

แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง การให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๐)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

เมื่อไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง หรือกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับความเสียหายได้แจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นความรับผิดของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ก่อนที่จะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินให้แก่หน่วยงานทางปกครอง และถึงแม้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้เคยให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดมาก่อน ก็เป็นเพียงการชี้แจงข้อเท็จจริง เมื่อมิได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ให้ถ้อยคำในเรื่องที่จะต้องรับผิดเพื่อให้มีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้นกระบวนการพิจารณา ก่อนมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายพิพาทจึงมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นตามรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญและเคยดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ) ได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิด กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการจัดซื้ออาคารชุด ๑๐ ชั้น โครงการเคหะชุมชนสมุทรปราการเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนาย อ. ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและสลับกันเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ มิได้สั่งการให้ดำเนินการจัดให้เจ้าหน้าที่เข้าพักอาศัยในอาคารดังกล่าว ทำให้มีการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึง เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายความรับผิดทางละเมิด มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกระทรวงการคลังหรือผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า

^๑ สำนักงานศาลปกครอง. แนวทางปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐.

พิมพ์ที่บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๖๒, หน้า ๒๓ - ๒๖.

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ผู้ฟ้องคดีและนาย อ. ในฐานะผู้รักษาการในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ มิได้สั่งการให้ดำเนินการจัดให้เจ้าหน้าที่เข้าพักในอาคารชุดดังกล่าว จนกระทั่งในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงได้จัดให้ข้าราชการในสังกัดได้เข้าพักอาศัยในอาคารชุดดังกล่าว เป็นเหตุให้มีการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ พฤติการณ์ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้รับความเสียหาย ซึ่งความเห็นดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงอันนำไปสู่การวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบทางละเมิดคดีใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ในส่วนที่เป็นค่าเช่าบ้านของข้าราชการระหว่างเดือนมิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งหรือกระทรวงการคลังหรือผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นความรับผิดดังกล่าวให้ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้เคยให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า การจัดซื้ออาคารชุด ๑๐ ชั้นดังกล่าวเป็นนโยบายของนาย ส. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการที่จะนำอาคารชุดดังกล่าวไปแลกเปลี่ยนกับการขอใช้ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของศาลจังหวัดสมุทรปราการ และบ้านพักของศาลจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อนำที่ดินแปลงนี้มาจัดทำท่าเทียบเรือ สถานีจอดรถ และตลาดขายส่งสินค้าบริเวณถนนศรีสมุทร เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดและจัดระเบียบชุมชนให้น่าอยู่อาศัยตามที่จังหวัดสมุทรปราการมอบหมายนโยบายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการตามถ้อยคำดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงการชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการไม่นำอาคารชุด ๑๐ ชั้นมาให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างเข้าพักอาศัยตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อเท่านั้น โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสลับกับนาย อ. รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในระหว่างวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่ไม่ได้จัดให้ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้เข้าพักอาศัยในอาคารชุดดังกล่าว ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้รับความเสียหาย เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่า คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ชี้มูลความรับผิดทางละเมิดกับผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงข้อเท็จจริง กรณีจึงเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นตามรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาศาลชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว

.....
สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายชุมพล วรวิทย์การ ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติกร
ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย

^๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม