เกิดการโจรกรรมได้โดยง่าย จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence)

คำพิพากษาศาลปกครองใหม่ที่นำเสนออีกคดีหนึ่ง คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่

อ.1012/2563 คดีนี้เทศบาลตำบล ได้ประกาศจ้างเหมาโครงการปรับปรุงสนามกีฬาต้านยาเสพติด จำนวน 1 โครงการ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 239,000 บาท แต่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. มีเอกสารยื่นเสนอราคาคงปรองคือ เสนอ 2 ราคาไม่ทราบแน่ชัดว่าจะเสนอราคาใด ระหว่าง 319,000 กับ 239,000 บาท ทำให้ขาดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ มีข้อเสนอต่อท้ายรายงานผลการเปิดซองสอบราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาอ้างว่า เห็นควรให้ผู้เสนอรายอื่นที่เสนอราคาถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมาเสนอราคาใหม่ และหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเห็นชอบด้วย เทศบาลตำบล ค. จึงได้ประกาศสอบราคาใหม่มีร้าน ป. เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นเงิน 319,000 บาท จึงตกลงทำสัญญาจ้างร้าน ป. ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบแล้ว เห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. เสนอราคา 239,000 บาท ถูกต้องแล้ว การที่เทศบาลตำบล ค. ให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติและทำสัญญาจ้างกับร้าน ป. 319,000 บาท เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเป็นเงิน 80,000 บาท จึงมีความเห็นให้ดำเนินการทางแพ่งตามความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เรียกชดใช้เงินจำนวน 80,000 บาท เทศบาลตำบล ค. จึงได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และพบว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเพื่อการละเมิด โดยให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา 3 คนชดใช้คนละ 9,600 บาท ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ จำนวน 6,000 บาท หัวหน้ากองคลังในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ จำนวน 18,000 บาท และนาย ย .จำนวน 8,000 บาท รวมเป็นเงิน 60,800 บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งให้ชดใช้เงินจึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาล ค. ได้รับความเสียหาย จึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล ค. เป็นเงินจำนวน 6,000 บาท โดยคำวินิจฉัยนี้มีสาระสำคัญดังนี้

1.ห้างหุ้นส่วน ก.ยื่นเสนอราคาตามใบเสนอราคาเดิมเป็นเงิน 319,000 บาท ได้ขีดฆ่าแล้วเขียนใหม่เป็น 239,000 บาท และราคาตามใบแสดงรายละเอียดราคาวัสดุ

และแรงงานประกอบการเสนอราคาก่อสร้างเป็นเงินทั้งสิ้น 319,000 บาท แต่ได้ระบุข้อความในตอนท้ายของใบแสดงรายละเอียดว่า คิดราคาเพียง 239,000 บาท และได้ลงชื่อพร้อมประทับตราที่ข้อความแสดงเจตนาในใบเสนอราคาและใบแสดงรายละเอียด กรณีจึงถือได้ว่าแสดงราคาถูกต้องเป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยฯ

2.ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ จึงตกอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบว่าด้วยการพัสดุเป็นอย่างดี สอดคล้องกับข้อความตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่อ่านและแจ้งราคาและตรวจสอบคุณสมบัติ การที่อ้างว่า ห้างหุ้นส่วน ก.ยื่นเอกสารสอบราคาคงปรองคือ เสนอ 2 ราคา ไม่ทราบแน่ชัดว่าจะเสนอราคาใด จึงไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อพิจารณาตามเอกสารใบแสดงรายละเอียดราคาแล้วสุดแรงงานประกอบการเสนอราคาค่าก่อสร้างแล้วเห็นว่า ประสงค์ยืนยันราคาสุดท้ายที่ราคา 239,000 บาท เมื่อเป็นการเขียนก่อนยื่นซองเสนอราคา จึงไม่มีประเด็นว่ามีการเสนอ 2 ราคา ตามที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคากล่าวอ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ทักท้วงแต่อย่างใด กลับเสนอให้มีการประกาศสอบราคาใหม่

3.ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเคยจัดทำสำเนาหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาแจกจ่ายให้กรรมการทุกคนได้ทราบ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าใจกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับพัสดุในระดับที่สามารถวินิจฉัยได้ว่า การเสนอราคาในลักษณะใดถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ความเห็นผู้เขียน น่าสนใจไม่น้อยเลยทีเดียวเกี่ยวกับคำวินิจฉัยในคดีนี้ ที่ศาลได้วางหลักไว้ว่า ผู้ปฏิบัติงานที่มีวิชาชีพจะตกอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในวิชาชีพนั้นเป็นอย่างดี ดังนั้น ผู้มีวิชาชีพใด ๆ จะมากล่าวอ้างว่า ตนไม่รู้หรือการกระทำของตนไม่ใช่การกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเพียงการกระทำประมาทเลินเล่อที่ไม่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หาได้ไม่ เพราะบุคคลเช่นนั้น จะเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถวินิจฉัย แก้ไขปัญหาในวิชาชีพของตนได้เป็นอย่างดี การกระทำใดที่เป็นการเบี่ยงเบนไปจาก

เกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ แต่หาได้กระทำไม่ ถือเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงวิญญู คุณวุฒิ วุฒิภาวะ รวมถึงประสบการณ์ทำงานของผู้ นั้นด้วย ซึ่งศาลได้วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีเคยจัดทำสำเนาหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดของสอบราคาแจกจ่ายให้กรรมการทุกคนได้ทราบ จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าใจกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับพัสดุในระดับที่สามารถวินิจฉัยได้ว่าการเสนอราคาในลักษณะใดถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จากคำวินิจฉัยของศาลจึงเห็นได้ว่าลักษณะการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในระดับวินิจฉัยแก้ปัญหาได้ กลับปฏิบัติหน้าที่เพี้ยนเบนไปจากมาตรฐานปกติของผู้ปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ก็เชื่อว่า การกระทำของผู้มีวิชาชีพจะเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไปเสียทีเดียวซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาและมีโอกาสได้นำความรู้ความสามารถจากการสำเร็จมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ต้องพิจารณาถึงวิสัยของผู้ นั้นตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป ซึ่งแน่นอนว่า ผู้ปฏิบัติงานใหม่นั้นจะมีความรู้ความสามารถ ในการวินิจฉัยแก้ปัญหาหรือความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาให้ครบทุกมิติด้วย

เมื่อศึกษาการกระทำในลักษณะประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) แล้ว ควรที่จะศึกษากระทำในลักษณะประมาทเลินเล่อ (negligence) ด้วย ดังนี้

คดีหมายเลขแดงที่ อ.146/2553 นาย C พนักงานขับรถของกรม ก. ขับรถยนต์ของทางราชการเพื่อไปปฏิบัติงาน ขณะขับที่รถยนต์ได้ยินเสียงดังผิดปกติของเครื่องยนต์จึงนำรถเข้าจอด พบว่ามีควันขึ้นจากเครื่องยนต์และมีน้ำไหลออกจากหม้อน้ำ โดยกรม ก.เห็นว่า หากนาย C หมั่นตรวจดูมาตรวัดระดับความร้อนขณะขับจะพบความผิดปกติตั้งแต่เริ่มแรก จะได้หยุดรถเพื่อตรวจสอบและหาทางแก้ไขได้ทัน แต่กลับไม่ตรวจสอบจนกระทั่งเครื่องยนต์ดับลง นาย C มิได้ระมัดระวังดูมาตรวัดระดับความร้อนให้ดี จึงถือว่าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่กรม ก. ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า มูลเหตุคือ มาตรวัดระดับความ

ร้อนสูงขึ้นเนื่องจากปั้มน้ำรั่ว กรม ก. ไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะพิสูจน์ยืนยันหรือสนับสนุนให้เห็นได้ว่าลักษณะการรั่วของปั้มน้ำมีขนาดความรุนแรงมากน้อยแค่ไหน เพียงใดและมาตรวัดระดับความร้อนได้มีการแสดงหรือเตือนให้นาย C รู้ล่วงหน้าก่อนแล้วหรือไม่ เมื่อนาย C ได้ตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทางพบว่าอยู่ในสภาพปกติทั้งในขณะที่ขับรถมาตรวัดระดับความร้อนก็อยู่ในระดับปกติ กรณีจึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้นาย C นอกจากนี้ สิ่งที่ผู้ขับซึ่งรถต้องระมัดระวังคือ ไม่ให้รถที่ตนขับไปชนผู้อื่น หรือรถคันอื่น ทั้งผู้ขับซึ่งยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 หากจะให้นาย C จับจ้องอยู่ที่หน้าปัดรถตลอดเวลา อาจทำให้นาย C กลายเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาฐานขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายหรือเป็นอันตรายแก่กายสาหัส และทรัพย์สินผู้อื่นเสียหายได้ แม้จะรับฟังได้ว่านาย C ไม่ได้สังเกตที่หน้าปัดมาตรวัดระดับความร้อน แต่ความประมาทเลินเล่อดังกล่าวยังไม่ถึงขั้นเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้นาย C รับผิดชอบในผลแห่งละเมิด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่จะออกคำสั่งให้นาย C รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดได้ต้องปรากฏว่าละเลย ไม่เอาใจใส่ตรวจสอบดูแลบำรุงรักษารถยนต์ให้อยู่สภาพพร้อมออกเดินทางด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่จากข้อเท็จจริงนาย C ไม่ได้เป็นผู้ดูแลประจำ ในวันเกิดเหตุนาย C ได้ตรวจเช็คสภาพรถและเครื่องยนต์ก่อนออกเดินทางแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่านาย C ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว ขณะเกิดเหตุมาตรวัดระดับความร้อนแสดงค่าความร้อนสูงขึ้นนาย C อาจจะทราบแต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน ความประมาทเลินเล่อดังกล่าวยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากแต่ยังมีเหตุปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วย เช่น การเสื่อมสภาพของชิ้นส่วน อุปกรณ์ของรถยนต์จากการใช้งาน เป็นต้น คำสั่งให้นาย C ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรม ก. เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วิเคราะห์คำพิพากษา

1. นาย C พนักงานขับรถ นอกจากมีหน้าที่ขับรถแล้ว จะต้องตรวจสอบดูแลบำรุงรักษารถยนต์ของทางราชการให้อยู่สภาพพร้อมออกเดินทางไปปฏิบัติราชการด้วย

2. ขณะขับรถนาย C ได้ยินเสียงดังผิดปกติของเครื่องยนต์จึงนำรถเข้าจอด พบว่ามีควันขึ้นจากเครื่องยนต์และมีน้ำไหลออกจากหม้อน้ำ ซึ่งนาย C นำรถเข้าจอดในทันทีขณะเกิดเหตุตามปกติวิสัยของพนักงานขับรถแล้ว

3. มูลเหตุที่ทำให้ควันขึ้นจากเครื่องยนต์และมีน้ำไหลออกจากหม้อน้ำ เกิดจากปั้มน้ำรั่ว แต่ไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะพิสูจน์ยืนยันหรือสนับสนุนว่าลักษณะการรั่วของปั้มน้ำมีความรุนแรงมากนักแค่นั้นเพียงใด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญ หากมีพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ยืนยันได้ว่าปั้มน้ำมีรูรั่วไม่ใหญ่มาก น้ำอาจจะค่อยๆ ไหลออก อาจทำให้นาย C สังเกตเห็นมาตรวัดระดับความร้อนได้ว่าระดับความร้อนสูงกว่าปกติ แต่หากปั้มน้ำมีรูรั่วใหญ่มาก เป็นไปได้ว่าน้ำจะไหลออกเป็นจำนวนมากโดยฉับพลันทำให้นาย C ไม่อาจรับรู้ได้ ซึ่งจะเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่ง อันส่งผลต่อการพิจารณาว่านาย C ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

4. ก่อนนาย C ขับรถออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้ตรวจสอบสภาพรถและเครื่องยนต์อย่างละเอียดแล้ว พบว่าสภาพทั่วไปของรถยังอยู่ในสภาพปกติ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของตนแล้วตามวิญญูชนพึงกระทำ ซึ่งเป็นการยากที่จะหยั่งรู้ได้ว่าปั้มน้ำจะมีรอยรั่ว เนื่องจากไม่อาจพบเห็นโดยประจักษ์ได้โดยง่าย ประกอบกับนาย C ไม่ใช่เป็นผู้ดูแลรถยนต์เป็นประจำ จึงอาจไม่รู้สภาพรถยนต์ ข้อมูลรถยนต์อย่างถ่องแท้ได้

5. นาย C ให้การว่าในขณะที่ขับรถมาตรวัดระดับความร้อนอยู่ในระดับปกติ ไม่ปรากฏแสดงให้เห็นว่าความร้อนของเครื่องยนต์สูงขึ้น แสดงว่าได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบตามควรแล้ว

6. ผู้ขับขี่รถต้องใช้ความระมัดระวังในการขับขี่ไม่ให้ไปชนผู้อื่น รถผู้อื่นหรือวัตถุอื่นใด และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 จึงต้องใช้สายตามองทางและสิ่งที่ปรากฏอยู่บนเส้นทางเป็นสำคัญ ดังนั้นการจะมามองที่มาตรวัดระดับความร้อนอย่างจดจ้อง อาจทำให้เกิดอุบัติเหตุได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นนี้ เนื่องจากขณะขับรถผู้ขับขี่ต้องใช้สายตามองทางและสิ่งที่ปรากฏอยู่บนทาง ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์คันอื่น ถนนอาจจะขรุขระ มีหลุมมีบ่อ หรือแม้แต่ต้องคอยมองดูกระจกมองหลังเพื่อเพิ่มวิสัยทัศน์ในการขับขี่รถ หากระหว่างขับขี่ต้องคอยจดจ้อง

อยู่แต่หน้าปัดตลอดเวลาอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุต่อผู้โดยสารภายในรถ ผู้ขับขี่ รวมถึงผู้อื่นที่อยู่ในรถโดยสารคันอื่น หรือบุคคลผู้อยู่ข้างทางก็เป็นได้ เช่น กรณีรถคันหน้าเบรกโดยกะทันหัน ถนนมีหลุมเป็นบ่อ ผู้ขับขี่ซึ่งต้องคอยระมัดระวังในเรื่องนี้ แต่อย่างไรเสียเชื่อว่าผู้ขับขี่ไม่ต้องตรวจสอบระดับความร้อนเลย ผู้ขับขี่สามารถตรวจสอบได้ขณะรถยนต์ติดสัญญาณไฟจราจร หรือในช่วงการจราจรติดขัด หรือรถขับด้วยความเร็วช้า ก็อาจพอมีเวลาที่จะสำรวจระดับความร้อนได้บ้างตามสมควร

7. ศาลวินิจฉัยว่า แม้จะรับฟังตามที่กรม ก. ให้การว่า เข็มวัดระดับความร้อนได้แสดงเตือนให้นาย C รู้ว่าเครื่องยนต์มีความร้อนผิดปกติ แต่นาย C ไม่ได้สังเกตที่หน้าปัด จึงทำให้เกิดความเสียหาย ความประมาทเลินเล่อ เช่นว่านั้นยังไม่ถึงขั้นเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอยู่ดี หากแต่ยังมีเหตุปัจจัยอย่างอื่นประกอบด้วย เช่น การเสื่อมสภาพของชิ้นส่วน อุปกรณ์ของรถยนต์จากการใช้งาน เป็นต้น ประเด็นนี้น่าสนใจมาก เหตุใดศาลจึงวินิจฉัยว่า ยังไม่ถึงเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้เขียนเห็นว่า ศาลอาจจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ปรากฏในสำนวนแล้วเห็นว่า นาย C ต้องขับรถด้วยความระมัดระวังและต้องปฏิบัติตามกฎจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 จึงต้องใช้สายตามองทางและสิ่งที่ปรากฏอยู่บนเส้นทางเป็นสำคัญเพื่อมิให้เกิดผลร้ายต่อผู้โดยสารตลอดจนผู้อื่น รถยนต์คันอื่น เป็นต้น การขับรถจึงต้องมีสติสัมปชัญญะตลอดเวลาเพื่อคอยมองทางและสิ่งที่ปรากฏอยู่บนเส้นทาง และจากข้อเท็จจริงขณะขับรถมาตรวัดระดับความร้อนก็อยู่ในระดับปกติ ประกอบกับการที่ปั้มน้ำรั่วอาจมีสาเหตุจากการเสื่อมสภาพ ดังนั้นจึงถือว่านาย C ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ ไม่ละเลยในสิ่งที่ควรกระทำ และได้ใช้ความระมัดระวังตามควร ไม่ได้เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานที่พนักงานขับรถโดยทั่วไปก็ต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์เช่นนั้น

ยังมีกรณีศึกษาที่น่าสนใจอีกกรณีหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว (gross negligence) แต่ไม่เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.942/2558 ได้วินิจฉัยว่า นาย ป. รองประธานคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่าที่ดิน และอาคารเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ตรวจสอบสถานที่ ทำเล ราคาที่เสนอขายมีความคุ้มค่าและสมประโยชน์ในการลงทุนเพื่อจัดหาสถานที่จอดรถรวมของกรุงเทพมหานคร ได้เสนอให้ผู้บริหาร กทม.จัดซื้อที่ดินพิพาททั้งหมด 17 แปลง จากเจ้าของเดียวกันที่เสนอขายตารางวาละ 60,000 บาท โดยที่ดินทั้ง 17 แปลง แบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่ 1 มีทางออกสู่ทางสาธารณะ กลุ่มที่ 2 ไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ ได้ตรวจสอบราคาประเมินเฉพาะที่ดินกลุ่มที่ 1 เท่านั้น โดยไม่ตรวจสอบที่ดินกลุ่มที่ 2 ซึ่งที่ดินกลุ่ม 2 ที่ไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะย่อมมีราคาต่ำกว่าที่ดินกลุ่มที่ 1 นายป. ได้เสนอให้ซื้อที่ดินกลุ่มที่ 2 ตามราคากลุ่มที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อซื้อที่จริงรับฟังได้ว่า ราคาประเมินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครที่ดินกลุ่มที่ 1 ราคาประเมินตารางวาละ 42,000 บาท กลุ่มที่ 2 ตารางวาละ 18,000 บาท ราคาประเมินธนาคารพาณิชย์เฉลี่ยราคาตารางวาละ 60,000 บาท – 62,000 บาท ราคาประเมินกรมธนารักษ์ 41,700 – 60,000 บาท โดยกรมธนารักษ์แจ้งว่าที่ดินกลุ่มที่ 2 มีบุคคลภายนอกหลายรายต้องการซื้อ เนื่องจากต่างมีที่ดินติดที่ดินแปลงดังกล่าว จึงไม่ควรคิดราคาที่ดินกลุ่มที่ 2 เป็นที่ดินไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ และกลุ่มธนาคารพาณิชย์ได้ประเมินราคาที่ดินกลุ่มที่ 2 ในราคาระหว่าง 60,000 – 62,000 บาท ซึ่งถือเป็นราคาประเมินที่ดินในทางธุรกิจที่เหมาะสมกับการลงทุน ทั้งผู้ขายย่อมประสงค์ขายที่ดินทั้ง 17 แปลงทั้งหมดเป็นแปลงใหญ่แปลงเดียวการใช้ราคาประเมินที่ดินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด อีกทั้งเมื่อรวมราคาส่งปลูกสร้างในที่ดินพิพาทมีมูลค่าทรัพย์สินมากกว่าที่กรุงเทพมหานครได้จ่ายเงินไป จึงไม่เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร การออกคำสั่งเรียกให้นาย ป.ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากกรณีศึกษาจะพบว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) แล้ว แต่หากไม่เกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

บทสรุป

1.จากกรณีของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.942/2558 กรุงเทพมหานครได้ซื้อที่ดินเพื่อทำที่จอดรถรวม ซึ่งศาลพิพากษาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอให้กรุงเทพมหานครจัดซื้อที่ดินพิพาทได้เกิดความเสียหาย เนื่องจากราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างมีมูลค่าทรัพย์สินมากกว่าที่กรุงเทพมหานครได้จ่ายเงินไป การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากกรณีศึกษาเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาตรวจสอบเป็นอันดับแรกก่อนว่า เกิดความเสียหายขึ้นจริงหรือไม่ หากไม่เกิดความเสียหายแล้วก็ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพราะจะเป็นการเพิ่มขั้นตอนเสียทั้งเวลาและเสียกำลังคนในการสอบสวนโดยไม่จำเป็น

2.ในกรณีที่ตรวจสอบแล้วพบว่า เกิดความเสียหายขึ้นจริงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อสอบสวนในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการถือเป็นผู้พิจารณาทางปกครองแรก จึงควรที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน รอบด้านเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งข้อเท็จจริง พยานหลักฐานเหล่านั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งกรมบัญชีกลาง หรือแม้แต่ศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่มีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ในการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 นั้น ต้องเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งมาตรา 8 มิได้บัญญัติความหมายของคำว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ จึงมักมีปัญหาในการตีความว่าอย่างไรถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) อย่างไรก็ดีเป็นการกระทำในลักษณะประมาทเลินเล่อ (negligence) เพราะในบางกรณีนั้น ถ้าถึงมากไม่อาจแยกได้ว่าเป็นการกระทำในลักษณะใด หากพิจารณาคลาดเคลื่อนแล้วจะส่งผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างมาก และอาจส่งผลร้ายต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนได้ โดยส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ ทั้งยังส่งผลต่อคนรอบข้างที่เป็นเพื่อนร่วมงานที่ได้รับทราบหรือรับรู้เรื่องดังกล่าว ทำให้ไม่กล้าที่จะปฏิบัติงาน ไม่กล้าตัดสินใจ จนทำให้หน่วยงานรัฐไม่สามารถดำเนินงานได้

อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงต้องศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ เพื่อเป็นแนวทางให้ฝ่ายปกครองใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) มิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในทางพิจารณาจึงเกิดปัญหาว่าจะพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นไปทางใด เพราะบางครั้งพฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องก้ำกึ่งและอยู่กึ่งกลางระหว่างการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) กับประมาทเลินเล่อ (negligence) จึงควรบัญญัติความหมายของคำว่า กระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) เอาไว้เป็นกรอบในการตีความกฎหมาย ดังเช่น เจตนากับการกระทำตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59

2. ในระหว่างที่ยังไม่มีบทบัญญัติหรือนิยามของคำว่า กระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) ผู้พิจารณาทางปกครองควรต้องศึกษา รวบรวมคำพิพากษาศาลปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาลยุติธรรม ที่วินิจฉัยเรื่องการกระทำใดเป็นการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) และอย่างไรเป็นการกระทำประมาทเลินเล่อ (negligence) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ด้วยภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจำนวนมาก บางครั้งอาจปฏิบัติหน้าที่ไม่เพียงพอหรือละเลยหน้าที่ไปบ้างด้วยเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีเจตนาเช่นนั้นไม่ เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้น จึงต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ เจตนาแห่งการกระทำจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ขณะเกิดเหตุในแต่ละกรณี เพื่อคำนวณความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้น โดยมิต้องให้ชัดใช้คำสันนิษฐานเพิ่มเติมจำนวนของความเสียหายก็ได้ ตามมาตรา 8 วรรคสอง หรือหักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 วรรคสามแห่ง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

4. สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว นอกจากใบกำหนดหน้าที่แล้ว ยังต้องคำนึงด้วยว่าตนมีหน้าที่โดยปริยายตามที่ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 354/2555 ได้วางหลักไว้หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นการเฉพาะอีกต่างหาก หรือแม้แต่การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายภารกิจด้วยวาจา หรือมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรอันชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นที่ต้องปฏิบัติ หากไม่แล้วทลละเลยหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ขึ้นอาจต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดได้ ซึ่งจะมากล่าวอ้างในภายหลังไม่ได้ว่าตนไม่รู้หรือไม่ทราบว่ามีหน้าที่เช่นนั้น

เอกสารอ้างอิง

- กิตติบดี ไยบูล. (2560). สรุปรายการบรรยายละเมิด (9) เรื่อง ประมาทเลินเล่อ.ม.ป.ท.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2549
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338-339/2549
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.362/2549
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.254/2550
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.267/2550
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.104/2551
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.146/2553
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.626/2557
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.942/2558
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1012/2563
- จิตติ ดิงศักดิ์. (2516). กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ประกันภัย. กรุงเทพฯ.นิติบรรณาการ.
- นิตา บุญยรัตน์.ม.ป.ป.,ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่?...เทียบได้จากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป.ม.ป.ท.
- ปกรณ นิลประพันธ์. (2563). หน้าที่โดยปริยาย คำอธิบาย ในห้วงวิกฤติ. สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2563, จาก

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1910>
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ.2535.(2535).
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 169 ตอนที่ 42 วันที่
8 เมษายน 2535
ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499. (2499). ราชกิจจา-
นุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 95 ฉบับพิเศษ วันที่
15 พฤศจิกายน 2499
พัชณา จิตรมหิมา.(2563). ปัญหาความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พิศุทธพงศ์หลักเกณฑ์การ
พิจารณาและการแยกความรับผิด โดย
เปรียบเทียบกับ การจัดแบ่งความผิดตาม
กฎหมายฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ. สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา.
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ.2539. (2539). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113
ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ.2542. (2542). ราชกิจจา-
นุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่
10 ตุลาคม 2542
พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522. (2522).
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 8 ฉบับพิเศษ
วันที่ 29 มกราคม 2522
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551.
(2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก
วันที่ 25 มกราคม 2551

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
2539.(2539). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113
ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539
ภูวน พงศ์ธามัน. (2561). “ความเสียหาย (damage) กับ
ค่าเสียหาย (damages) มีนัยต่างกัน มิใช่สิ่ง
เดียวกัน” สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2563 จาก
[https://m.facebook.com/nt/screen/?pa-
rams=%7B%22note_id%22%3A344015
530183512%7D&path=%2Fnotes%2Fn
ote%2F_rdr](https://m.facebook.com/nt/screen/?params=%7B%22note_id%22%3A344015530183512%7D&path=%2Fnotes%2Fnote%2F_rdr)
สำนักงาน ก.พ.(OCSC). (2564) หน้าที่ของเจ้าหน้าที่พัสดุ
ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง สำนักงาน ก.พ.
(OCSC).ปฏิบัติงานพัสดุ สืบค้นเมื่อ
18 ตุลาคม 2564 จาก
[https://www.ocsc.go.th/sites/default/fil
es/attachment/job_specification/4-1-
002-1.pdf](https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/4-1-002-1.pdf)
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ.2539. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม
2565,[https://www.dsi.go.th/files/Images
/img_25610830153511ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี_หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบฯ_2539.pdf](https://www.dsi.go.th/files/Images/img_25610830153511ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี_หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบฯ_2539.pdf)
อุดมศักดิ์ โหมดม่วง. (2563). ความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ : หลักกฎหมายและแนววินิจฉัย
สืบค้นเมื่อ10 ตุลาคม 2563,จาก
[https://www.bangkokbiznews.com/blo
gs/columnist/114515](https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/114515)