

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการ
ออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ
จังหวัดสมุทรปราการ

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๖/๐๙๐๙๓ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอหารือกรมบัญชีกลางกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ให้กรมควบคุมมลพิษ จ่ายเงินให้แก่บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด กับพวกรวม ๖ คน เป็นเงิน ๔,๙๘๓,๓๔๒,๓๘๓ บาท กับอีก ๓๑,๐๓๕,๗๘๐ ดอลลาร์สหรัฐ พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๔,๙๒๔,๐๙๙,๙๘๒ บาท กับอีก ๒๖,๔๓๔,๖๓๖ ดอลลาร์สหรัฐ นับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ และคืนหนังสือค้ำประกันพร้อมค่าธรรมเนียม และค่าธรรมเนียมแทนผู้เรียกร้อง เป็นเงิน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อปี ซึ่งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า เมื่อผู้มีส่วนจะต้องรับผิดชอบคือ อดีตอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ คณะกรรมการตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารสัญญาโครงการจัดการน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ให้กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความเสียหายเป็นมูลกรณีเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันและมีมีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้ว เห็นว่า หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดรายงานผลการสอบสวน ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งในฐานะผู้แต่งตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการ อย่างหนึ่งอย่างใด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงขอหารือกรมบัญชีกลาง ในประเด็นดังนี้

๑. หากมีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้สังเกตตั้ง หรืออธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับ ความเสียหาย และในกรณีนี้สามารถเทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๕๐ ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็น ผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้ออก คำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป อีกชั้นหนึ่งตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ อย่างไร

๓. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ออกคำสั่ง เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็น หน่วยงานที่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยหรือไม่ อย่างไร และในการนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมสามารถมอบอำนาจให้กรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนได้หรือไม่ อย่างไร

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้มีอำนาจออกคำสั่งจึงได้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายซึ่งมิได้เป็นผู้มีส่วนร่วม หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดอันจะทำให้ขาดความเป็นกลางในการพิจารณาออกคำสั่ง โดยที่กรณีนี้ กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย แต่ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๘ ระบุว่า ความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ ในระดับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงนั้นจึงอยู่ในฐานะ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น กรมบัญชีกลางจึงเห็นว่าประเด็น ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอหารือกรมบัญชีกลางเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้างต้น

ต่อมากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๕/๒๗๗๓๐ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๒๒.๔/๗๘ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่า ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสร็จสิ้น และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยกระทรวงการคลังได้รับสำนวนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และจากการตรวจสอบเบื้องต้นปรากฏว่า คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและผู้แต่งตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีผู้ต้องรับผิด ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๗ ราย ซึ่งต่อมาผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทั้ง ๗ ราย มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ แจ้งมายังกรมบัญชีกลางว่า กรมควบคุมมลพิษได้มีคำสั่งเรียกให้

เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ทั้ง ๗ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ตามลำดับ ขณะนี้สำนักงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

เมื่อกรมบัญชีกลางพิจารณาตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว เห็นว่า คำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๕/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เป็นการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งตามข้อ ๑๗ ผู้แต่งตั้งจะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และกรมควบคุมมลพิษมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันเดียวกัน กรมบัญชีกลางจึงมีประเด็นข้อหาหรือเพิ่มเติมว่า จะถือว่าการดำเนินการดังกล่าวของกรมควบคุมมลพิษถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ อย่างไร หากการดำเนินการไม่ถูกต้อง กรมควบคุมมลพิษจะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมควบคุมมลพิษ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาและมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาไม่เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษจะต้องผูกพันตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่ให้กรมควบคุมมลพิษชำระเงินตามสัญญาจ้างพร้อมด้วยค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญา นั้น การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องกระทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรืออธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายเห็นว่า มาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้

^๑มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงได้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และโดยที่การออกคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องคดีซึ่งจะต้องกระทำโดยผู้เสียหาย จึงต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งจะทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นว่า การที่ข้อ ๑๘^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มุ่งหมายเพียงให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปก็ยังคงต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย^๓

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๘๗-๔๘๘/๒๕๕๗ ไม่เพิกถอนคำสั่งของอนุญาโตตุลาการ เป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษจะต้องชำระเงินตามสัญญาจ้างและค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญา พร้อมด้วยดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี กรมควบคุมมลพิษจึงต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าวตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้ปรากฏว่ากรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ดังนั้น อธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

^๒ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

^๓ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ท่าละเมิดต่อเทศบาลตำบล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๙๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

อนึ่ง ในหนังสือขอหารือของกรมบัญชีกลางที่ได้อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๘)^๖ ที่ระบุว่ากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงนั้น จึงอยู่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น การให้ความเห็นดังกล่าวเป็นการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดที่มีข้อเท็จจริงว่าอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำละเมิดด้วย ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้

ประเด็นที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่า เมื่อคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้กำหนดกระบวนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๑๒๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

กระบวนการอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อได้ให้ความเห็นแล้วว่าอธิบดีกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงยอมที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๔๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ นั้น จะต้องพิจารณาตามข้อ ๒ (๔)^{๑๑} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ซึ่งกรณีนี้ได้แก่ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย เพื่อให้การตรวจสอบและความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์^{๑๒}

ประเด็นที่สาม หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่خذใช้ค่าสินไหมทดแทน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตามในการนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถมอบอำนาจให้กรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงาน ที่ได้รับความเสียหายดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า อธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้

^{๑๐}มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

^{๑๑}ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

๒. ปลัดทบวง

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

๓. ปลัดทบวง

๔. ปลัดทบวง

^{๑๒}ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีกรมราชทัณฑ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๕/๓๕๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๕/๑๐๐๙ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ กรณีที่กรมควบคุมมลพิษออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยไม่รอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง เป็นการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ อย่างไร และหากดำเนินการไม่ถูกต้อง กรมควบคุมมลพิษจะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า ข้อ ๑๗^{๓๔} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้หน่วยงานตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ และกำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ นั้น จะเห็นได้ว่าข้อ ๑๗ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือการดำเนินคดีอยู่ภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการออกคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือการดำเนินคดีจะขาดอายุความ และเมื่อคำนึงถึงประโยชน์แก่ทางราชการซึ่งหากไม่ดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรที่ต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง^{๓๕}

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๓๔}ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^{๓๕}เทียบเคียงได้กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๕๑ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของกรมควบคุมมลพิษ โดยไม่รอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง เพื่อให้คดีขาดอายุความ นั้น หากต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากกรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษย่อมต้องมีคำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี

(นายดิสทัต โทตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙