

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ของราชการส่วนท้องถิ่น
: กรณีเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีกระทำละเมิดต่อ
บุคคลภายนอก

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๓๕๔๙ ลงวันที่ ๗
ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุป
ข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ให้ผู้บังคับบัญชา
หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระ
ราชกฤษฎีกา ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน โดยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ
ดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานของ
รัฐดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. โดยอนุโลมโดยในกรณีตาม
หมวด ๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้
กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง

(๒) กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑
กรกฎาคม ๒๕๔๐ แจกให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ได้แก่ เทศบาล
เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ถือปฏิบัติตามความใน
หมวด ๒ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอนุโลม ทั้งนี้ ข้อความใดที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
กระทรวงการคลัง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือควบคุม
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดทางละเมิด โดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การ
ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๒ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ
กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘ กรณีนายมัน ดิรอด อดีต

ลูกจ้างประจำตำแหน่งพนักงานขับเครื่องจักรกล องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี ได้รับคำสั่งให้นำรถบรรทุกน้ำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปปฏิบัติงานแล้วเกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกับรถยนต์ของบุคคลภายนอกโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วเห็นว่า นายม้วนฯ ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีจึงไม่มีสิทธิไล่เบี้ยให้นายม้วนฯ ชดใช้เงินตามจำนวนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ่ายให้แก่บริษัท เอร่าวิณประกันภัย จำกัด ผู้รับช่วงสิทธิของผู้เสียหาย ตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ภาค ๑ พร้อมทั้งส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบตามนัยข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๑๗ และข้อ ๓๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสำนวนการสอบสวนกรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า นายม้วนฯ ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหากนายม้วนฯ ได้ใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงคาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีใช้สิทธิไล่เบี้ยนายม้วนฯ ในอัตราร้อยละ ๖๕ ของจำนวนค่าเสียหายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ใช้แก่บริษัท เอร่าวิณประกันภัย จำกัด ผู้รับช่วงสิทธิของผู้เสียหาย โดยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ มาตรา ๑๒ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๑๙

(๕) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี ได้มีคำสั่งที่ ๒๐๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ให้นายม้วน ติรอต ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๗๔,๐๑๖.๓๕ บาท แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีภายใน ๓๐ วัน โดยกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็ให้ไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน ซึ่งต่อมานายม้วนฯ ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง แต่ศาลได้มีคำสั่งยกคำฟ้องด้วยเหตุที่ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล นายม้วนฯ จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด จึงได้มีคำสั่งที่ ๗๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้งดเรียกค่าสินไหมทดแทนพร้อมทั้งแจ้งให้นายม้วนฯ ทราบตามนัยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

๑ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ มาตรา ๒ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ข้อ ๓๑ กำหนดให้นัยข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามข้อ ๑๗ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และตามข้อ ๑๘ กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อ

บุคคลภายนอก เมื่อกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวโดยอนุโลม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๑๔/ว ๒๓๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ การปฏิบัติตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ จึงสรุปความได้ว่า หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบและเมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งในปัจจุบันหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งก็ถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๘๐๑/๒๕๔๗ ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ สรุปได้ว่า กรมราชทัณฑ์ต้องมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จึงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๓. ดังนั้น กรณีนายม้วน ติรอต อดีตลูกจ้างประจำ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ หมวด ๒ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยอนุโลม และจะต้องปฏิบัติตามข้อ ๓๑ ประกอบข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีได้มีคำสั่งตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และแจ้งให้นายม้วนฯ ทราบ ต่อมาเมื่อนายม้วนฯ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จึงควรผูกพันตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยด้วย ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวข้างต้น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายข้างต้นแล้ว จึงขอหารือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยถูกต้องหรือไม่ และมีแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) แล้ว เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งที่ตนทำขึ้น โดยกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามความเห็นของตนได้ ทั้งนี้ ตาม

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๑ ประกอบกับมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น เจ้าหน้าที่ต้องผูกพันตามแนวทางการใช้ดุลพินิจหรือการวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรผู้กำกับดูแลการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย

กรณีที่หารือมานี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี ได้มีคำสั่งให้นายม้วน ตีรอต ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๔,๐๑๖.๓๕ บาท แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งเป็นการดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดฯ และวินิจฉัยสั่งการในฐานผู้กำกับดูแลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยถือปฏิบัติตามข้อ ๓๘^๓ ประกอบกับข้อ ๑๘^๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งใช้บังคับโดยอนุโลมกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙^๕ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐^๖

^๑ มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๓๘ ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใด และให้หาข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๙ มาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

^๔ ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๑๔/ว ๒๓๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

^๖ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กรณีดังกล่าว เพื่อให้การตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ เมื่อนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีได้มีคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายหลังการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงมหาดไทยและได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยแล้ว หากมีการอุทธรณ์คำสั่ง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้น การที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้งดเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายม้วนฯ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรีจึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และมีคำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๙