

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
: กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สํานักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๙๙๙ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบการทุจริต จัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓,๕๒๘,๓๓๙.๖๕ บาท สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งที่ ๑๖๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผลการสืบสวนคณะกรรมการเห็นว่า การดำเนินการจัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เนื่องจากราคาที่จัดซื้อไม่แพงกว่าราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า การจัดซื้อนมผงดังกล่าวเป็นการจัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าราคาที่ทางราชการจัดซื้อได้ อันเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เห็นควรให้พลตำรวจโท สาโรจน์ ปัญญา พลตำรวจตรี นพรัตน์ มีปรีชา พันตำรวจเอก อำนาจ จันทร์เจริญ พันตำรวจโท พันธุ์พงษ์ สูงศิริมิช และพันตำรวจโท มนตรา สัตถาผล รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งที่ ๗๕๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ให้เจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายต้องรับผิดในทางละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่า ได้ดำเนินการจัดซื้อนมผงตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกประการแล้ว และได้กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และตามข้อ ๑๔ แห่งระเบียบสํานักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๙

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๐๙ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการใด ก็ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น และดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งให้ข้าราชการสินไหมทดแทน แม้ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งจะได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้แต่งตั้งก็ต้องวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้พิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องในการจัดซื้อนมผงรับผิดชอบใช้คำสั่งสินไหมทดแทนแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมต้องผูกพันตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงยกคำอุทธรณ์

สำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจักรภพ เพ็ญแข) ว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามนัยหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้คำสั่งสินไหมทดแทนตามราคาที่ทางราชการกำหนดพร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวงการคลังพิจารณา และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเป็นประการใดแล้ว แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดจะอุทธรณ์ความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่อาจพิจารณาสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ ต้องพิจารณาสั่งการตามข้อพิจารณาของกระทรวงการคลัง สำหรับการที่ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงินก็เป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ครบกระบวนการก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไปเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งห้ารายตามความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจักรภพ เพ็ญแข) ได้กราบเรียนนายกรัฐมนตรีว่า การจัดซื้อนมผงของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนทั้ง ๒ ครั้ง เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว คำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์มีเหตุผลอันสมควรเห็นควรยุติเรื่องนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือว่า การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งห้ารายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กระทรวงการคลังวินิจฉัยตามนัยข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีที่หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการใด ก็ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งให้ข้าราชการสินไหมทดแทน แม้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งจะได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้แต่งตั้งก็ต้องวินิจฉัยสั่งการคำ

อุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก สำนักนายกรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งห้ารายเช่นเดียวกับความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้น ข้อพิพาทดังกล่าวถูกต้องหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือของสำนักนายกรัฐมนตรีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์การออกคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ ซึ่งประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๘๐๑/๒๕๔๗^๑ สรุปได้ว่า ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามกรณีที่ขอหาหรือมาปรากฏว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ห้ารายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จึงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๑

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีกรมราชทัณฑ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๗๕๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี