

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง กรมบัญชีกลางหารือว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะสามารถ อุดหนุนหรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๓๐.๕/๘๒๖ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อแนวทางปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า จังหวัด พิษณุโลกแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด กรณีกระดาดถ่ายเอกสารและ กระดาดโรเนียวที่เก็บรักษาไว้ในอาคารเช่าของสำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลก สูญหายไป จำนวน ๒,๒๘๘ ริม ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๑๘๘,๗๕๖ บาท กระทรวงการคลัง พิจารณาแล้วเห็นว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปสำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งมี หน้าที่ควบคุมการดำเนินงานธุรการและสารบรรณทั่วไป การบริหารงานบุคคล ลงประมาณและพัสดุครุภัณฑ์ ไม่วางระบบและควบคุมให้มีการจัดซื้อกระดาดให้ เหมาะสม ทำให้มีการจัดซื้อกระดาดเป็นจำนวนมากจนไม่มีสถานที่จัดเก็บ จึงต้องไปเช่า อาคารเก็บพัสดุที่ศูนย์การค้าพิษณุโลกบาร์ซ่า ทำให้การควบคุมดูแลพัสดุเป็นไปโดยไม่ รัดกุมและไม่ทั่วถึง ประกอบกับมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของหัวหน้างานพัสดุซึ่งเป็น ผู้ได้บังคับบัญชา ปล่อยปละละเลยให้มีการมอบกุญแจให้กับลูกจ้างประจำ ตำแหน่ง นักการภารโรง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในงานพัสดุใช้ช่องทางดังกล่าวในการลักทรัพย์ของ ทางราชการ พฤติการณ์จึงถือได้ว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง เห็นควรให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการร้อยละ ๒๐ ของมูลค่าความเสียหาย เป็นเงิน ๓๗,๗๕๑.๒๐ บาท สำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลกจึงมีคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ ค่าเสียหาย ต่อมาหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปผู้ต้องรับผิดชอบได้ขอให้กรมบัญชีกลางทบทวนการ วินิจฉัยดังกล่าวโดยชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมว่า กรณีไม่วางระบบและ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๖/๓๑๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมบัญชีกลางจึงขอหารือดังนี้

๑. เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบสวนและแจ้งความเห็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ความเห็นดังกล่าวถือเป็นที่สุดหรือไม่ และกระทรวงการคลังมีอำนาจนำเรื่องที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแห่งกลับมาพิจารณาทบทวนความเห็นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยหลักกฎหมายใด

๒. ผู้ต้องรับผิดมีสิทธิในการโต้แย้งความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย หรือขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และกรณีจะแตกต่างกันหรือไม่ หากผู้นั้นได้ยื่นฟ้องศาลปกครองด้วย

๓. กระทรวงการคลังและคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่มาใช้โดยอนุโลมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมบัญชีกลางแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวคือ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายอันก่อให้เกิดผลกระทบกับสิทธิหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง^๑ ดังนั้น การอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาคำสั่งดังกล่าวใหม่ จึงต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติข้อยกเว้นในเรื่องนี้ไว้ ๒ ประการ คือ

๑. ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

๒. ถ้ามีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

^๑บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๒มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วตามข้อ ๑๗^๑ และข้อ ๑๘^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือตามที่เห็นว่าถูกต้อง แล้วแต่กรณี ดังนั้น จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับได้

สำหรับการขอให้พิจารณาใหม่นั้น เป็นวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้หากเกิดกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ นอกเหนือไปจาก

^๑ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^๒ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนทราบ

^๓มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ (มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓) ดังนั้น แม้ผู้รับคำสั่งไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ แต่ก็อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในข้อหาหรือการที่ผู้รับคำสั่งกล่าวอ้างว่า มิได้เป็นผู้สั่งซื้อกระดาษและในขณะที่เข้าอาคารตนยังมิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นหากเป็นความจริงเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็สามารถใช้วิธีการของ “การขอให้พิจารณาใหม่” ตามมาตรา ๕๔ (๔) เพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งนั้นได้

สำหรับปัญหาที่ว่า หากผู้รับคำสั่งได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแล้วเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจพิจารณาใหม่ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองบังคับต่อเอกชน ดังนั้น จึงต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นหน้าที่ของผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการให้คำสั่งดังกล่าวมีความชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยหากปรากฏว่าคำสั่งนั้นมีข้อบกพร่องประการใด ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาอาจเยียวยา แก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาเงื่อนไขของการใช้อำนาจเยียวยาแก้ไขและการพิจารณาใหม่ รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งเองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้ระบุไว้แต่อย่างใดว่า หากมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะเป็นการตัดอำนาจในการเยียวยาแก้ไขและการขอให้พิจารณาใหม่ หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงเห็นว่า แม้จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ไม่เป็นการตัดอำนาจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๕

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

- (๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น
- (๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี
- การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ยื่น
- การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้