

## ถอดบทเรียนคดีละเมิด

### กรณีศึกษาการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนโครงการอาหารกลางวัน

ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ลำดับเลขที่ ๕๘/๑๖๓/๒๕๕๖

นายสุรเชษฐ์ ต่อเดชสกุล ตำแหน่งนิติกร (จ้างเหมา)

นางรัตมา สังข์แสง ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานความรับผิดทางละเมิด ส่วนคดีและความรับผิดทางละเมิด

สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

#### สรุปข้อเท็จจริง

โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนโครงการอาหารกลางวันโดยโอนเงินเข้าบัญชีโรงเรียน จากการตรวจสอบพบว่า มีการถอนเงินจากบัญชีตาม statement ธนาคาร รวมเป็นเงิน ๙๘๒,๐๓๘ บาท โดยมีพยานหลักฐานหักล้างหักล้างตามสัญญาการยืมเงินไปดำเนินการจัดหาอาหารกลางวันให้นักเรียน รวมเป็นเงิน ๗๓๔,๗๖๐ บาท จึงเป็นการเบิกเงินจากบัญชีธนาคารเกินกว่าจำนวนเงินยืมไปใช้ดำเนินการจัดหาอาหารกลางวันให้นักเรียน คิดเป็นเงินขาดบัญชี จำนวน ๒๔๗,๒๗๘ บาท (๙๘๒,๐๓๘ - ๗๓๔,๗๖๐)

#### สรุปคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

ผู้ทุจริต ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา สอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่เขตพื้นที่การศึกษากำหนด และได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุ และเป็นคณะกรรมการการฝาก - ถอนเงินโรงเรียน ตามโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจเบิกถอนเงินอุดหนุนค่าอาหารกลางวันของโรงเรียน โดยมีเงื่อนไขการถอนเงินต้องมีคณะกรรมการ ๒ ใน ๓ ของผู้มีอำนาจถอนเงินจากบัญชี พฤติการณ์ปรากฏว่า การถอนเงินแต่ละครั้งผู้อำนวยการโรงเรียนจะนำสัญญาการยืมเงินที่ครูจัดทำเดือนละครั้ง นำใบถอนเงินไปให้กรรมการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อถอนเงินและนำไปถอนเงินจากธนาคารและเก็บเงินรักษาไว้กับตนเอง แล้วให้ครูเบิกเงินค่าอาหารกลางวันจากผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นรายวัน เมื่อปรากฏว่าพยานหลักฐานหักล้างหักล้างตามสัญญาการยืมเงินเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าอาหารกลางวันเพียง ๗๓๔,๗๖๐ บาท โดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานให้ตรวจสอบ เป็นเงิน ๒๔๗,๒๗๘ บาท กรณีจึงเป็นการเบิกถอนเงินสดออกมาเกินจำนวนที่มีการใช้จ่ายจริง และไม่ปรากฏว่าได้นำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อประโยชน์หรือกิจการอื่นในโรงเรียนแต่อย่างใด ถือได้ว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการจงใจกระทำละเมิด เป็นเหตุให้โรงเรียนได้รับความเสียหาย ผู้อำนวยการโรงเรียนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย เป็นเงิน ๒๔๗,๒๗๘ บาท

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ครูผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่โครงการอาหารกลางวัน มีหน้าที่จัดทำเอกสารและดูแลเรื่องโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการการฝาก - ถอนเงินโรงเรียน มีอำนาจร่วมลงนามกับผู้อำนวยการโรงเรียน พฤติการณ์ปรากฏว่า ครูมีส่วนเกี่ยวข้องโดยเป็นผู้ขออนุมัติยืมเงินโครงการอาหารกลางวันจากผู้อำนวยการโรงเรียน ด้วยการจัดทำสัญญาการยืมเงินอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนเดือนละครั้ง แต่รายการเบิกถอนเงินมีรายการถอนเงินไม่ปฏิบัติตามช่วงเวลาที่ควรทำสัญญาการยืมเงิน โดยเบิกเงินออกมาเก็บรักษากับผู้อำนวยการฯ ซึ่งครูเป็นผู้ร่วมลงลายมือชื่อในใบถอนเงินร่วมกับผู้อำนวยการฯ โดยในใบถอนเงินไม่ปรากฏว่า มีการกรอกตัวเลขจำนวนเงินและไม่มีเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับมูลหนี้ที่โรงเรียนจะต้องชำระ จึงเป็นการดำเนินการไม่เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง แม้ครูจะอ้างว่า ลงนามตามที่ผู้อำนวยการฯ สั่งการ เนื่องจากผู้อำนวยการฯ แจ้งว่า จะเบิกมาเก็บไว้เพื่อความสะดวกในการรับเงินทำอาหารกลางวันและจะทราดรองจ่าย

คำวัสดุไปก่อนบางส่วนที่ไม่สามารถให้เครดิตได้ จึงลงลายมือชื่อให้แต่ก็ไม่ทราบว่าจะนำไปถอนจำนวนเท่าใด ย่อมแสดงให้เห็นว่า ครุฑราบตีว่าการลงลายมือชื่อในใบถอนเงินโดยไม่กรอกจำนวนเงิน หากมีการกรอกจำนวนเงินเกินกว่าที่ต้องเบิกถอนเงินมาใช้จ่ายในโครงการอาหารกลางวัน และนำไปใช้กิจการอื่น ๆ อาจทำให้ราชการเสียหายได้ การที่ครุฑยินยอมลงลายมือชื่อในใบถอนเงินโดยไม่กรอกตัวเลขจำนวน และไม่ทักท้วงการกระทำของผู้อำนวยความสะดวก ถือว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๕๐ ของความเสียหาย ๒๔๗,๒๗๘ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๒๓,๖๓๙ บาท

### บทวิเคราะห์

๑. กรมบัญชีกลางได้กำหนดแนวทางการทำสำนวนสอบสวนประเภททุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๕.๗/ว. ๕๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามประเภทสำนวนการสอบสวน เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติโดยทั่วไปซึ่งกำหนดหัวข้อการสอบสวนโดยสังเขป ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการทุจริตจริงเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องรับผิดชอบทางอาญา เช่น อาจมีความรับผิดฐานยกยอกทรัพย์ เป็นต้น และมีความรับผิดทางแพ่งฐานละเมิดโดยจงใจด้วย

๒. กรณีความเสียหายมีสาเหตุมาจากการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย และหน่วยงานของรัฐยังมีสิทธิเรียกให้ผู้เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ประเด็นความรับผิดของผู้ใต้บังคับบัญชา นั้น ผู้บังคับบัญชามักจะอ้างเหตุผลว่า ในเมื่อตนไม่ใช่ผู้ทุจริตแล้วเหตุใดจึงต้องเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ มีหน้าที่ในการสอดส่องตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ หากผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยจนเป็นการเปิดโอกาสและเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้ การกระทำของผู้บังคับบัญชาเช่นนี้อาจเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของตนเอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถอ้างได้ว่าตนไม่ใช่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากมิใช่ความรับผิดในฐานะที่เป็นผู้ทุจริต แต่เป็นความรับผิดจากการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเกิดจากความบกพร่องในการตรวจสอบหรือกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการกระทำโดยเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย ถือว่า ผู้บังคับบัญชากระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยหรือมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเอาจากผู้บังคับบัญชาได้ ตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดของผู้บังคับบัญชามีใช่เป็นความรับผิดเด็ดขาดว่า เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริต จะถือว่าผู้บังคับบัญชาประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทุกกรณี หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้ ผู้บังคับบัญชาย่อมสามารถพิสูจน์ว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้

๓. ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องใช้สิทธิเรียกให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย ตามมาตรา ๘ วรรคสอง และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์

สัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ กรณีความรับผิดในมูลหนี้ละเมิดยังมีความรับผิดในส่วนของดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา ๒๒๔ และมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ให้คิดดอกเบี้ยในหนี้เงินอันเกิดแต่มูลละเมิดนับแต่เวลาที่ละเมิด ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ตามข้อ ๒.๒ ของหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๑๘.๗/ว.๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ยกรณีเบิกจ่ายไม่ถูกต้องและกรณีกระทำผิดทางละเมิด โดยกำหนดให้ ส่วนราชการเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งจงใจทุจริตยักยอกเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการไปและมีมูลความผิดทางอาญาดำเนินการชำระดอกเบี้ยของเงินหรือทรัพย์สินที่ต้องชดใช้ตั้งแต่วันที่กระทำการทุจริต ความรับผิดในการชำระดอกเบี้ยในมูลละเมิดจึงเป็นไปโดยผลของกฎหมายและหลักเกณฑ์ของทางราชการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐ ที่เสียหายไม่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาเป็นอย่างอื่นไปได้ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๑๖๑๙/๒๕๖๓ เรื่อง การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตยักยอกเงินชำระดอกเบี้ยของเงินที่ยักยอก กรณีเจ้าหน้าที่ได้นำเงินที่ยักยอกมาคืนแก่ทางราชการครบถ้วนแล้ว และเป็นสำนวนที่ไม่ต้องส่งให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาหักส่วนความรับผิดตามมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม จึงนำมาใช้ เฉพาะกรณีผู้เกี่ยวข้องซึ่งต้องรับผิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตนั้น จะไม่มีการลดหย่อนหรือหักส่วนความรับผิดให้แต่อย่างใด โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตย่อมต้องรับผิดเต็มจำนวน ความเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย และเมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วผลเป็นประการใด หน่วยงานของรัฐจักต้องส่งสำนวนการสอบสวนภายใน ๗ วันนับแต่วินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่ เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ความรับผิดทางละเมิดที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เป็นไปตามประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๖๒ ฉบับลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๒

๔. กรณีทุจริตเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นกรณีตามหมวด ๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามพระราชบัญญัติ-ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” ซึ่งการรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังกล่าว ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๑๕๔/๒๕๔๘ สรุปได้ว่า การรู้อาจเป็นได้ใน ๒ กรณี กล่าวคือ รู้ตามข้อเท็จจริงและรู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามระเบียบ-สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ในส่วนที่หน่วยงานของรัฐจักต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบ-สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะให้ผู้มีอำนาจสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีให้มีดุลพินิจใด ๆ

อย่างไรก็ตาม อายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น จะต้องกระทำภายในอายุความทั่วไป ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดมีอายุความสิบปี นับแต่วันทำละเมิดด้วย ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๖๕ เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

### **ถอดบทเรียน**

๑. ระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการตรวจเงิน เป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้มีหน้าที่ถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน และมีให้เกิดการทุจริตนำเงินไปใช้ส่วนตัว การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบจนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตอย่างต่อเนื่องและเกิดความเสียหายต่อทางราชการ นอกจากจะมีความผิดทางวินัยแล้วยังจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วย

๒. การอ้างว่าทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาหรือทำตามแนวทางเดิมที่เคยทำมาก่อน ไม่เป็นเหตุให้พ้นจากความรับผิด และในทางกลับกัน เมื่อผู้ได้บังคับบัญชาทุจริต แม้ผู้บังคับบัญชามีได้ร่วมทุจริต ก็อาจต้องรับผิดด้วย เนื่องจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเกิดจากความบกพร่องในการตรวจสอบหรือกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่