

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
โดยกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๗๗๑ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้จัดส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๕๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ระหว่างนายวิเชียร อรรถพร ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี กับเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ที่ ๑ กระทรวงการคลัง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกินกว่าจำนวน ๑,๖๔๐,๒๕๔.๙๖ บาท โดยให้รับผิดชอบละ ๓๒๘,๐๕๐.๙๙ บาท โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางซึ่งกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการต้องจ่ายค่าจ้างในการก่อสร้างปรับปรุงถนนสูงกว่าความเป็นจริง ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายเป็นเงิน ๓,๓๔๗,๔๕๙.๑๐ บาท โดยให้รับผิดชอบละ ๖๖๙,๔๙๑.๘๒ บาท

๒. ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน โดยมีเหตุแห่งคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ตลอดถึงการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จึงให้ลดส่วนและหรือหักส่วนในความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกก่อนร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมด ๓,๓๔๗,๔๕๙.๑๐ บาท หรือเท่ากับ ๑,๐๐๔,๒๓๗.๗๓ บาท คงเหลือความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นเงิน ๒,๓๔๓,๒๒๑.๓๗ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชอบในสัดส่วนร้อยละ ๗๐ ของเงินสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จำนวน ๒,๓๔๓,๒๒๑.๓๗ บาท เป็นเงิน ๑,๖๔๐,๒๕๔.๙๖ บาท โดยแบ่งให้กรรมการแต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตน คนละ ๓๒๘,๐๕๐.๙๙ บาท สำหรับอีกร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจำนวน ๗๐๒,๙๖๖.๔๑ บาท เป็นสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบและหรือเสนอความเห็น และผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานและผู้อนุมัติโครงการ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่ง ที่ ๘๘๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางมีการปกปิดราคากลางไว้เป็นความลับเนื่องจากเป็นเอกสารสำคัญมิได้เสนอผ่านเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบหรือเสนอความเห็น และผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานและผู้อนุมัติโครงการ จึงมิได้มีผู้ใดทำการตรวจสอบความเหมาะสมของราคากลางดังกล่าว บุคคลดังกล่าวจึงไม่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการกำหนดราคากลางแต่อย่างใด พร้อมทั้งส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๔. กรมบัญชีกลางพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าวให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้ว ตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๒๓๒๙๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ กรณีย่อมถือได้ว่ากระทรวงการคลังได้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนในกรณีนี้ครบถ้วนแล้ว ตามนัยข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผลคดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีย่อมผูกพันต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวในส่วนที่ให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วนนั้น สำหรับประเด็นเหตุแห่งการพิจารณาวินิจฉัยตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ให้ลดส่วนและหรือหักส่วนในความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกก่อนร้อยละ ๓๐ และกำหนดให้เป็นสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบและเสนอความเห็นและผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานหรือผู้อนุมัติโครงการ นั้น ต้องถือว่าเป็นการให้ความเห็นหรือการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยและกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน กรณีนี้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอีกแต่อย่างใด

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้ดำเนินการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและวินิจฉัยสั่งการรวมทั้งการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นครั้งที่สอง มีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อปรากฏเหตุละเมิดขึ้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ครบถ้วนแล้ว ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีและได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน โดยให้ลดส่วนหรือหักส่วนในความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกก่อนร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดของจำนวนเงิน ๓,๓๔๗,๔๕๕.๑๐ บาท หรือเท่ากับ ๑,๐๐๔,๒๓๗.๗๓ บาท คงเหลือความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนเงิน ๒,๓๔๓,๒๒๑.๓๗ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารายรับผิดชอบร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นเงินจำนวน ๑,๖๔๐,๒๕๔.๙๖ บาท โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนคนละ ๓๒๘,๐๕๐.๙๙ บาท คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอีก

สำหรับความเสียหายอีกร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นจำนวนเงิน ๗๐๒,๙๖๖.๔๑ บาท ที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบและเสนอความเห็นและผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานหรืออนุมัติโครงการ โดยไม่ได้กำหนดว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดซึ่งจะต้องรับผิดชอบ

^๑ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนทราบ

ในความเสียหายดังกล่าว และเรื่องนี้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีชี้แจงว่าได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และมีความเห็นว่าไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว กระทรวงการคลังย่อมมีหน้าที่ต้องตรวจสอบ สำนวนต่อไปเพราะเป็นคนละกรณีกับเรื่องที่กระทรวงการคลังได้เคยวินิจฉัยแล้ว

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๖