

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยคู่กรณีเอง และการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์^{*}

จังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือ ที่ พช ๐๐๒๓.๔/๙๕๐๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ ขอให้ทบทุนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ได้มีคำสั่งจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๒๗๒๐/๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ กรณีสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดเพชรบูรณ์ได้ตรวจสอบงบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ และได้มีข้อทักท้วงเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายงบประมาณจำนวน ๒ กรณี กล่าวคือ (๑) กรณีเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและดูงาน ในต่างประเทศ โครงการจาริกแสวงบุญนมัสการพุทธสังเวชนียสถาน ๔ ตำบล อินเดีย-เนปาล ณ ประเทศอินเดียและเนปาล จำนวน ๒ ครั้ง และ (๒) กรณีเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ชมรมกีฬาเรือพาย จังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นเอง ไม่มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย

๒. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ทำการสอบสวน และรายงานผลการสอบสวนให้จังหวัดเพชรบูรณ์ทราบ ว่า ทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวมีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์

๓. เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ได้วินิจฉัยสั่งการเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสนอทั้ง ๒ กรณี

๔. นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๖๘/๒๕๖๑ เรื่อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เรียกให้ตนเอง (นาย อ. นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์) และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนใน ๒ กรณีดังกล่าว และแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้

๕. เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ แต่โดยที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์เป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ และเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์จึงมีหนังสือถึงจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อจัดส่งหนังสืออุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

^{*} ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/ ๑๗๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๖. เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งหมดแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ดังกล่าว จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ โดยแจ้งเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ทราบด้วย

๗. ต่อมา เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒ฯ และเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๖ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งว่า ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ออกคำสั่งเรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้จังหวัดเพชรบูรณ์แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และเมื่อได้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ซึ่งเป็นคู่กรณีจะต้องหยุดพิจารณาเรื่องไว้ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ และเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือถึงจังหวัดเพชรบูรณ์ แจ้งความเห็นของปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๘. เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๗ จังหวัดเพชรบูรณ์ขอหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในประเด็นว่า ปัจจุบันพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์จะสามารถออกคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้หรือไม่

๙. เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือถึงจังหวัดเพชรบูรณ์ ตอบข้อหารือว่า

๙.๑ คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒ฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ซึ่งเป็นคู่กรณีจะต้องหยุดพิจารณาเรื่องไว้ และผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์จะต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะผู้ทำคำสั่งเรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้

๙.๒ โดยที่ปัจจุบันพ้นกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังไม่ได้ชดใช้เงินเต็มจำนวนความเสียหาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบที่ทำให้คำสั่งดังกล่าวขาดอายุความ

๑๐. เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๗ จังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อสั่งการให้ดำเนินการตามความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ขอให้จังหวัดเพชรบูรณ์พิจารณาทบทวนหนังสือสั่งการ และนำประเด็นปัญหาหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อยุติ โดยมีข้อโต้แย้ง ดังนี้

๑๐.๑ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ไม่ได้เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครองในผลแห่งมูลละเมิดตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ ๖๘/๒๕๖๒ เรื่อง ขตใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ก็เป็นการออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์เท่านั้น มิได้ให้ความเห็นหรือวินิจฉัยในส่วนการสอบสวนแต่อย่างใด และการลงนามในคำสั่งให้ขตใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวก็มิได้ส่งผลให้การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ หากผลการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหน่วยงานไปดำเนินการเพิกถอนคำสั่งฯ จะไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในกำหนด ๑๐ ปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ขตใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการแต่อย่างใด

๑๐.๒ ประเด็นในเรื่องอายุความแห่งมูลละเมิด มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่าการนับวันที่ถือได้ว่าการกระทำละเมิด ควรจะนับตั้งแต่วันที่ได้มีการยืมเงินตามฎีกายืมเงิน หรือวันที่ได้มีการส่งใช้เงินยืมตามฎีกาส่งใช้เงินยืม

๑๐.๓ ประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบที่ทำให้มูลละเมิดขาดอายุความ มีข้อโต้แย้งว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมาย และออกคำสั่งให้ขตใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยชอบด้วยกฎหมายและภายในกำหนดเวลาการใช้สิทธิเรียกร้อง ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงยังไม่มีเหตุอันควรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบจากกรณีที่ทำให้มูลละเมิดทั้งสามกรณีขาดอายุความ

๑๑. เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ จังหวัดเพชรบูรณ์มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อ เรื่อง ขอให้ทบทุนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ขตใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยจังหวัดเพชรบูรณ์ให้ความเห็นประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑๑.๑ เมื่อนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำละเมิดและต้องรับผิดชอบขตใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองขตใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่ออกคำสั่งแทนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ จึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องขตใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์

๑๑.๒ ประเด็นเรื่องอายุความละเมิด เมื่อนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ ๖๘/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องขตใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์จะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และโดยที่มูลละเมิดเกิดขึ้นในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งปัจจุบันพ้นกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง จึงทำให้สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดขตใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังมิได้ขตใช้เงินเต็มจำนวนความเสียหาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบจากกรณีที่ทำให้มูลละเมิดขาดอายุความ

๑๑.๓ ประเด็นที่ว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้มูลละเมิดขาดอายุความ จังหวัดเพชรบูรณ์เห็นว่า หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำให้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ ก็อาจเป็นเหตุอันควรเชื่อว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์มีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหาย ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เนื่องจากยังมีประเด็นการโต้แย้งในการวินิจฉัยข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์สามารถดำเนินการในกรณีดังกล่าวได้โดยถูกต้อง จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจังหวัดเพชรบูรณ์) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสืบประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดต้องเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามเหตุแห่งมูลละเมิดเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และกรณีตามข้อหารือยังอยู่ในอายุความหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สี่ หากมีกรณีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาหาผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ (นาย อ.) ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒ฯ เรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อมาตรา ๑๓^๒ (๑)

^๒ มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ และหากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดต้องเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และประเด็นที่สองเกี่ยวกับการถือการบริหาร ส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์จะนำมาตรการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาด ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้แก่กรณีคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ ซึ่งมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นข้อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเสนอประเด็นของข้อหาหรือทั้งสองประเด็น ดังกล่าวให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อประกอบการพิจารณาก่อน ซึ่งคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของจังหวัดเพชรบูรณ์ในประเด็นที่หนึ่ง และประเด็นที่สองข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดเพชรบูรณ์) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพชรบูรณ์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และมีความเห็นในแต่ละประเด็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ออกคำสั่งองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เรียกให้ตนเอง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดต้องเป็นผู้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า การพิจารณาว่าการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีเองตามมาตรา ๑๓ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย ซึ่งบทนิยามคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา ๕

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียก ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองกรณีตามข้อหารือเมื่อนายกองการบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ (นาย อ.) ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒ฯ เรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีการใช้ดุลพินิจ เป็นเพียงการออกคำสั่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ได้วินิจฉัยสั่งการเห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเสนอ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งตรงตามที่ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ได้มีการพิจารณาทางปกครองไว้โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทน อีกทั้งไม่มีการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากนายกองการบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ (นาย อ.) ไม่ได้มีการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและไม่ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด นายกองการบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ (นาย อ.) จึงไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓^๖ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การออกคำสั่งเรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้จึงไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นอกจากนี้ แม้ว่าหากมีการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ออกคำสั่งให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ก็ต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อหาแบบเดียวกันทุกประการ กรณีนี้จึงเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวจึงไม่เสียไปเพราะเหตุตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งเพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกันอีก

ประเด็นที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒ฯ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับได้ ไม่เสียไปเพราะเหตุเจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และแม้ว่าคำสั่งดังกล่าวลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒) แต่กรณีตามข้อหารือนี้ย่อมสามารถนำบทบัญญัติในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติมาใช้บังคับได้ เพราะเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับในวันที่มีการดำเนินการบังคับทางปกครอง และการออกคำสั่งทางปกครองยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเดิมในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓)ฯ มีผลใช้บังคับเป็นไปตามเรื่องเสร็จที่ ๙๐๘/๒๕๖๘^๗ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๗บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของเทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ กรณีระยะเวลาใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินสิ้นสุดลงก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๑๕๔ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ได้พิจารณาไว้ ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ได้ออกคำสั่งให้ชำระเงินในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ จึงย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังกล่าวได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำหรับประเด็นที่สามและประเด็นที่สี่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่สาม อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามเหตุแห่งมูลละเมิดเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และกรณีตามข้อหาหรือยังอยู่ในอายุความหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ได้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่ ๖๘/๒๕๖๒^๙ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองอีก ทั้งนี้ เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๑^{๑๑} กรณีจึงไม่มีประเด็นต้องพิจารณาเรื่องการนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามเหตุแห่งมูลละเมิดอีก

ประเด็นที่สี่ หากมีกรณีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาหาผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

^๘มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน และล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้

การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งให้พนักงานชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้ออกคำสั่งเคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๑/๑๒๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นแล้วว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพชรบูรณ์สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดได้ในชั้นนี้ จึงไม่มีมูลกรณีที่จะต้องออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๘