เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
และการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลนครสมุทรปราการ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๓๗๑ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือการออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า

(๑) เทศบาลนครสมุทรปราการ อำเภอเมืองสมุทรปราการ ได้มีคำสั่งเทศบาล ที่ ๒๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๓ จังหวัดนครปฐมได้ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนครสมุทรปราการ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๔-๒๕๔๕ จำนวน ๒ โครงการ คือ โครงการก่อสร้างดาดท้องคลองโพงพางคอนกรีตเสริมเหล็ก งบประมาณ ๗,๗๒๐,๐๐๐ บาท และโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอล โรงเรียนเทศบาล ๓ งบประมาณ ๓๖๙,๐๐๐ บาท พบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดราคากลางค่าวัสดุไม่ถูกต้องทั้งสองโครงการ ทำให้โครงการก่อสร้างดาดท้องคลองโพงพางคอนกรีตเสริมเหล็กได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๔๕๘,๑๙๑.๘๕ บาท และโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอลได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒๐,๕๕๒.๘๗ บาท รวมค่าเสียหายทั้งสิ้น ๔๗๘,๗๔๔.๗๒ บาท ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สรุปรายงานผลการสอบสวนเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๘ และนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ ได้วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนทั้งสองโครงการ เมื่อประมาณวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ สรุปได้ว่า นางราศี ทองเงิน ผู้อำนวยการกองช่างในขณะนั้น (ปัจจุบันลาออกจากราชการแล้ว) ประธานคณะกรรมการกำหนดราคากลาง นางเอกจมาพร แซ่ล่อ นายช่างผังเมือง ๕ (ปัจจุบันลาออกจากราชการแล้ว) และนายสมศักดิ์ ศรีสุระ นายช่างโยธา ๕ (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนักบริหารงานช่าง ๖ เทศบาลตำบลด่านสำโรง อำเภอเมืองสมุทรปราการ) ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล คนละ ๑๕๙,๕๘๑.๕๗ บาท พร้อมทั้งส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

(๒) กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังพิจารณากรณีดังกล่าวแล้ว เห็นว่าโครงการก่อสร้างดาดท้องคลองโพงพางคอนกรีตเสริมเหล็กได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๔๕๘,๑๙๑.๘๕ บาท และโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอลโรงเรียนเทศบาล ๓ ได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒๐,๕๕๒.๘๗ บาท รวมค่าเสียหายเป็นเงินทั้งสิ้น

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๕/๗๑๐ ลงวันที่ ๗สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔๗๘,๗๔๔.๗๒ บาท จึงให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางทั้งสองโครงการ ประกอบด้วย นางราศี ทองเงิน นางเอกจมาพร แซ่ล่อ และนายสมศักดิ์ ศรีสุระ (สุริยะมงคล ศรีสุระ) รับผิดในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหาย ๔๗๘,๗๔๔.๗๒ บาท คิดเป็นเงินคนละ ๑๒๗,๖๖๕.๒๕ บาท และให้นางบารนี เลิศไพศาล ปลัดเทศบาลนครสมุทรปราการ และนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ รับผิดคนละร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย ๔๗๘,๗๔๔.๗๒ บาท คิดเป็นเงินคนละ ๔๗,๘๗๔.๔๗ บาท ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(๓) เทศบาลนครสมุทรปราการ โดยนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ พิจารณาความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว เห็นว่า นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม และนางบารนี เลิศไพศาล ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลนครสมุทรปราการ เนื่องจากไม่ได้มีหน้าที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องของราคากลางที่กำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดราคากลาง และได้แย้งความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการวินิจฉัยสั่งการ ตามนัยข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้พิจารณาแล้ว และมีความเห็นเช่นเดียวกับกระทรวงการคลัง พร้อมทั้งแจ้งให้เทศบาลนครสมุทรปราการทราบ

(๔) เทศบาลนครสมุทรปราการ โดยนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ เห็นว่าโครงการก่อสร้างดาดท้องคลองโพงพางคอนกรีตเสริมเหล็ก ยังมีข้อเท็จจริง ระเบียบกฎหมายที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริงหลายประการ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ และรายงานให้กรมบัญชีกลางทราบส่วนโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอล โรงเรียนเทศบาล ๓ นั้น เทศบาลนครสมุทรปราการ โดยนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งเทศบาลนครสมุทรปราการ ที่ ๖๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล ซึ่งประกอบด้วยนางราศี ทองเงิน นางเอกจมาพร แซ่ล่อ และนายสมศักดิ์ ศรีสุระ รับผิดในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหาย ๒๐,๕๕๒.๘๗ บาท คิดเป็นเงินคนละ ๕,๔๘๐.๗๗ บาท และให้นางบารนี เลิศไพศาล กับนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม รับผิดคนละร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจำนวนเงิน ๒๐,๕๕๒.๘๗ บาท คิดเป็นเงินคนละ ๒,๐๕๕.๒๙ บาท พร้อมทั้งแจ้งสิทธิให้บุคคลดังกล่าวทราบว่าสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อนายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง

(๕) นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ และนางบารนี เลิศไพศาลได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของเทศบาลนครสมุทรปราการ แต่เทศบาลนครสมุทรปราการเห็นว่า นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ของตนเองและนางบารนี เลิศ

ไพศาล ได้ตามนัยมาตรา ๑๓ (๑) และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าควรยกอุทธรณ์พร้อมทั้งรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นเรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีกระทรวงการคลังเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้เพิ่มเติมจำนวนเงินที่ต้องชำระเพิ่มขึ้นหรือลดลง สรุปประเด็นที่สามของข้อหารือได้ว่า เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นให้อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดด้วย จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเอง อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงไม่สามารถ ทำการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งมีคำสั่งต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งนั้น ย่อมหมายถึงเจ้าหน้าที่ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอนุโลม และสำหรับประเด็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ย่อมได้แก่เจ้าหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ ประกอบกับกรณีของเทศบาลนครสมุทรปราการ ซึ่งนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการได้ออกคำสั่งเทศบาล ที่ ๖๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของเทศบาลและตนเองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลนครสมุทรปราการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ย่อมถือได้ว่า นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นคู่กรณีเองและมีพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๓ (๑) ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ และจะต้องดำเนินการต่อไปตามนัยมาตรา ๑๔ ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการที่เป็นผู้กำกับดูแล

เทศบาลนครสมุทรปราการทราบเพื่อมีคำสั่งต่อไป ซึ่งกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการต้องมีคำสั่งต่อไปนั้น มีข้อพิจารณาได้ว่า

๒.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการควรมีคำสั่งให้นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นผู้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลนครสมุทรปราการ ที่ ๖๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีคำสั่งว่า นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการออกคำสั่งได้ เนื่องจากเป็นคู่กรณีเองและมีพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรง อันอาจจะทำให้มีการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงให้รองนายกเทศมนตรีผู้ซึ่งรักษาราชการแทนนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม ที่ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าวเป็นผู้ออกคำสั่งแทน และเมื่อนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอุทธรณ์คำสั่ง นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม หรือผู้รักษาราชการแทนย่อมไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการต้องเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ชั้นต้นตามมาตรา ๑๔ ประกอบกับมาตรา ๒๐ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต่อมาหากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ยอมชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ที่มีอำนาจรักษาราชการแทนนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม เป็นผู้ออกคำสั่งเทศบาลนครสมุทรปราการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือ

๒.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจะต้องเป็นผู้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลนครสมุทรปราการ ที่ ๖๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ และออกคำสั่งจังหวัดสมุทรปราการให้นายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชำระเงินค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลนครสมุทรปราการ และเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ชั้นต้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต่อมาหากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ยอมชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการก็จะต้องเป็นผู้ออกคำสั่งจังหวัดสมุทรปราการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๓. เนื่องจากมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน และโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอลก็ใช้งบประมาณของเทศบาลนครสมุทรปราการ เทศบาลนครสมุทรปราการจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับเทศบาลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแลตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง รวมทั้งจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ประกอบกับเทศบาลก็เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล (เทศบาล) คือ นายกเทศมนตรีหรือผู้ที่นายกเทศมนตรีมอบหมายหรือในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ย่อมเป็น

อำนาจของผู้รักษาราชการแทน ดังนั้น การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๒ จึงน่าจะเป็นแนวทางตามข้อ ๒.๑

๔. กรณีดังกล่าวนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม นายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการได้วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอล โรงเรียนเทศบาล ๓ ว่าเกิดความเสียหาย จำนวนเงิน ๒๐,๕๕๒.๘๗ บาท และมีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลประกอบด้วย นางราศี ทองเงิน นางเอกจมาพร แซ่ล้อ และนายสมศักดิ์ ศรีสุระ (สุริยะมงคล ศรีสุระ) เมื่อประมาณวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ดังนั้น จึงต้องมีการออกคำสั่งใหม่ให้บุคคลทั้งสามชำระเงินภายในกำหนดอายุความสองปีตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งน่าจะครบกำหนดประมาณวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ส่วนกรณีของนายชนม์สวัสดิ์ อัศวเหม และนางบารนี เลิศไพศาล ซึ่งกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้เทศบาลนครสมุทรปราการทราบว่า ต้องร่วมรับผิดตามโครงการดังกล่าวด้วยเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๙ อายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงน่าจะครบกำหนดในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑ (เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๔๙)

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว จึงขอหารือข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน การนับอายุความ การพิจารณาอุทธรณ์ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในประเด็นข้างต้นว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยถูกต้องหรือไม่ และควรมีแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสี่ประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งเทศบาลนครสมุทรปราการ ที่ ๖๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ และมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่เทศบาลนครสมุทรปราการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดด้วย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะมาตรา ๑๓[๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครอง ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ ดังนั้น การที่นายชนม์สวัสดิ์ฯ ได้ออกคำสั่งเทศบาลนครสมุทรปราการ ที่ ๖๓๐/๒๕๔๙ เรียกให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่า

---

[๑] มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

สินไหมทดแทน จึงทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายต้องชี้แจงแนะนำให้นายชนม์สวัสดิ์ฯ ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่นายกเทศมนตรีละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการอาจเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๑[๒] และมาตรา ๗๓[๓] แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

เมื่อได้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลนครสมุทรปราการ ที่ ๖๓๐/๒๕๔๙ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วนายชนม์สวัสดิ์ฯ ซึ่งเป็นคู่กรณีต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาจะได้มีคำสั่งต่อไป ซึ่งมาตรา ๒๐[๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหมายความรวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาเหนือนายชนม์สวัสดิ์ฯ ขึ้นไปชั้นหนึ่งจึงหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการอาจสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ทำหน้าที่แทนได้เข้าทำหน้าที่นั้น ตามที่กำหนดในข้อ ๘ วรรคสาม[๕] แห่ง

---

[๒] มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

[๓] มาตรา ๗๓ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

[๔] มาตรา ๒๐ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

[๕] ข้อ ๘ ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่ง

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ในกรณีนี้คือ นายชนม์สวัสดิ์ฯ ในฐานะนายกเทศมนตรีนครสมุทรปราการ ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย และไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่ออกคำสั่งแทนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้ นายชนม์สวัสดิ์ฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลนครสมุทรปราการ

ประเด็นที่สอง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องออกภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช่หรือไม่ เห็นว่า การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง[๗] ดังนั้น หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยไม่ต้องนำอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นอายุความการฟ้องคดีมาใช้กับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้มีคำสั่งเรียกให้นายชนม์สวัสดิ์ฯ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการต้องมีหนังสือเตือนให้บุคคลดังกล่าวชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และหากยังไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและ

ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ทำให้ถูกคัดค้าน และสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ทำหน้าที่แทนได้เข้าทำหน้าที่นั้นและแจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] มาตรา ๑๐ ฯลฯ ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๗] คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๖ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ระหว่างเทศบาลเมืองหนองคาย ผู้ฟ้องคดี กับนายวีระศักดิ์ พันธ์นาเหนือ ที่ ๑ นายทวีบุญ อินทราวุธ ที่ ๒ และนางสาวสุกัญญา สนิทภักดี ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี

ขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๕๗[๘] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐[๙]

ประเด็นที่สาม ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า มาตรา ๔๔[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้การอุทธรณ์จะต้องยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เมื่อได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ในชั้นต้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๕[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการ

---

[๘] มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๙] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๐] มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

[๑๑] มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์

ทางปกครองฯ ซึ่งกรณีนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สี่ หากผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ยอมชำระเงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เห็นว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจึงเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๒[๑๒] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๐

ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

[๑๒]ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง