

ฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้พิจารณาอุทธรณ์ : ได้หรือไม่ ?

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สวัสดีปีใหม่ไทยค่ะทุกท่าน... ได้หยุดพักผ่อนตามประเพณีและเติมพลังความรักจากครอบครัว เพื่อกลับมาปฏิบัติหน้าที่กันต่อ... ปีนี้ได้เห็นอเจ้าแต่งชุดไทยเล่นน้ำสงกรานต์กันอย่างไมเคอะเขิน นับเป็นภาพที่งดงามยิ่งนักที่เราจะได้ร่วมกันอนุรักษ์และสืบสานสิ่งดีงามความเป็นไทยให้ดำรงอยู่สืบไปค่ะ

สำหรับคอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง” เริ่มต้นปีใหม่ไทยนี้ ก็มีสาระดีดีจากศาลปกครองมาฝากเหมือนเช่นเคย คราวนี้เป็นเรื่องใกล้ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนซึ่งอาจถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดเวลา ถ้าจิตใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือแก่หน่วยงานของรัฐเองก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเองทั้งหมด นอกจากนี้ กรณีความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็ยิ่งให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบส่วนของตนที่ได้กระทำละเมิดโดยไม่ใช้หลักลูกหนี้ร่วม และหากหน่วยงานของรัฐมีส่วนที่ทำให้เกิดการละเมิดขึ้นด้วยก็สามารถที่จะหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกได้อีก ซึ่งจะช่วยให้การรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นนั่นเองค่ะ

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังที่กล่าวไปนั้น จะต้องมีการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนไว้ โดยเฉพาะข้อ 14 และ 15 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องและต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกสอบสวน

คดีที่จะคุยกันต่อไปนี้... มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามิได้มีการปฏิบัติตามข้อ 14 และข้อ 15 ดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงว่าขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้ถูกนายกองคการบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากได้รับหนังสือแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคว่าในการก่อสร้างร่องระบายน้ำ คสล. แบบตัวยู ผู้ฟ้องคดีได้กำหนดราคากลางสูงเกินจริง และกรณีการก่อสร้างระบบกรองน้ำเพื่อผลิตประปามีการก่อสร้างไม่ครบถ้วนถูกต้องตามข้อกำหนดในสัญญาโดยผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง อันเป็นเหตุให้หน่วยงานเสียหาย

หลังจากนายกองคการบริหารส่วนตำบลพิจารณาผลการสอบสวนแล้ว ได้มีคำสั่งลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมแก่ทางราชการ เป็นเงิน 14,467.85 บาท ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่อมาได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีหนังสือลงวันที่ 11 มิถุนายน

2553 แจ้งว่าเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ทางราชการเพิ่มเป็นเงิน 74,773.05 บาท พร้อมทั้งได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณารายงานแล้ว มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน แต่กลับพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบผู้เดียว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดไม่ได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบละเมิดที่เกี่ยวข้องทั้งหมดซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการกำหนดราคากลางทุกคนและคณะกรรมการตรวจรับการจ้างและช่างผู้ควบคุมงานให้ครบถ้วนทุกราย เพื่อให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงไม่ถือว่ามี การตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งไม่ถูกต้องตามวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการสอบสวนเพื่อพิจารณาว่าผู้ใดกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งให้มีการดำเนินการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน และให้ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ดำเนินการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าหลักๆ การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ มิได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้โดยเฉพาะ จึงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งภายใน 15 วัน ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการพิจารณาทางปกครอง ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในกรณีผู้ทำคำสั่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อกรณีดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว โดยไม่เห็นด้วยกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ 31 มีนาคม 2553 จึงเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นอันถูกเพิกถอนและสิ้นผลไปแล้ว แม้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็ตาม ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งแต่อย่างใด ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น เป็นข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันกับที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยแล้วว่าการดำเนินการสอบสวนไม่ถูกต้องและได้สั่งให้มีการดำเนินการสอบสวนใหม่ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (คดีหมายเลขแดงที่ อ.1265/2560)

จึงได้ข้อสรุปว่า... ผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายถือเป็นที่สุด ในฝ่ายปกครอง มีอาจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้ ซึ่งกรณีนี้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการ เพราะเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาว่าผู้ใดควรรับผิดชอบละเมิดหรือไม่ เพราะเหตุใด ? ซึ่งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องระบุไว้ชัดเจนแล้วว่าคณะกรรมการฯ ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สอบสวน ทั้งนี้ เพื่อให้การรับผิดชอบเกิดความเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ นั้นเองเจ้าค่ะ !