

เลขเสร็จ

๒๘๘/๒๕๔๕

เรื่อง

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง กรมบัญชีกลางหารือว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่خذใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความ
รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่

เนื้อหา

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ค่วนมาก ที่ กค ๐๕๓๐.๕/๘๒๖ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า จังหวัดพิษณุโลกแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดกรณีกระดษ่ายเอกสารและกระดษ่ายโรเนียวที่เก็บรักษาไว้ในอาคารเช่าของสำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลกสูญหายไป จำนวน ๒,๒๘๘ ริม ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๑๘๘,๗๕๖ บาท กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานธุรการและสารบรรณทั่วไป การบริหารงานบุคคลงบประมาณและพัสดุครุภัณฑ์ ไม่วางระบบและควบคุมให้มีการจัดซื้อกระดษ่ายให้เหมาะสม ทำให้มีการจัดซื้อกระดษ่ายเป็นจำนวนมากจนไม่มีสถานที่จัดเก็บ จึงต้องไปเช่าอาคารเก็บพัสดุที่ศูนย์การค้าพิษณุโลกบาร์ซ่า ทำให้การควบคุมดูแลพัสดุเป็นไปโดยไม่รัดกุมและไม่ทั่วถึง ประกอบกับมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของหัวหน้างานพัสดุซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา ปลอ่ยปละละเลยให้มีการมอบกุญแจให้กับลูกจ้างประจำ ตำแหน่งนักการภารโรง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในงานพัสดุใช้ช่องทางดังกล่าวในการลักทรัพย์ของทางราชการ พฤติการณ์จึงถือได้ว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เห็นควรให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการร้อยละ ๒๐ ของมูลค่าความเสียหายเป็นเงิน ๓๗,๗๕๑.๒๐ บาท สำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลกจึงมีคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย ต่อมาหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปผู้ต้องรับผิดชอบได้ขอให้กรมบัญชีกลางทบทวนการวินิจฉัยดังกล่าวโดยชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมว่า กรณีไม่วางระบบและควบคุมการจัดซื้อให้เหมาะสม ทำให้มีการจัดซื้อกระดษ่ายเป็นจำนวนมากจนไม่มีสถานที่จัดเก็บและต้องไปเช่าอาคารเก็บพัสดุนั้น สำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลกมิได้เป็นผู้จัดซื้อกระดษ่าย แต่สำนักงานสรรพากรภาค ๗ เป็นผู้จัดซื้อและส่งให้บริษัทผู้ขายส่งให้สำนักงานสรรพากรจังหวัดพิษณุโลกโดยตรงเพื่อความสะดวกในการลดขั้นตอนการตรวจนับของเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้น การเช่าอาคารเก็บพัสดุดำเนินการก่อนตนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ทั้งนี้ ขณะที่ยื่นขอทบทวนผู้ต้องรับผิดชอบยังมีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

กรมบัญชีกลางจึงขอรื้อดังนี้

๑. เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบสวนและแจ้งความเห็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดไปยังหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ความเห็นดังกล่าวถือเป็นที่สุดหรือไม่ และกระทรวงการคลังมีอำนาจนำเรื่องที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งกลับมาพิจารณาทบทวนความเห็นใหม่ได้หรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยหลักกฎหมายใด

๒. ผู้ต้องรับผิดมีสิทธิในการโต้แย้งความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย หรือขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และกรณีจะแตกต่างกันหรือไม่ หากผู้นั้นได้ยื่นฟ้องศาลปกครองด้วย

๑. กระทรวงการคลังและคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบ มีสิทธิตามกฎหมายที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่มาใช้โดยอนุโลมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวโดยได้ฟัง

คำสั่งเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมบัญชีกลางแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวคือ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายอันก่อให้เกิดผลกระทบกับสิทธิหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง*[๑] ดังนั้น การอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาคำสั่งดังกล่าวใหม่ จึงต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๖*[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติข้อยกเว้นในเรื่องนี้ไว้ ๒ ประการ คือ

๑. ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

๒. ถ้ามีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

ในเรื่องนี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วตามข้อ ๑๗*[๓] และข้อ ๑๘*[๔] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือตามที่เห็นว่าถูกต้อง แล้วแต่กรณี ดังนั้น จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้

สำหรับการขอให้พิจารณาใหม่นั้น เป็นวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดไว้เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้หากเกิดกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้*[๕] นอกเหนือไปจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ (มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๓) ดังนั้น แม้ผู้รับคำสั่งไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ก็อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในข้อหาหรือ การที่ผู้รับคำสั่งกล่าวอ้างว่า มิได้เป็นผู้สั่งซื้อกระดาษและในขณะที่เช่าอาคารตนยังมีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นหากเป็นความจริงเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็สามารถใช้วิธีการของ "การขอให้พิจารณาใหม่" ตามมาตรา ๕๔ (๔) เพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งนั้นได้

สำหรับปัญหาที่ว่า หากผู้รับคำสั่งได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแล้วเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจพิจารณาใหม่ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองบังคับต่อเอกชน ดังนั้น จึงต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นหน้าที่ของผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการให้คำสั่งดังกล่าวมีความชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยหากปรากฏว่าคำสั่งนั้นมีข้อบกพร่องประการใด ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาอาจเยียวยา แก้ไขเพิ่มเติม หรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาเงื่อนไขของการใช้อำนาจเยียวยาแก้ไขและการพิจารณาใหม่ รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งเอง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมิได้ระบุไว้แต่อย่างใดว่า หากมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะเป็นการตัดอำนาจในการเยียวยาแก้ไข และการขอให้พิจารณาใหม่ หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงเห็นว่าแม้จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ไม่ใช่เป็นการตัดอำนาจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๕

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๖/ ลงวันที่ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

*[๑] บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

*[๒] มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการ ปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

*[๓] ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบเว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

*[๔] ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย

เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

*[๕] มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

ชไมพร/แก้ไข

๒ กันยายน ๒๕๔๕