

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกคำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ผู้ออกคำสั่ง
เคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน

การประปานครหลวงได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๔๒๐-๒-๑.๔/๕๓๓๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายกรณีการออกคำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สรุปความได้ว่า การประปานครหลวงได้มีคำสั่งที่ ๓๔๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ว่าการทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ และผู้ว่าการมีความเห็นตามผลการพิจารณาทั้งในส่วนของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และจำนวนค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ จากนั้นการประปานครหลวงได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๔๒๐-๒-๑/๒๕๕๓๕ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

เนื่องจากการประปานครหลวงเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ว่า “...เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็น... รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ... ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ” ในกรณีนี้ การประปาฯ ต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ในระหว่างที่เตรียมการและดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่ง มีประเด็นข้อกฎหมายที่จำต้องหารือให้ได้ข้อยุติที่แน่ชัดเสียก่อนการออกคำสั่งว่าถูกต้องหรือไม่ และขอรื้อข้อกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีประเด็น ดังนี้

๑. กรณีจะถือว่า “เจ้าหน้าที่” หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองเป็นคู่กรณีหรือกรณีอื่นตามความหมายของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงว่า การประปาฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งการประปาฯ ที่ ๓๔๓/๒๕๕๘ ดังกล่าว โดยนายธนศักดิ์ วัฒนฐานะ ผู้ว่าการ แต่งตั้ง นายปริยญา ยมะสมิต ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าการ (ก่อสร้าง) เป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ต่อมาตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๐ จนถึงปัจจุบัน นายปริยญาฯ เข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการ

แทนนายธนศักดิ์ฯ ทำให้ผู้ว่าการคนปัจจุบันจะต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การประปานครหลวงขอหาหรือว่ากรณีที่ผู้ว่าการเคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด และเป็นผู้พิจารณาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบ ถือได้ว่าเป็นกรณีหรือกรณีอื่นในเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และจะพิจารณาทางปกครองในฐานะผู้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ และหากในกรณีที่ผู้ว่าการไม่สามารถออกคำสั่งได้ ซึ่งมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า “เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป” ในกรณีนี้ ผู้บังคับบัญชาที่เหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งที่จะออกคำสั่งดังกล่าวนั้นจะเป็นผู้ใดที่จะมีอำนาจพิจารณาสั่งการมีคำสั่งต่อไป

๒. ประเด็นเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒.๑ ในกรณีที่ผู้ว่าการเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พนักงานผู้ถูกบังคับหรือจะอยู่ในบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ใด และมีขั้นตอนอย่างไร

๒.๒ กรณีที่กระทรวงการคลังไม่อาจพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสิ้นสุด และการประปานครหลวงออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจ และมีการพิจารณาอุทธรณ์แล้วแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้อุทธรณ์ หากต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่การประปานครหลวงพิจารณา การประปานครหลวงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร

๒.๓ ในกรณีผู้ถูกบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอุทธรณ์คำสั่งการประปานครหลวงสามารถรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนการพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่ และสามารถทุเลาการบังคับทางปกครองเพื่อรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังได้หรือไม่

๓. ในประเด็นเรื่องอายุความ เมื่อการประปานครหลวงออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อายุความในการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสะดุดหยุดลงหรือไม่ และจะต้องฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปี นับแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและรัฐวิสาหกิจแห่งการทำความผิดหรือไม่

๔. ประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาล เนื่องจากในการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง และสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้การใช้สิทธิของผู้ถูกบังคับตามคำสั่งเป็นไปด้วยความถูกต้อง ในกรณีที่ผู้ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่พอใจผลการพิจารณา

ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ และในกรณีที่การประปานครหลวงมีข้อขัดข้องไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ และมีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะอยู่ในอำนาจพิจารณาตีของศาลได้

จากประเด็นข้อกฎหมายข้างต้น การประปานครหลวงยังไม่สามารถออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานทราบตัวผู้ต้องรับผิดและทราบจำนวนความเสียหาย คือวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ จะครบกำหนดในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ นี้ ดังนั้น การประปานครหลวงจึงขอหารือข้อกฎหมายเพื่อการประปานครหลวงจะได้ดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการประปานครหลวง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนการประปานครหลวง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ๖ ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นายปริญญา ยมะสมิต เคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน และเป็นผู้พิจารณาว่าผู้ใดจะต้องรับผิด ต่อมาเมื่อนายปริญญาฯ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการการประปานครหลวง นายปริญญาฯ จะพิจารณาทางปกครองในฐานะผู้ออกคำสั่งให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ และจะถือว่านายปริญญาฯ เป็นคู่กรณีหรือกรณีอื่นที่มีผลต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ผู้ว่าการการประปานครหลวงเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พนักงานการประปานครหลวงที่อยู่ในบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ใด และมีขั้นตอนอย่างไร

ประเด็นที่สาม กรณีที่การประปานครหลวงได้ออกคำสั่งเรียกให้พนักงานการประปานครหลวงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลัง และพนักงานการประปานครหลวงที่ต้องรับผิดได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยการประปานครหลวงได้มีการพิจารณาอุทธรณ์แล้วแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้อุทธรณ์แล้ว หากต่อมากกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่การประปานครหลวงพิจารณา การประปานครหลวงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร

ประเด็นที่สี่ หากเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการประปานครหลวงได้ออกไปก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลัง การประปานครหลวงสามารถรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนการพิจารณาได้หรือไม่ และสามารถสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเพื่อรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังได้หรือไม่

ประเด็นที่ห้า ในเรื่องอายุความ เมื่อการประปานครหลวงออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อายุความในการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสะดุดหยุดลงหรือไม่ และจะต้องฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานรู้ตัวและรู้เหตุแห่งการกระทำความผิดหรือไม่

ประเด็นที่หก การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของการประปานครหลวง รวมถึงการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องดังกล่าวของพนักงานการประปานครหลวงผู้ต้องรับผิดทางละเมิด

อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และการประปานครหลวงมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้การใช้สิทธิของพนักงานการประปานครหลวงดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องหรือไม่

อย่างไรก็ดี เมื่อประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นสมควรส่งประเด็นดังกล่าวให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งมีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเป็นผู้พิจารณาเพื่อวางบรรทัดฐานแนวทางการพิจารณาในเรื่องนี้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาหรือของการประปานครหลวงในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่นายปริญญา ยมะสมิต เคยเป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมาก่อน และเป็นผู้พิจารณาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบ ต่อมาเมื่อนายปริญญาฯ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการการประปานครหลวง นายปริญญาฯ จะพิจารณาทางปกครองในฐานะผู้ออกคำสั่งให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ และจะถือว่านายปริญญาฯ เป็นคู่กรณีหรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ เห็นว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งดังกล่าวถือเป็นการพิจารณาทางปกครองตามนัยมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองและอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๑๓^๓

^๑มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^๒มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

และมาตรา ๑๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายปริญญญา เป็นผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งที่จะเรียกให้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน นายปริญญญา จึงไม่ใช่ “คู่กรณี” ตามมาตรา ๑๓^๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนจะเป็นกรณีที่ถือเป็นเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การให้ความเห็นชอบตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขณะนั้น ของนายธนศักดิ์ วัฒนฐานะ ผู้ว่าการการประปานครหลวงคนก่อน เป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนภายในฝ่ายปกครองยังไม่มีผลกระทบต่อพนักงานผู้ต้องรับผิดชอบเพราะยังไม่มี การออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่นายปริญญญา ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องนี้และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการการประปานครหลวง และจะต้องเป็นผู้มีคำสั่งเรียกให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ถือเป็นการดำเนินการ ภายใต้การพิจารณาเดียวกัน กรณีจึงไม่เข้าเหตุตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ดังนั้น นายปริญญญา ในฐานะผู้ว่าการการประปานครหลวงจึงสามารถลงนามในคำสั่ง เรียกให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ผู้ว่าการการประปานครหลวงเป็นผู้ออกคำสั่งให้ขอใช้ คำสั่งใหม่ทดแทน พนักงานการประปานครหลวงที่อยู่ในบังคับตามคำสั่งให้ขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทน จะอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ใด และมีขั้นตอนอย่างไร เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการยื่นคำอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์และการพิจารณาคำอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ดังนั้น พนักงานการประปานครหลวงผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้ขอใช้คำสั่งใหม่ ทดแทนจึงอาจใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ โดยการยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการการประปานครหลวง ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในส่วนของการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้น เป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๔๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ โดยหากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไป และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประปาานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๒๔^๘ บัญญัติว่า คณะกรรมการการประปานครหลวงมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของการประปานครหลวง อีกทั้งมาตรา ๒๘^๙ มาตรา ๒๙^{๑๐}

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตาม วรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของการประปานครหลวง อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) วางข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๑๓

(๒) วางข้อบังคับการประชุม และการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

(๓) วางข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอนพนักงาน ระเบียบวินัย การลงโทษพนักงาน และการร้องทุกข์

(๔) วางข้อบังคับว่าด้วยระเบียบปฏิบัติงานของการประปานครหลวง ถ้าข้อบังคับมีข้อความจำกัดอำนาจผู้ว่าการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อความเช่นว่านั้นในราชกิจจานุเบกษา

(๕) วางข้อบังคับว่าด้วยจำนวนอัตราตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของพนักงาน

(๖) วางข้อบังคับเกี่ยวกับลูกจ้าง

(๗) วางข้อบังคับว่าด้วยบำเหน็จ และกองทุนบำเหน็จผู้ปฏิบัติงานในการประปานครหลวง และการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว

มาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ

ให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และได้รับเงินเดือนตามที่คณะกรรมการกำหนด

การแต่งตั้ง และการกำหนดเงินเดือนตามมาตรา ๒๘ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๙ ผู้ว่าการย่อมพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะกรรมการให้ออก

(๔) ขาดคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ใน

มาตรา ๓๐

การให้ออกตาม (๓) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

และมาตรา ๓๑^{๑๑} ยังบัญญัติให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการรวมทั้งให้ผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง และผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการประปานครหลวงให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการประปานครหลวงอยู่ในฐานะผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ว่าการการประปานครหลวง ดังนั้น กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าการการประปานครหลวง และผู้ว่าการการประปานครหลวงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ คณะกรรมการการประปานครหลวงจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕^{๑๒} วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๔)^{๑๓} แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการประปานครหลวง ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้นแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทั้งสองประเด็น แต่มีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งเพิ่มเติมดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า นายธนศักดิ์ วัฒนฐานะ ผู้ว่าการการประปานครหลวงคนก่อนได้ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเห็นชอบตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว อย่างไรก็ตาม โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗^{๑๔} วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้แต่งตั้งยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และข้อ ๑๗ วรรคสี่

^{๑๑}มาตรา ๓๑ ผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการประปานครหลวงให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานทุกตำแหน่ง และลูกจ้าง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบในการจัดการ และดำเนินงานของการประปานครหลวง

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๓}ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ถ้า

๒. ถ้า

(๑๔) ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

^{๑๔}ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการศึกษาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

กำหนดให้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อไม่ให้ขาดอายุความ ซึ่งการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการโดยที่ยังมิได้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ถือเป็นกระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เมื่อกระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด นายปริญญานา ผู้ว่าการการประปานครหลวงคนปัจจุบันจึงต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้มีการวินิจฉัยสั่งการ และเตรียมการไว้ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗^{๑๔} วรรคหนึ่งและวรรคสี่ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้พนักงานผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องเพื่อให้เป็นไปตามที่นายธนศักดิ์ฯ ได้ใช้ดุลพินิจสั่งการไว้แล้วและนายปริญญานา ไม่ได้ใช้ดุลพินิจใด จึงไม่ถือเป็นเหตุ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖^{๑๖} วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับประเด็นที่สามถึงประเด็นที่หก คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่สาม กรณีที่การประปานครหลวงได้ออกคำสั่งเรียกให้พนักงานการประปานครหลวงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลัง และพนักงานการประปานครหลวงที่ต้องรับผิดชอบได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยการประปานครหลวงได้มีการพิจารณาอุทธรณ์แล้วแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้อุทธรณ์แล้ว หากต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่การประปานครหลวงพิจารณา การประปานครหลวงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไร เห็นว่า ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง^{๑๗} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น การประปานครหลวงจึงต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ย่อมต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ซึ่งหากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของการประปานครหลวงแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว การประปานครหลวงต้องเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี

ประเด็นที่สี่ หากเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการประปานครหลวงได้ออกไปก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลัง การประปานครหลวงสามารถรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังก่อนการพิจารณาได้หรือไม่ และสามารถสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเพื่อรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังได้หรือไม่ เห็นว่า ในเรื่องนี้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ที่จะต้องพิจารณาว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ก็สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๗}ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

สำหรับการสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๖^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการทูลเกล้าการบังคับมีวัตถุประสงค์เพื่อชะลอหรือระงับการบังคับตามคำสั่งไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองหรือการพิจารณาของศาล ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า ถ้าไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ หรือหากมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้วแต่ต่อมาปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ต้องเพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ห้า ในเรื่องอายุความ เมื่อการประปานครหลวงออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อายุความในการออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสะดุดหยุดลงหรือไม่ และจะต้องฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานรู้ตัวและรู้เหตุแห่งการกระทำความผิดหรือไม่ เห็นว่า หากการประปานครหลวงออกคำสั่งเรียกให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปี ตามมาตรา ๑๐^{๑๙} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และไม่มี การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การประปานครหลวงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตาม มาตรา ๕๗^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณา เรื่องอายุความสะดุดหยุดลงอีก

^{๑๘}มาตรา ๕๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิกถอนคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

^{๑๙}มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้หน่วยบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ห้ามใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^{๒๐}มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

อย่างไรก็ดี ในกรณีการประปานครหลวงจะไม่ออกคำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่จะใช้สิทธิฟ้องคดีจะมีอายุความเท่าใด และจะเริ่มนับจากเมื่อใดนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐทั้งในกรณีของการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น การนับอายุความจึงต้องเริ่มนับ ตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึง ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้สองกรณี คือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดที่แต่งตั้งขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายธนศักดิ์ฯ ผู้ว่าการการประปานครหลวงในขณะนั้น ได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และมีความเห็นตามผลการพิจารณา ทั้งในส่วนของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙ ดังนั้น วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ผู้ว่าการการประปานครหลวงในฐานะหัวหน้า หน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นวัน เริ่มนับอายุความฟ้องคดีในกรณีนี้ ด้วยเหตุนี้ การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิด โดยการฟ้องคดีของการประปานครหลวงจึงต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๙

ประเด็นที่หก การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของการประปานครหลวง รวมถึงการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องดังกล่าวของพนักงานการประปานครหลวงผู้ต้องรับผิดทางละเมิด อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และการประปานครหลวงมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้การใช้สิทธิ ของพนักงานการประปานครหลวงดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องหรือไม่ เห็นว่า หากการประปานครหลวง ได้มีการออกคำสั่งให้พนักงานการประปานครหลวงผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว พนักงาน การประปานครหลวงผู้ต้องรับผิดดังกล่าวไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การประปานครหลวง ย่อมมีหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ต่อไป กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในการฟ้องคดี เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด แต่กรณีที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จะต้องพิจารณาตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๑

^{๒๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น