

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ¹

วาทีณี อินสมพันธ์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่ารากฐานแห่งความคิดของหลักกฎหมาย ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยอ้างอิงได้จากความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง รวมทั้งการเรียกค่าสินไหมทดแทน ในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ทั้งนี้ เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งและถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายปกครอง การที่นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลจากการปฏิบัติหน้าที่เสียเองจะไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ แต่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาล เมื่อการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จสิ้นตามกระบวนการแล้ว จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นบุคคลเดียวกัน จึงมีประเด็นที่ต้องศึกษาว่ากรณีเช่นนี้ผู้ใดต้องเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษาข้อเท็จจริงและสภาพปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ ทำให้เห็นว่า มีประเด็นปัญหาการวิจัยที่ควรค่าแก่การศึกษาอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จริงเกียรติ และรองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นให้นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย จากการส่งสำนวนให้ตรวจสอบโดยผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น กระทรวงการคลังจะแจ้งความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าเสียหายคืนให้แก่เทศบาลตามนัยมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับหนังสือของกระทรวงการคลังแล้วจะทำการแจ้งให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จากนั้นนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งเทศบาลสั่งการให้ผู้ต้องรับผิดชอบซึ่งรวมทั้งตนเองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณีนี้ผู้ที่พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วจะทำการแจ้งความเห็นไปยังเทศบาลว่า ให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าเสียหายคืนให้แก่เทศบาล ซึ่งรวมถึงนายกเทศมนตรีด้วย จากนั้นเทศบาลเมื่อได้รับแจ้งความเห็นแล้ว จึงให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยนายกเทศมนตรีต้องมีคำสั่งเทศบาลสั่งการให้ผู้ต้องรับผิดชอบซึ่งรวมทั้งตนเองด้วยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ทำให้เห็นได้ว่า การออกคำสั่งให้ตนเองและผู้ต้องรับผิดชอบอื่นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และถือเป็นการชอบด้วยข้อ 18 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยสั่งการของกระทรวงการคลังหรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ประเด็นปัญหานี้เกิดจากการเทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 938/2558

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นคำถามที่ว่า การให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ตนเป็นคู่กรณีเสียเองนั้น ขัดกับหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะมองว่าไม่ขัดกับหลักความเป็นกลาง ในกรณีนี้จะส่งผลให้อาจเกิดข้อโต้แย้งของคู่กรณีเกี่ยวกับการขัดต่อหลักความเป็นกลาง จนเป็นเหตุให้คำสั่งที่นายกเทศมนตรีได้ออกนั้นมีขอบด้วยกฎหมาย ไม่เพียงเท่านั้นยังอาจส่งผลกระทบกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็น

ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเทศบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกด้วย และไม่มีอำนาจต่อรองหรืออำนาจบังคับใด ๆ ให้นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานตามคำสั่งที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่อย่างใด ในบางกรณีนายกเทศมนตรีอาจไม่ออกคำสั่งให้ตนเองต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้ หรือออกคำสั่งให้ตนเองรับผิดชอบในจำนวนที่น้อยลง หรืออาจให้เจ้าหน้าที่ที่ร่วมรับผิดชอบนั้นรับผิดชอบในจำนวนที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้ตนเองรับผิดชอบน้อยลงก็ได้ โดยปกติวิสัยของมนุษย์จะไม่กระทำการอันเป็นปฏิกิริยาต่อตนเองนั่นเอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกระทำการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายเพื่อให้เกิดการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจถูกนายกเทศมนตรีกลั่นแกล้งหรือบังคับขู่เข็ญมิให้กระทำการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ผลกระทบประการสุดท้ายของประเด็นปัญหานี้ก็คือ นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นคู่กรณีจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อบุคคลใด เมื่อตนเองเป็นผู้ออกคำสั่งให้ตนเองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากแต่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรีเองแล้ว นายกเทศมนตรีผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งหรือไม่ อย่างไร

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการที่รองนายกเทศมนตรีได้กระทำการแทนนายกเทศมนตรีโดยเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ กระบวนการคลังและหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วมีความเห็นให้นายกเทศมนตรีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแจ้งความเห็นดังกล่าวให้เทศบาลออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินค่าเสียหายคืนให้แก่เทศบาล ซึ่งรวมถึงนายกเทศมนตรีด้วย ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น นายกเทศมนตรีไม่สามารถออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากนายกเทศมนตรีถือเป็นคู่กรณีและต้องห้ามมิให้ออกคำสั่งดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา 71 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลหรือกำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่สั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นในเทศบาลซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งตามกฎหมายอาจเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นแทนนายกเทศมนตรีได้ ประกอบกับมาตรา 48 วิสดี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ดังนั้น กรณีนี้ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวแทนนายกเทศมนตรีจึงเป็นรองนายกเทศมนตรี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินค่าเสียหายคืนให้แก่เทศบาลรวมถึงนายกเทศมนตรีด้วย ทั้งนี้ การเข้าไปทำหน้าที่ในการออกคำสั่งของรองนายกเทศมนตรีในนามเทศบาลให้ผู้ต้องรับผิดชอบถึงนายกเทศมนตรีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เทศบาล ทำให้เห็นได้ว่า การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลโดยรองนายกเทศมนตรีตามการสั่งการของผู้ว่าราชการ

จังหวัดย่อมกระทำได้ และไม่เป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกด้วย ทั้งนี้ประเด็นปัญหานี้เกิดจากการเทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองอุตรธานี คดีหมายเลขดำที่ 92/2561 คดีหมายเลขแดงที่ 188/2561 และคำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขดำที่ 14/2559 คดีหมายเลขแดงที่ 93/2562

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาทั้งสองแล้ว เห็นได้ว่า เมื่อนายกองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นนายกเทศมนตรีหรือนายองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งในฐานะหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่เสียเอง นายกองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่อาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดและคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งศาลปกครองทั้งสองเห็นว่า เป็นหน้าที่ของผู้กำกับดูแล ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่จะต้องดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ศาลปกครองขอนแก่นได้พิพากษาเพิ่มเติมด้วยว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งให้รองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับที่นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งไว้ เป็นผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้ออกคำสั่ง

จากคำพิพากษาศาลปกครองทั้งสองนี้ เป็นเพียงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น เมื่อพิจารณาการนำคำพิพากษาศาลปกครองทั้งสองคดีมาใช้เป็นแนวทางในการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เกิดประเด็นคำถามที่ว่า คู่กรณีของคำสั่งทางปกครองจะสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อบุคคลใด หากนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ถูกออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว และจะสามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการพิจารณาอุทธรณ์ของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความเป็นธรรมและเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยถึงการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีมีที่มาจากการแต่งตั้งและเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง หากรองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อผลประโยชน์หรือไม่เป็นไปตามนโยบายของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทำให้การออกคำสั่ง หรือการบังคับให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครองเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้อาจมีการไม่ออกคำสั่งให้นายกองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือออกคำสั่งให้นายกองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในจำนวนที่น้อยลง หรืออาจให้เจ้าหน้าที่ที่ร่วมรับผิดชอบนั้นรับผิดชอบในจำนวนที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบน้อยลง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตัดปัญหาขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นกับนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาประการที่สาม คือ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12/1 กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนั้น เมื่อนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ นายกเทศมนตรีจึงไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับหรือควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายตามนัยมาตรา 71 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งทำการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จสิ้นตามกระบวนการแล้ว และผลการสอบสวนปรากฏว่า นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดด้วย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากถือว่าเป็นคู่กรณีตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเหนือคนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หมายความว่ารวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง ทำให้เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาเหนือนายกเทศมนตรีขึ้นไปชั้นหนึ่ง จึงหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับหรือควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเทศบาลตามมาตรา 20 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่เทศบาลตามนัยมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ย่อมไม่เป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด ประเด็นปัญหานี้เกิดจากการเทียบเคียงบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 523/2550 และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 35/2562

มีข้อน่าสังเกตเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีระเบียบหรือกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วยไว้โดยชัดแจ้งหรือบัญญัติไว้

โดยตรงแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากประเด็นปัญหานี้ทำให้เห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองกรณีให้ผู้กำกับดูแลเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีผลกระทบน้อยกว่าการออกคำสั่งทางปกครองตามประเด็นปัญหาประการแรกและประการที่สองคือ ไม่เกิดปัญหาการขัดกับหลักความไม่เป็นกลางตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่เกิดปัญหาคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงไม่เกิดการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในภายหลังอีกด้วย ทั้งนี้ เมื่อผู้กำกับดูแลเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็หมดไปด้วย เพราะผู้กรณีสามารถโต้แย้งอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้กำกับดูแลขึ้นไปได้ และมาตรการบังคับทางปกครองย่อมบรรลุดุฎประสงคตามกฎหมายได้มากกว่า ดังนั้น ประเด็นปัญหานี้มีผลกระทบเพียงข้อเดียวก็คือ ยังไม่มีตัวบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนเพื่อใช้บังคับกรณีอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งนายกเทศมนตรีมีส่วนต้องรับผิดชอบ ผู้ศึกษาพบว่า ควรนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่ทำการศึกษา แม้ว่าหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศเยอรมนีไม่ได้กำหนดโดยชัดแจ้งเกี่ยวกับบุคคลใดมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ไว้ แต่หลักกฎหมายดังกล่าวได้กล่าวกำหนดหลักการที่ให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยจะต้องนำทรัพย์สินของตนมาชำระหนี้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และสิทธิเรียกร้องของรัฐต่อเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้บุคคลใดเป็นผู้ต้องรับผิดชอบและกำหนดค่าสินไหมทดแทน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ คือ

1. ควรเพิ่มบทบัญญัติ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลจากการปฏิบัติหน้าที่เสียเอง เห็นควรเพิ่มบทบัญญัติกระบวนการนำสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดขึ้นสู่ศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ออกคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกรณีดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืน

ให้แก่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดทำการสอบสวนเสร็จสิ้นตามกระบวนการแล้ว พร้อมทั้งได้รายงานผลการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดให้กับผู้แต่งตั้งซึ่งกรณีดังกล่าวก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการพิจารณา วินิจฉัยรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการฯ จากนั้นส่งสำนวนให้ศาลปกครองชั้นต้นตรวจสอบและให้ความเห็น

2. ควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจในการพิจารณาว่า บุคคลผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลจากการปฏิบัติหน้าที่เสียเองนั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ และหากต้องรับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบในจำนวนเท่าใด นอกจากนี้หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งถูกศาลออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวของศาลปกครองชั้นต้น ย่อมอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ทั้งนี้ ให้ถือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นที่สุด อนึ่ง การให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว ข้อโต้แย้งของหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายเสียเองก็จะยุติลง และไม่ทำให้เกิดการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมิชอบด้วยกฎหมายขึ้น รวมทั้งยังสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ที่ถูกออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการผ่านการตรวจสอบโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ นอกจากนี้หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามคำสั่งของศาลปกครอง ศาลปกครองย่อมมีเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการให้หน่วยบังคับคดีของศาลปกครอง ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งของศาลปกครองได้ทันที ทั้งนี้ จะทำให้คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จมากกว่าการให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการเอง

เอกสารอ้างอิง

- นารี สิงห์โต. รายงานการศึกษาวิจัย (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552.
- ปริญญา หุ่นดี และภูมิ โชคเหมาะ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539: ศึกษากรณี คณะกรรมการสภาพนายความและนายกพิเศษแห่งสภาพนายความ [Online]. Available URL: <https://grad.dpu.ac.th/>, 2022 (พฤษภาคม, 15).
- ศศิวิมล ยอดสุทธิ. “ปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.