

เมื่อนายก อบต. มีส่วนทำละเมิด ... ใครเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงิน ?

โดย กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

“หลักความเป็นกลาง” หรือ “หลักความไม่มีส่วนได้เสีย” ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายปกครอง ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการพิจารณานั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความอคติลำเอียงของเจ้าหน้าที่ และเป็นหลักประกันในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง

วันนี้ ... มีคดีน่าสนใจมาฝากเช่นเคย โดยมีประเด็นชวนคิดว่า กรณีนายก อบต. ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานได้อนุมัติราคากลางตามที่มีการเสนอ (กำหนดราคากลางสูงกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด) จะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องห้ามทำการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด (รวมทั้งตนเอง) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ? และหากว่านายก อบต. มีลักษณะต้องห้ามแล้ว ใคร ? จะเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้กระบวนการนั้นชอบด้วยกฎหมาย

มาไขข้อข้องใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่นำมาฝากในวันนี้กันเลยครับ !!

เหตุของคดีเกิดขณะที่ ... ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (ปลัด อบต.) และได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกำหนดราคากลางโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ถ.) แต่ไม่ได้ตรวจสอบอย่างละเอียดว่าราคากลางที่คณะกรรมการคำนวณได้นั้นสูงกว่าราคากลางตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดตรวจพบ นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และเห็นว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ อบต. ได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งนายก อบต. (ผู้อนุมัติราคากลาง) และกรรมการอีก 2 ราย ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนที่กำหนดให้แก่ อบต. ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อนายก อบต. ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานมีส่วนร่วมในการทำละเมิด นายอำเภอจึงได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี (ปลัด อบต.) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ) เพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์บางส่วน (กำหนดให้ชำระค่าสินไหมทดแทนลดลง) ผู้ฟ้องคดีและผู้ว่าฯ จึงอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด โดยหนึ่งในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในชั้นนี้ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและมีอำนาจในการออกคำสั่งพิพาท มิใช่ นายอำเภอ

ทั้งนี้ ปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะมีได้มีการยกขึ้นกล่าวอ้างในศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีก็อาจยกขึ้นกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ ในกรณีที่นายก อบต. มีส่วนในการทำละเมิด นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี (ปลัด อบต.) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยขวนรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (1) เป็นคู่กรณีเอง ...” และมาตรา 20 บัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ให้ความหมายรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง ...” พระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ” และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 วรรคหนึ่ง กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกิดความเสียหายแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฉะนั้น กรณีที่เกิดความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันสืบเนื่องมาจากขั้นตอนในการกำหนดราคากลาง นายก อบต. ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด อย่างไรก็ตาม เมื่อนายก อบต. เป็นผู้อนุมัติราคากลางตามที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางเสนอ จึงถือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคากลางและต้องห้ามไม่ให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น นายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล อบต. ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ประกอบกับมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าวตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

นายอำเภอจึงมีอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ อบต. (รับผิดชอบในฐานะที่เป็นประธานกรรมการกำหนดราคากลางและในฐานะปลัด อบต.) คำสั่งพิพากและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 254/2568)

บทสรุปขวนอ่าน

กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นกับ อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และนายก อบต. (หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ) มีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัด โดยหลักแล้วนายก อบต. จะเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หากนายก อบต. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐดังเช่นในกรณีตามพิพากษา กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดห้ามมิให้นายก อบต. ดำเนินการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากเป็นคู่กรณีเอง (ขัดต่อหลักความเป็นกลาง) โดยผู้ที่มีอำนาจดำเนินการในเรื่องดังกล่าว คือ นายอำเภอ ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

ทั้งนี้ ปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐดังกล่าว ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้จะมีได้มีการยกขึ้นกล่าวอ้างในศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีก็อาจยกขึ้นกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)