

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การวินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องที่
ตนเองอาจต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามผลการสอบสวน

จังหวัดชุมพรได้มีหนังสือ ที่ ขพ ๐๐๒๓.๔/๑๐๙๓๒ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการพิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า อำเภอบางขันได้มีหนังสือถึงจังหวัดชุมพร รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ตรวจสอบงบการเงินสำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ของเทศบาลตำบลบางขัน พบว่า มีการจ่ายเงินอุดหนุนให้สถานีดำรงจตุรบ้านบางขันตามโครงการสร้างวินัยลดอุบัติเหตุและอำนวยความสะดวกด้านจราจร (อุดหนุนเป็นค่าน้ำมันเชื้อเพลิง) จำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท และมีการจ่ายเงินอุดหนุนให้สำนักงานเหล่ากาชาดจังหวัดชุมพรตามโครงการจัดหาทุนเพื่อก่อสร้างอาคารรักษาพยาบาลรวมเฉลิมพระเกียรติและอาคารศูนย์รวมความเป็นเลิศทางการแพทย์ของสภากาชาดไทย (โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์) จำนวน ๑๕,๐๐๐ บาท โดยที่การเบิกจ่ายเงินทั้งสองโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๖๑๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงให้ดำเนินการเรียกเงินคืน ต่อมานายธีรพล พนาวัฒน์วรกุล นายกเทศมนตรีตำบลบางขันได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่ปรากฏว่าในระหว่างที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสนอผลการสอบสวนนายธีรพลฯ ได้เสียชีวิตลง โดยผลการสอบสวนปรากฏว่า นายปานนท์ วงศ์ทิพย์พันธุ์ ปลัดเทศบาลตำบลบางขัน ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลบางขัน เป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นคู่กรณีตามนัยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่สามารถวินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนได้ เทศบาลตำบลบางขันจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรในฐานะผู้กำกับดูแลวินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวน

จังหวัดชุมพรพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า ตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมให้คณะกรรมการรับดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด และความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ประกอบข้อ ๑๗ แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อข้อเท็จจริง

ปรากฏว่า นายธีรพลฯ นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต ในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ตามคำสั่งที่ ๒๔๔/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ ได้เสียชีวิตลง ทำให้นายปานนท์ฯ ปลัดเทศบาลตำบลมาบอำมฤต ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๕/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า นายปานนท์ฯ ปลัดเทศบาลตำบลมาบอำมฤต ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต ซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนจะสามารถ วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเทศบาลตำบลมาบอำมฤตพิจารณาแล้วเสร็จให้เสนอไปยังผู้แต่งตั้ง ซึ่งผู้แต่งตั้งขณะที่ วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนนั้นก็คือนายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต แม้นายปานนท์ฯ ปลัดเทศบาลตำบลมาบอำมฤต ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต จะเป็นผู้ต้องรับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทน ก็สามารถวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดได้ ไม่ถือว่าเป็นคู่กรณี ตามนัยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรไม่ใช่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด จะสามารถวินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดชุมพร โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดชุมพร และผู้แทน เทศบาลตำบลมาบอำมฤต เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า นายปานนท์ วงศ์ทิพย์พันธุ์ ปลัดเทศบาลตำบลมาบอำมฤต ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ต้องรับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทนตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด จะสามารถวินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนดังกล่าวในฐานะผู้แต่งตั้งได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่นายธีรพล พนาวัฒน์วรกุล นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีที่เทศบาลตำบลมาบอำมฤตมีการจ่ายเงินอุดหนุนให้ สถานีตำรวจภูธรบ้านมาบอำมฤตและสำนักงานเหล่ากาชาดจังหวัดชุมพรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามผลการตรวจสอบงบการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) และปัจจุบันคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว แต่ระหว่างการเสนอความเห็น ไปยังผู้แต่งตั้งเพื่อวินิจฉัยสั่งการ ปรากฏว่านายธีรพลฯ ได้เสียชีวิตลง ทำให้นายปานนท์ฯ ปลัดเทศบาล ตำบลมาบอำมฤต ต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต ตามข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๕/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และต้องทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัย สั่งการผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดในฐานะผู้แต่งตั้งด้วยว่า มีผู้รับผิดชอบ ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการวินิจฉัยสั่งการของ

^๑ข้อ ๑๑ ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระหรือว่างลง ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้แต่งตั้งตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นขั้นตอนหนึ่งของการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเป็น “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาและอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓^๔ และมาตรา ๑๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายปานนท์ฯ ได้พิจารณารายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว พบว่า ตนเองเป็นหนึ่งในผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ในกรณีเช่นนี้ นายปานนท์ฯ จึงไม่อาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้เนื่องจากอาจต้องเป็นผู้รับผิดชอบผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด อันถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้เข้ามาพิจารณาในเรื่องที่ตนเองเป็นคู่กรณีเสียเองตามมาตรา ๑๓ (๑) ประกอบกับ

^๒ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น นายปานนท์ฯ จึงต้องหยุดการพิจารณาเรื่องนี้ไว้ก่อน และแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป ซึ่งมาตรา ๒๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหมายความรวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งของนายปานนท์ฯ ปลัดเทศบาลตำบลมาบอำมฤต ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลมาบอำมฤต จึงหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่จะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตงละเมิดทั้งในส่วนชองนายปานนท์ฯ และเจ้าหน้าที่อื่นที่อาจต้องร่วมรับผิดชอบกับนายปานนท์ฯ โดยถือว่าการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรนี้เป็นการกระทำแทนและในนามของเทศบาลตำบลมาบอำมฤต ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตงละเมิด แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรจะไม่ใชผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวก็ตาม

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๑

^๖มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คูกรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

^๗มาตรา ๒๐ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

^๘มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ