

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขั้นตอนการดำเนินการและพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
(กรณีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง)

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๖/๐๖๕๑๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการและพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางตรวจสอบพบปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และวิธีปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่วขนาด ๒๔ นิ้ว ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดำเนินการเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยมีนายวิเชษฐ์ โจนธรรมกุล เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบ

๒. ต่อมานายวิเชษฐ์ โจนธรรมกุล ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่เรียกให้นายวิเชษฐ์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของนายวิเชษฐ์ฯ ต่อมานายวิเชษฐ์ฯ ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่เรียกให้นายวิเชษฐ์ฯ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งตามคำฟ้องของนายวิเชษฐ์ฯ ระบุว่า ส่วนงานตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบยังมีได้ให้โอกาสนายวิเชษฐ์ฯ ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน กรมบัญชีกลางจึงขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้

๓. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งว่า กรณีดังกล่าวได้ดำเนินการออกคำสั่งให้นายวิเชษฐ์ฯ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ซึ่งนายวิเชษฐ์ฯ ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง และขณะนี้คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การที่จะให้นายวิเชษฐ์ฯ ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานภายหลังได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจึงเป็นการล่วงเลยขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยงาน เห็นควรให้เป็นไปตามกระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป

๔. กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีข้างต้น จึงได้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาในคราวการประชุมครั้งที่ ๖๙/๒๕๕๐ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑-๓๓๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๔๘ ระบุว่า ในกรณีที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้เสมอ จึงขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตรวจสอบว่า ได้มีการให้โอกาสนายวิเชษฐฯ ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้วหรือไม่ หากยังไม่ดำเนินการอาจทำให้คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้นายวิเชษฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลให้คำสั่งของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้ยกอุทธรณ์ของนายวิเชษฐฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และเมื่อคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถดำเนินการให้ถูกต้องโดยทบทวนคำสั่งทางปกครองในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ จึงขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของตนและดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อดำเนินการแล้วให้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังที่ระบุให้นายวิเชษฐฯ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง จึงส่งเรื่องให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดำเนินการต่อไป

๕. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งว่า ได้ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้ว ซึ่งกระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า

(๑) นายวิเชษฐ ไรจนธรรมกุล ได้ยื่นฟ้องศาลปกครองแล้ว กระทรวงคมนาคมจึงไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวชอบหรือไม่ อย่างไร จึงเห็นควรรอผลการพิจารณาจากศาลปกครอง

(๒) กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาให้บุคคลต้องรับผิดทางละเมิด โดยเพิ่มนายวิเชษฐฯ ให้รับผิดชอบใหม่ กระทรวงการคลังจึงน่าจะเป็นผู้ดำเนินการเองก่อนมีมติให้ต้องรับผิดทางละเมิด และเนื่องจากนายวิเชษฐฯ มิได้ถูกคณะกรรมการสอบสวนตั้งแต่ต้นจึงมิได้อยู่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับเรื่องนี้ได้ล่วงเลยระยะเวลาจากการดำเนินการแล้ว และอยู่ในชั้นพิจารณาของศาลปกครอง อีกทั้งไม่มีการเพิกถอนคำสั่งเดิมตามความเห็นข้างต้นจึงไม่อาจเรียกให้นายวิเชษฐฯ มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้

กรมบัญชีกลางจึงขอหารือ ดังนี้

๑. ตามความเห็นของกระทรวงคมนาคมที่เห็นว่าไม่สามารถดำเนินการตามความเห็นของกรมบัญชีกลางถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

๒. กรณีที่นายวิเชษฐ วิจารณ์ธรรมกุล ได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่เรียกให้นายวิเชษฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นหากจะมีการดำเนินการแก้ไขกระบวนการพิจารณาเพิ่มเติมโดยหน่วยงานผู้ออกคำสั่ง หรือกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการเรียกให้นายวิเชษฐฯ มาชี้แจงแสดงเหตุผลเพิ่มเติมได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมบัญชีกลาง) และกระทรวงคมนาคม(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า มีเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่ว่นขนาด ๒๔ นิ้ว ทั้งสิ้นจำนวน ๑๗ ราย รวมทั้งนายวิเชษฐฯ ด้วย และเจ้าหน้าที่ทั้ง ๑๗ ราย ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง เมื่อกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วพบว่าเกิดความบกพร่องเฉพาะนายวิเชษฐฯ เท่านั้น ที่ไม่มีหลักฐานการถูกเรียกให้มาชี้แจงเหตุผลเพิ่มเติมในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองโดยเรียกให้นายวิเชษฐฯ มาชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในความรับผิดชอบทางละเมิดจะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า คำสั่งให้นายวิเชษฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่ว่น ขนาด ๒๔ นิ้ว เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้ให้อีกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

เสียก่อนตามมาตรา ๓๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๕^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

^๒ มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^๓ ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

^๔ มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้ นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถัดต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

ปกครองฯ ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เมื่อได้มีการแก้ไขความไม่สมบูรณ์นั้นแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายวิเชษฐฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อกระทรวงคมนาคม และกระทรวงคมนาคมได้ยกอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้สิ้นสุดลงแล้ว การที่เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่ง และกระทรวงคมนาคมผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง จะดำเนินการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ จึงล่วงเลยเวลาที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑