

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
: กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเรียกให้เจ้าหน้าที่ของ
องค์การบริหารส่วนตำบลปรี๊ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีหนังสือ ที่ ๓๐๐๐/๙๔๔๔๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลาง ได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปรี๊ด (อบต.ปรี๊ด) อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ กระทำการทุจริตเกิดความเสียหายคิดเป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท โดยวินิจฉัยว่า นายสุพัฒน์ ไสวภาค หัวหน้าส่วนการคลัง ผู้ปลอมแปลงลายมือชื่อของนายกิมจิ๋ว อีระวงศ์ไพศาล ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรี๊ด และนางสาวเขมานันท์ พอกเพียร ปลัด อบต.ปรี๊ด ลงในเช็คจำนวน ๔ ฉบับ เพื่อเบิกเงินตามเช็คจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แล้วนำเงินที่ได้ไปเป็นประโยชน์ส่วนตนนั้น พฤติการณ์มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงให้นายสุพัฒน์ฯ รับผิดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบดังนี้ นาย กิมจิ๋วฯ ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรี๊ด ให้รับผิดชอบร้อยละ ๓๐ ของจำนวนเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๑๘๙,๗๑๑.๓๐ บาท และให้นางสาวเขมานันท์ฯ ปลัด อบต.ปรี๊ด รับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของเงินจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๔๔๒,๖๕๙.๗๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อปรากฏว่าผลการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คทั้ง ๔ ฉบับ เป็นลายมือชื่อปลอม ดังนั้น เมื่อ ธ.ก.ส. จ่ายเงินตามเช็คที่ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คเป็นลายมือชื่อปลอม จึงให้เรียกให้ ธ.ก.ส. รับผิดชอบใช้ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป และหาก อบต.ปรี๊ด ได้รับชดใช้ ค่าเสียหายจาก ธ.ก.ส. หรือนายสุพัฒน์ฯ เมื่อนำมารวมกับจำนวนเงินที่นายกิมจิ๋วฯ และนางสาว เขมานันท์ฯ ได้ชดใช้ไว้เกินมูลค่าความเสียหาย ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ตามสัดส่วนแห่งความรับผิดและที่ได้รับชำระของแต่ละคน

ต่อมา อบต.ปรี๊ด ได้ส่งเรื่องข้อพิพาทไปยังสำนักงานยุติการดำเนินคดีแพ่งและ อนุญาโตตุลาการ เพื่อดำเนินการส่งให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่ง ของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วตัดสินชี้ขาด ให้ ธ.ก.ส. รับผิดชอบใช้เงินจำนวนสองในสามของจำนวนเงินที่จ่ายไปตามเช็คทั้ง ๔ ฉบับ คิดเป็น

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๙๒๒ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เงิน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ธ.ก.ส. จึงได้ชำระเงินตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงถือเป็นผู้เสียหายและเนื่องจากกรมบัญชีกลางได้เคยแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดโดยให้เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ แต่ละคนรับผิดชอบตามสัดส่วน แต่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐที่เกิดข้อพิพาทระหว่างกันฟ้องคดีต่อศาล ธ.ก.ส. จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยออกคำสั่งให้ อบต.ปรือ และเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ ธ.ก.ส. โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ ภายหลัง อบต.ปรือ และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเรื่องใหม่ที่ ธ.ก.ส. ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน ธ.ก.ส. จึงได้หารือกรมบัญชีกลางถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งต่อมากรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหารือสรุปได้ว่า อบต.ปรือ ดำเนินการตามความเห็นของกรมบัญชีกลางแล้ว ธ.ก.ส. ไม่สามารถเรียกเงินจำนวนดังกล่าวคืนจาก อบต.ปรือ หรือเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ได้อีก และ ธ.ก.ส. ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในสังกัด อบต.ปรือ ได้ โดยถือว่า ธ.ก.ส. ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส. จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. ผู้ใดกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ธ.ก.ส. ในกรณีนี้หรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกระทรวงการคลังมิใช่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยตีความกฎหมายและระเบียบดังกล่าว หาก ธ.ก.ส. เห็นว่า ปัญหาข้างต้นเป็นประเด็นสำคัญและต้องใช้เป็นบรรทัดฐานควรหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความอีกครั้งหนึ่ง ธ.ก.ส. จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. ตามที่กรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด โดยระบุว่าเจ้าหน้าที่กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อ ธ.ก.ส. ใช้เงินแก่ อบต.ปรือ แล้วให้ อบต.ปรือ คืนเงินส่วนที่เกินความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตามส่วนถูกต้องหรือไม่ และ ธ.ก.ส. สามารถเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่

๒. ธ.ก.ส. สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ได้หรือไม่ อย่างไร

๓. ธ.ก.ส. ควรดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปรีอ (อบต.ปรีอ) กระทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเช็คจำนวน ๔ ฉบับ ของ อบต.ปรีอ แล้วนำไปเบิกเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขาอำเภอปราสาท และนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท นั้น เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นรวมทั้งหมด ๔ ครั้ง คือ วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๔ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดย อบต.ปรีอ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด สรุปได้ว่า นายสุพัฒน์ โสวภาค หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ปรีอ ได้กระทำการปลอมแปลงลายมือชื่อนายกิมจิวิ ธีระวงศ์ไพศาล ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรีอ และนางสาวเขมานันท์ พอกเพียร ปลัด อบต.ปรีอ ลงในเช็คจำนวน ๔ ฉบับ เพื่อเบิกเงินตามเช็คจากธนาคารแล้วนำเงินที่ได้ไปเป็นประโยชน์ส่วนตน จึงให้นายสุพัฒน์ฯ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับนายกิมจิวิฯ ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรีอ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ในฐานะผู้บริหาร อบต.ปรีอ ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลให้นายสุพัฒน์ฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด เป็นช่องทางให้นายสุพัฒน์ฯ อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้นายกิมจิวิฯ รับผิดชอบร้อยละ ๓๐ ของเงินจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๑๘๙,๗๑๑.๓๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนนางสาวเขมานันท์ฯ ปลัด อบต.ปรีอ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลให้นายสุพัฒน์ฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด เป็นช่องทางให้นายสุพัฒน์ฯ อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้นางสาวเขมานันท์ฯ รับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของเงินจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๔๔๒,๖๕๙.๗๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อปรากฏว่าผลการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คทั้ง ๔ ฉบับ เป็นลายมือชื่อปลอม ดังนั้น เมื่อ ธ.ก.ส. จ่ายเงินตามเช็คที่ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คเป็นลายมือชื่อปลอม จึงให้เรียกให้ ธ.ก.ส. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป และ

หาก อบต.ปรีอ ได้รับชดใช้ค่าเสียหายจาก ธ.ก.ส. หรือนายสุพัฒน์ฯ เมื่อนำมารวมกับจำนวนเงินที่นายกิมจิฯ และนางสาวเขมานันท์ฯ ได้ชดใช้ไว้เกินมูลค่าความเสียหายให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบและที่ได้รับชำระของแต่ละคน

ส่วนคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาข้อพิพาทระหว่าง อบต.ปรีอ กับ ธ.ก.ส. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรีอ กระทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเช็คจำนวน ๔ ฉบับ ของ อบต.ปรีอ แล้วนำไปเบิกเงินจาก ธ.ก.ส. สาขาอำเภอปราสาท และนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท มีความเห็นสรุปได้ว่า ธ.ก.ส. สาขาอำเภอปราสาท ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินจำนวนสองในสามของจำนวนเงินที่จ่ายไปตามเช็คทั้ง ๔ ฉบับ คิดเป็นเงิน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท แก่ อบต.ปรีอ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐๘ ประกอบกับมาตรา ๖๕๙ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตามข้อเท็จจริงในคดีการปลอมลายมือชื่อในเช็คได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรีอ เอง ดังนั้น ถือได้ว่า อบต.ปรีอ มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายจึงต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยหนึ่งในสามของความเสียหายที่ได้รับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๓ ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท แก่ อบต.ปรีอ ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว นอกจากนี้ อบต.ปรีอ ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากนายกิมจิฯ ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรีอ และนางสาวเขมานันท์ฯ ปลัด อบต.ปรีอ ตามสัดส่วนที่กรมบัญชีกลางได้วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบแล้ว แต่เมื่อ ธ.ก.ส. ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ให้แก่ อบต.ปรีอ อบต.ปรีอ จึงคืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินให้แก่เจ้าหน้าที่ อบต.ปรีอ ทั้งสองรายตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหาหรือดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาแต่เพียงว่า กรณีที่ ธ.ก.ส. ได้ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ อบต.ปรีอ แล้ว ธ.ก.ส. สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรีอ ชำระค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงินดังกล่าวคืนแก่ ธ.ก.ส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ และสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ อบต.ปรีอ ผู้มีส่วนในการกระทำละเมิดตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เช็คที่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเป็นลายมือชื่อปลอมนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ บุคคลใดจะอ้างอิงอาศัยแสวงสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อยึดหน่วงเชັคนั้นไว้ เพื่อทำให้เชັคนั้นหลุดพ้น หรือเพื่อบังคับการใช้เงินเอาแก่คู่สัญญาแห่งเชັคนั้นไม่ได้ เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายซึ่งจะพึงถูกยึดหน่วงหรือถูกบังคับใช้เงินนั้นจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องตดบทมิให้ยกข้อลายมือชื่อปลอมขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐๐๘^๑ ประกอบกับมาตรา ๘๙๘^๒ แห่ง

^๑มาตรา ๑๐๐๘ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติทั้งหลายในประมวลกฎหมายนี้ เมื่อใดลายมือ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรีอ กระทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อผู้อำนาจสั่งจ่ายเช็คจำนวน ๔ ฉบับ ของ อบต.ปรีอ แล้วนำไปเบิกเงินจาก ธ.ก.ส. สาขาอำเภอปราสาท เป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท ธ.ก.ส. จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินตามเช็คที่มีลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเป็นลายมือชื่อปลอม และไม่มีสิทธิที่จะหักเงินตามเช็คจากบัญชีเงินฝากของ อบต.ปรีอ ได้ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. ได้หักเงินตามเช็คที่มีลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเป็นลายมือชื่อปลอมจากบัญชีเงินฝากของ อบต.ปรีอ จึงเป็นกรณีที่ ธ.ก.ส. ผิดสัญญาฝากทรัพย์ต่อ อบต.ปรีอ ธ.ก.ส. จึงต้องรับผิดชอบต่อ อบต.ปรีอ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธ.ก.ส. ได้ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ อบต.ปรีอ แล้ว ต้องถือว่าความเสียหายที่ อบต.ปรีอ ได้รับความจากการผิดสัญญาฝากทรัพย์ของ ธ.ก.ส. ได้รับการเยียวยาแล้ว

ส่วนกรณีที่ ธ.ก.ส. จะสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรีอ ชำระค่าสินไหมทดแทนในเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท คืนแก่ ธ.ก.ส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) กรณี ธ.ก.ส. เป็นผู้เสียหายเนื่องจากนายสุพัฒน์ฯ หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ปรีอ ได้ปลอมลายมือชื่อของนายกิมจิฯ ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรีอ และนางสาวเขมานันท์ฯ ปลัด อบต.ปรีอ ลงในเช็คจำนวน ๔ ฉบับ และเบิกเงินตามเช็คจาก ธ.ก.ส. แล้วนำเงินที่ได้ไปเป็นประโยชน์ส่วนตน นั้น เห็นว่า การกระทำของนายสุพัฒน์ฯ ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดโดยตรงต่อ ธ.ก.ส. แต่โดยที่กรมบัญชีกลางได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรีอ แล้วเห็นว่า นายสุพัฒน์ฯ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อ อบต.ปรีอ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติ

ชื่อในตั๋วเงินเป็นลายมือปลอมก็ดี เป็นลายมือชื่อลงไว้โดยที่บุคคลซึ่งอ้างเอาเป็นเจ้าของลายมือชื่อนั้นมิได้มอบอำนาจให้ลงก็ดี ท่านว่าลายมือชื่อปลอมหรือลงปราศจากอำนาจเช่นนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้เลย ใครจะอ้างอิงอาศัยแสวงสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อยึดหาวงตัวเงินไว้ก็ดี เพื่อทำให้ตัวนั้นหลุดพ้นก็ดี หรือเพื่อบังคับการใช้เงินเอาแก่คู่สัญญาแห่งตัวนั้นคนใดคนหนึ่งก็ดี ท่านว่าไม่อาจจะทำได้เป็นอันขาด เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายซึ่งจะพึงถูกยึดหาวงหรือถูกบังคับใช้เงินนั้นจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องตบถมิให้ยกข้อลายมือชื่อปลอม หรือข้อลงลายมือชื่อปราศจากอำนาจนั้นขึ้นเป็นข้อต่อสู้

แต่ข้อความใด ๆ อันกล่าวมาในมาตรานี้ ท่านมิให้กระทบกระทั่งถึงการให้สัตยาบันแก่ลายมือชื่อซึ่งลงไว้โดยปราศจากอำนาจแต่หากไม่ถึงแก่เป็นลายมือปลอม

^๒มาตรา ๘๙๘ อันตั๋วเงินตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้มีสามประเภท ๆ หนึ่งคือตั๋วแลกเงิน ประเภทหนึ่งคือ ตั๋วสัญญาใช้เงิน ประเภทหนึ่งคือ เช็ค

^๓มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกหรือค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หาก ธ.ก.ส. ประสงค์จะเรียกให้นายสุพัฒน์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ ธ.ก.ส. ก็ต้องใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

(๒) กรณี อบต.ปรือ เป็นผู้เสียหายเนื่องจากนายกิมจิฯ ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ และนางสาวเขมานันท์ฯ ปลัด อบต.ปรือ ถูกนายสุพัฒน์ฯ ปลอมลายมือชื่อ นั้น โดยที่กรมบัญชีกลางได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ แล้วเห็นว่า นายกิมจิฯ ในฐานะผู้บริหาร อบต.ปรือ และนางสาวเขมานันท์ฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลให้นายสุพัฒน์ฯ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด เป็นช่องทางให้นายสุพัฒน์ฯ อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต อันถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นายกิมจิฯ และนางสาวเขมานันท์ฯ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบต.ปรือ ตามนัยมาตรา ๑๐^๕ และมาตรา ๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตัดสินชี้ขาดว่า กรณีที่การปลอมลายมือชื่อในเช็คได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ เอง ต้องถือว่า อบต.ปรือ มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายจึงต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยหนึ่งในสามของความเสียหายที่ได้รับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๓^๖ จึงแสดงให้เห็นได้ว่า ในส่วนการกระทำของนายกิมจิฯ และนางสาวเขมานันท์ฯ เป็นการ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

๕มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

๖มาตรา ๒๒๓ ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยซ้ำ ท่านว่าหนั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้นต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากัน

กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อ อบต.ปรีอ เท่านั้น มิได้กระทำละเมิดต่อ ธ.ก.ส. เพราะความเสียหายที่ ธ.ก.ส. ได้รับไม่ได้เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำของนายกิมจิวิฯ และนางสาวเขมานันท์ฯ

ด้วยเหตุนี้ ธ.ก.ส. จึงไม่อาจเรียกให้นายสุพัฒน์ฯ นายกิมจิวิฯ และนางสาวเขมานันท์ฯ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ ธ.ก.ส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และดังนั้นจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ อบต.ปรีอ ดังกล่าวตามมาตรา ๕๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีที่ ธ.ก.ส. ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ อบต.ปรีอ นั้น มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. เอง ธ.ก.ส. จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๘^๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยระงับอย่าให้คดีขาดอายุความ

เพียงไร

วิธีเดียวกันนี้ ท่านให้ใช้แม้ทั้งที่ความผิดของฝ่ายผู้เสียหายจะมีแต่เพียงละเลยไม่เตือนลูกหนี้ให้รู้สึกถึงอันตรายแห่งการเสียหายอันเป็นอย่างร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งลูกหนี้ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเพียงแต่ละเลยไม่บำบัดป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายนั้นด้วย อนึ่งบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๒๐ นั้นท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

๗ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๘ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๒