

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การคืนเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด
กรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างแล้ว*

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิมีหนังสือ ที่ อว ๐๖๕๖.๐๕/๑๕๕๑
ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ (มหาวิทยาลัยฯ) ได้ทำ
สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการศูนย์การเรียนรู้และการปฏิบัติการภาคสนามและตลาดราชมงคล
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ระยะที่ ๓ กับบริษัท ว. เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘
โดยมีการส่งมอบงานและดำเนินการตรวจรับงานจ้างโครงการดังกล่าวเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่
๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๐ กลุ่มตรวจสอบพิเศษ สำนักงานการตรวจ
เงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เข้าตรวจสอบและพบว่า การก่อสร้างบางส่วน
ไม่ครบถ้วนตามแบบรูปรายการและปริมาณงาน ซึ่งมหาวิทยาลัยฯ ได้จัดทำคำชี้แจงต่อสำนักงาน
การตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ และมีหนังสือจำนวน ๒ ฉบับ เรียกให้บริษัท ว. คืนเงินส่วนที่มี
ดำเนินงานในโครงการดังกล่าว จำนวน ๓๗๓,๔๓๗ บาท แต่บริษัท ว. ไม่ได้ติดต่อมหาวิทยาลัยฯ
เพื่อชำระเงิน มหาวิทยาลัยฯ จึงมีหนังสือฉบับที่ ๓ แจ้งให้บริษัท ว. มาชำระเงินจำนวนดังกล่าว
ภายในวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ซึ่งบริษัท ว. มีหนังสือลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ แจ้งปฏิเสธ
การคืนเงินงานจ้างโครงการดังกล่าว

๒. มหาวิทยาลัยฯ ได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
ลับ ที่ ๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
และมหาวิทยาลัยฯ ได้พิจารณาสำนวนสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติ
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามที่
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเสนอแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตรวจการจ้าง
ได้ตรวจการจ้างโดยเชื่อตามรายงานของกรรมการผู้ควบคุมงาน โดยมีได้ออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่
ก่อสร้าง ทำให้ทางราชการเสียหาย พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ปรากฏด้วยว่ากรณีงานก่อสร้างมิได้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด
เกิดจากกรรมการผู้ควบคุมงานมิได้ตรวจสอบงานอย่างละเอียด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
ให้แก่ทางราชการด้วย รวมทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน ๓๗๔,๑๘๕.๔๘ บาท มหาวิทยาลัยฯ จึงมีคำสั่ง
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ที่ ๔๗๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐
เรียกให้คณะกรรมการตรวจการจ้างและกรรมการผู้ควบคุมงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบ

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๖๕ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ มหาวิทยาลัยฯ มีหนังสือถึงธนาคาร ก. แจ้งว่า ตามที่ธนาคาร ก. เป็นผู้ค้ำประกันของบริษัท ว. ซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการศูนย์การเรียนรู้และการปฏิบัติการภาคสนามและตลาดราชมงคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ระยะที่ ๓ ตามหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา) ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นเงินจำนวน ๔๘๙,๙๘๓.๖๔ บาท นั้น เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ ตรวจสอบและพบว่า การก่อสร้างบางส่วนไม่ครบถ้วนตามแบบรูปรายการและปริมาณงาน ซึ่งมหาวิทยาลัยฯ แจ้งให้บริษัท ว. คืนเงินส่วนที่มีได้ดำเนินการเป็นเงินจำนวน ๓๗๓,๔๓๗ บาท แต่บริษัท ว. ยังคงเพิกเฉย มหาวิทยาลัยฯ จึงขอใช้สิทธิตามข้อผูกพันในสัญญาเรียกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา)

๔. มหาวิทยาลัยฯ ได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดครบถ้วนแล้ว เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

๕. ธนาคาร ก. ได้ออกเช็คส่งจ่ายให้กับมหาวิทยาลัยฯ เป็นเงินจำนวน ๓๗๓,๔๓๗ บาท เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยฯ เห็นว่า เงินจำนวนนี้ไม่ใช่ค่าเสียหายตามกฎหมาย แต่เป็นการเรียกคืนเงินส่วนที่ไม่ได้ดำเนินงานให้ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งมหาวิทยาลัยฯ ในฐานะผู้ว่าจ้างได้เรียกร้องเงินส่วนนี้จากบริษัท ว. ผู้รับจ้างแล้ว แต่ได้รับการปฏิเสธการจ่ายเงิน มหาวิทยาลัยฯ จึงใช้สิทธิเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจำนวน ๓๗๓,๔๓๗ บาท ตามข้อผูกพันของหนังสือสัญญาค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา) อนึ่ง โดยที่หลักประกันที่ยึดได้นั้น มีมูลค่าน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นเงินจำนวน ๗๔๘.๔๘ บาท ดังนั้น เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ บริษัท ว. จึงนำเงินสดมาชำระค่าเสียหายส่วนที่ยังขาดซึ่งเป็นส่วนต่างเพิ่มเติมตามข้อผูกพันของหนังสือค้ำประกันสัญญาจ้างแล้ว

๖. มหาวิทยาลัยฯ จึงมีข้อสั่งการเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ ให้คืนเงินที่มหาวิทยาลัยฯ ได้รับจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทุกรายตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบ

ในการนี้ มหาวิทยาลัยฯ จึงขอหารือในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยฯ ต้องคืนเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือไม่ และมหาวิทยาลัยฯ ต้องดำเนินการเกี่ยวกับกรณีนี้อย่างไร จึงจะชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง มหาวิทยาลัยฯ จะเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทผู้รับจ้างได้หรือไม่ เนื่องจากการก่อสร้างบางส่วนไม่ครบถ้วนตามแบบรูปรายการ และภายในอายุความเท่าใด หรือควรดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตรวจสอบพบว่า การก่อสร้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างโครงการศูนย์การเรียนรู้และการปฏิบัติการภาคสนามและตลาดราชมงคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ระยะที่ ๓ มีปริมาณงานไม่ครบถ้วนตามแบบรูปรายการ ได้แก่ งานสะพานซึ่งมีความยาวขาดไป ๖.๐๙ เมตร จากที่กำหนดไว้ ๘๓.๐๓ เมตร และงานศาลาที่มีความยาวขาดไป ๐.๕๘ เมตร จากที่กำหนดไว้ ๑๕.๙๐ เมตร อย่างไรก็ตาม สะพาน

และศาลาที่มีความยาวไม่ตรงตามแบบรูปารายการยังมีประโยชน์ใช้สอยตามวัตถุประสงค์การใช้งาน สำหรับกรณีของสะพานนั้น การก่อสร้างตามความยาวที่กำหนดมีข้อจำกัดทางกายภาพ เนื่องจากเป็นการก่อสร้างจากริมบ่อซึ่งมีระยะจากขอบฝั่งหนึ่งไปยังอีกฝั่งหนึ่งสั้นกว่าความยาวที่ระบุไว้ในแบบรูปารายการ ดังนั้น หากบริษัท ว. ผู้รับจ้างก่อสร้างสะพานตามแบบรูปารายการจะทำให้โครงสร้างสะพานรูก้ำเข้าสู่พื้นที่ถนน

๒. บริษัท ว. ได้แจ้งปฏิเสธการคืนเงินแก้มหาวิทยาลัยฯ โดยให้เหตุผลว่า บริษัท ว. ได้ดำเนินการก่อสร้างงานส่วนเพิ่มเติมที่ไม่มีในแบบแปลนตามสัญญาจ้างให้แก่มหาวิทยาลัยฯ โดยมหาวิทยาลัยฯ รับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว ประกอบด้วย พื้นที่ถนนที่เพิ่มขึ้น ๓,๘๗๙.๖๑ ตารางเมตร การติดตั้งโคมไฟฟ้าประกอบศาลากลางน้ำและสะพาน จำนวน ๖๔ ชุด และงานตีเส้นถนน ดังนั้น เมื่อนำปริมาณงานส่วนเพิ่มเติมมาหักลบกับส่วนที่ไม่ครบถ้วนตามแบบรูปารายการแล้ว จึงมีค่าจ้างงานที่มหาวิทยาลัยฯ ต้องชำระเพิ่มให้แก่บริษัท ว.

๓. มหาวิทยาลัยฯ ได้ใช้สิทธิตามข้อผูกพันของหนังสือสัญญาค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา) เป็นเงินจำนวน ๓๗๓,๔๓๗ บาท โดยมหาวิทยาลัยฯ นำเงินที่ได้รับจากการเรียกหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญามาหักลบกับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ ดังนั้น มหาวิทยาลัยฯ จึงเรียกให้บริษัท ว. ชำระเงินสดเพิ่มเติมอีก ๗๔๘.๔๘ บาท เพื่อเป็นค่าเสียหาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ประกอบกับข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว มีประเด็นพิจารณาและความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิจะเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้รับจ้างได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการศูนย์การเรียนรู้และการปฏิบัติการภาคสนามและตลาดราชวมงคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ระยะที่ ๓ ข้อ ๓ หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้รับจ้างได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ก. เป็นเงินจำนวน ๔๘๙,๘๘๓.๖๔ บาท มอบให้แก่ผู้ว่าจ้างเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การก่อสร้างบางส่วนไม่ครบถ้วนตามแบบรูปารายการและปริมาณงาน จึงเป็นกรณีที่บริษัท ว. มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสัญญาจ้างอย่างถูกต้องครบถ้วน ซึ่งบริษัท ว. จะต้องคืนเงินส่วนที่ไม่ได้ดำเนินงานในโครงการดังกล่าว เป็นเงินจำนวน ๓๗๓,๔๓๗ บาท เมื่อบริษัท ว. ปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าว การที่มหาวิทยาลัยฯ ใช้สิทธิตามข้อผูกพันในสัญญาเรียกเงินในส่วนที่ผู้รับจ้างมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจากหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา) ตามจำนวนมูลค่าของปริมาณงานที่ไม่ได้ดำเนินการ ย่อมเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยฯ ได้ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาแล้ว นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยฯ ยังรับชำระเงินสดเพิ่มเติมจากบริษัท ว. อีกจำนวน ๗๔๘.๔๘ บาท เพื่อเป็นค่าเสียหายด้วยแล้ว ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยฯ เห็นว่าตนเองยังคงได้รับความเสียหายจากการที่บริษัท ว. ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างสถานที่ราชการ

ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยฯ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มหาวิทยาลัยฯ จึงอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามเงื่อนไขการฟ้องคดีในมาตรา ๔๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และภายในอายุความการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่กำหนดว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้ามหาวิทยาลัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ได้รับความเสียหายใด ๆ เพิ่มเติมหรือคดีขาดอายุความแล้ว มหาวิทยาลัยฯ อาจไม่ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เมื่อมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิได้ใช้สิทธิตามข้อผูกพันในสัญญาเรียกเงินในส่วนที่ผู้รับจ้างมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจากหนังสือคำประกัน (หลักประกันสัญญา) ครบตามจำนวนมูลค่าของปริมาณงานที่มีได้ดำเนินการ รวมถึงรับชำระเงินสดซึ่งเป็นค่าเสียหายจากผู้รับจ้างแล้ว มหาวิทยาลัยฯ จะสามารถคืนเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยสิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับ

^๒มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๔๒ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

^๕มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐^๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒๐^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ด้วยเหตุนี้ ในขณะที่มหาวิทยาลัยฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องมาจากคณะกรรมการตรวจการจ้างและกรรมการผู้ควบคุมงานได้ตรวจรับงานก่อสร้างที่มีได้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งในขณะนั้น มหาวิทยาลัยฯ ใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง แต่บริษัท ข. ปฏิเสธที่จะคืนเงินส่วนที่มีได้ดำเนินงานในโครงการ จึงถือว่าทางราชการได้รับความเสียหายจากการตรวจรับงานจ้างดังกล่าว มหาวิทยาลัยฯ จึงมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

อันก่อให้เกิดผลกระทบกับสิทธิหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม ปรากฏในภายหลังว่ามหาวิทยาลัยฯ ได้ใช้สิทธิตามข้อผูกพัน ในสัญญาเรียกเงินในส่วนที่ผู้รับจ้างมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจากหนังสือคำประกัน (หลักประกันสัญญา) ครบตามจำนวนมูลค่าของปริมาณงานที่มีได้ดำเนินการ รวมถึงรับชำระเงินสดซึ่งเป็นค่าเสียหายจากผู้รับจ้าง ทำให้มหาวิทยาลัยฯ ได้รับเงินจากผู้รับจ้างเป็นจำนวนเท่ากับที่มหาวิทยาลัยฯ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วและไม่ปรากฏความเสียหายอื่นเพิ่มเติม ในขณะนี้จึงไม่มีความเสียหายอันเป็นมูลเหตุที่มหาวิทยาลัยฯ จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด รวมถึงออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น ดังนั้น มหาวิทยาลัยฯ จึงสามารถพิจารณาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคืนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ได้ชำระมาแล้วได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓^{๑๑} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

^{๑๐}มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อนานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}มาตรา ๕๓ คำสั่งทางปกครองที่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คงต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ (มีต่อหน้าถัดไป)

ทางปกครองฯ โดยอนุโลมมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มาใช้บังคับตามหลัก “ยิ่งต้องเป็นไปเช่นนั้น (*a fortiori*)” โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๔๙^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวไม่กระทบต่อการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาความรับผิดทางวินัย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ยุติโดยปราศจากข้อสงสัยว่ามหาวิทยาลัยฯ ได้รับประโยชน์เพิ่มเติมจากที่ระบุไว้ในสัญญาแล้ว มหาวิทยาลัยฯ ก็ควรชำระราคาส่งที่เพิ่มเติม เนื่องจากมหาวิทยาลัยฯ ได้รับประโยชน์อันเกิดจากการทำงานเพิ่มจากที่ระบุไว้ในสัญญา ตามหลักที่ว่า หน่วยงานของรัฐย่อมไม่ประสงค์ที่จะเอาเปรียบคู่สัญญาเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๘

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

ใช้ประโยชน์ หรือยังมิได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (๓) (๔) และ (๕) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(๒) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๓}มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย