

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วย
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี

กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีหนังสือ ลับ^๑ ด่วนมาก ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๓๑๔๙ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ความว่า ด้วยกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด กรณีโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน ซึ่งมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่าเดิม) ได้ลงนามในสัญญาตามโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่านขนาด ๒๘ นิ้ว จำนวน ๓ ลำ กับบริษัท Ellicott Machine Corporation International ตามสัญญาเลขที่ ๐๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ เป็นเงินทั้งสิ้น ๔๙,๕๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ แต่บริษัทฯ ไม่ส่งมอบเรือขุด กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงได้บอกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหายจากบริษัทฯ โดยขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดว่าต่างคดี และอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทฯ

๒. สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๐๕/๕๒๕๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แจ้งเรื่องขอให้พิจารณาโทษทางวินัยกับข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีสาระสำคัญว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการฯ แล้วมีมติว่าการกระทำของข้าราชการและอดีตข้าราชการของกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจำนวนเจ็ดคน เป็นการกระทำความผิดทางวินัยและอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งในการนี้ อ.ก.พ.กระทรวงคมนาคม และ อ.ก.พ.กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้ว ส่วนการดำเนินการทางอาญาอยู่ในระหว่างการดำเนินการของสำนักงานอัยการสูงสุด

๓. ในชั้นการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีคำสั่งที่ ๕๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสัญญาตามโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่านขนาด ๒๘ นิ้ว จำนวน ๓ ลำ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๐๕/๓๕๕๕ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่อมา กรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๓๓๔๗ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ยกเลิกชั้นความลับ

๔. เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เป็นไปด้วยความถูกต้องชัดเจน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๕/๐๐๐๙๑๓ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอายุความพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ แจ้งผลการพิจารณาให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ทราบ

๕. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีสัญญาตามโครงการจัดหา เรือชุดหัวส่วขนาด ๒๘ นิ้ว จำนวน ๓ ลำ ได้รายงานความเห็นผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ต่ออธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวีได้เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ และกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้ส่งรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบต่อไป

๖. ในขณะที่รายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอยู่ใน ระหว่างการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้พิจารณาดำเนินการดังนี้

๖.๑ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มี หนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งมติชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ทั้งเจ็ดคนกระทำความผิดทางวินัยและ ความผิดทางอาญาด้วย ในกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาตาม มาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งความผิดทางอาญานี้เป็นการกระทำที่ต้องมีเจตนากระทำ โดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงมีความสัมพันธ์ เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จนถึงขนาดที่เป็นการกระทำความ ผิดได้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าการละเมิดต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ถือได้ว่าอธิบดีกรมการ ขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางอาญา และ อายุความสองปีในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งเจ็ดคนจึงเริ่มนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งอธิบดี กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ทราบในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๕

๖.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคห้า กำหนดว่า “ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ...”

โดยที่ในขณะนั้นกระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว เพื่อมิให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลที่เกี่ยวข้องขาดอายุความ กรมการขนส่งทางน้ำ และพาณิชยนาวีจึงได้ออกคำสั่งให้บุคคลทั้งเจ็ดรายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๗. ต่อมาบุคคลทั้งเจ็ดได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีหลักฐานและเหตุผลที่หักล้างผลการพิจารณาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังกระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จากข้อเท็จจริงข้างต้น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีขอหารือว่า

๑. ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงคมนาคมผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เริ่มต้นนับตั้งแต่วันที่เมื่อใด และถ้ากระทรวงการคลังพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ การพิจารณาอุทธรณ์จะต้องรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังหรือไม่ ประการใด และหากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว ใครเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทั้งเจ็ดรายทราบ

๒. ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตาม ๑. และกระทรวงการคลัง ยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะพิจารณาดำเนินการบังคับทางปกครอง ตามส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่รอผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และกระทรวงการคลังได้หรือไม่ เพียงใด

๓. หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เช่น จำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจะต้องดำเนินการอย่างไร และจะมีผลกระทบต่อคำสั่งทางปกครองที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ออกไปแล้ว เช่น ในเรื่องการนับอายุความ รวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีทางปกครองหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงคมนาคมเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ได้รับรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลจากอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ที่จะต้องดำเนินการให้มีการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

^๖มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณี que เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับประเด็นที่ว่า เมื่อกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ในระหว่างนั้นได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๑๗ วรรคห้า และผู้รับคำสั่งดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่ง ในการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังหรือไม่นั้น เห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ควรที่จะติดตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังว่าดำเนินไปแค่ไหนเพียงใดแล้ว เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าสมควรที่จะรอผลการตรวจสอบก่อนที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ หากกระทรวงการคลังแจ้งว่าสามารถดำเนินการตรวจสอบสำนวนให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ก็ควรรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ที่จะต้องพิจารณาว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ก็สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

ประเด็นที่สอง การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๔ วรรคสาม^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการ

^๖ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^๗มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๔ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง

บังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ถ้าไม่ได้สั่งทุเลาการบังคับไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ต้องพิจารณาว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการก็ควรที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

ประเด็นที่สาม หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นต่างจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีย่อมต้องมีคำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีสามารถดำเนินการออกคำสั่งใหม่ได้โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องอายุความแต่อย่างใด เพราะในกรณีที่หารือมานี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว ส่วนการมี

^๑มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาค่าอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงพอที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

^๒ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

๑๗๖

๑๗๖

^๓มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้น่าบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

คำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้นก็เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง
ตอนท้ายนั่นเอง

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นว่า ในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นต่างจากกรมการขนส่งทางน้ำและ
พาณิชย์นาวีในเรื่องจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ หากกระทรวงการคลังเห็นว่า สมควรเรียกค่าสินไหม
ทดแทนในจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ไป
แล้ว กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีก็ต้องมีคำสั่งใหม่และดำเนินการบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนเพิ่มเติมให้เท่ากับจำนวนที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ถ้าหากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า
สมควรเรียกค่าสินไหมทดแทนในจำนวนที่น้อยกว่าจำนวนที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีได้มีคำสั่ง
เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ หรือเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรมการขนส่งทางน้ำ
และพาณิชย์นาวีก็ต้องเพิกถอนคำสั่งเดิมและคืนเงินในส่วนที่เรียกเก็บไปนั้นให้แก่เจ้าหน้าที่ หรือคืนเงินที่
ได้รับมาทั้งหมดให้แก่เจ้าหน้าที่ไป แล้วแต่กรณี



(คุณประทีพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๗