

## ถอดบทเรียนคดีละเมิด

กรณีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของตน ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๑/๒๕๖๑

นางสาววรรณ อ่วมสำอางค์ ตำแหน่งนิติกร (จ้างเหมาบริการ)  
นางรัตมา สังข์แสง ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานความรับผิดทางละเมิด ส่วนคดีและความรับผิดทางละเมิด  
สำนักงานกฎหมายและคดี

### สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างสระว่ายน้ำของส่วนราชการ ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนว่าผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยตามสัญญาจ้าง ทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดี (สถาบันพลศึกษา) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนโดยเห็นว่า ข้อร้องเรียนไม่มีมูลความผิดฐานทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบกับความเห็นดังกล่าวและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณา แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่าคณะผู้ควบคุมงานรวมถึงผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกันลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างก่อสร้างเสร็จตามสัญญาจ้าง ทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่เสร็จตามสัญญาจ้าง จึงให้คณะผู้ควบคุมงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่จากการสอบสวนนี้ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงให้คณะกรรมการดำเนินการดังกล่าว และหากมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่จะทำให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไปให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้ง แต่เนื่องจากมูลละเมิดกรณีนี้ใกล้ครบกำหนดอายุความ ๑๐ ปี จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปก่อน

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้กรมบัญชีกลางว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ไม่อาจทำให้ผลของคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น นอกจากผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ข้อโต้แย้งฟังไม่ขึ้น และมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง พร้อมกับมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีโอกาสได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงยื่นฟ้องสถาบันการพลศึกษาต่อศาลปกครอง ขอให้มีความพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรณีของผู้ฟ้องคดี

### ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนได้ดำเนินการ

มาโดยไม่สมบูรณ์ แต่คำสั่งที่ได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ดังกล่าว อาจแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์ได้โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำให้ผลของคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ข้อโต้แย้งฟังไม่ขึ้น และมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้คำสืบทอดแทน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว กระบวนพิจารณาอุทธรณ์จึงสิ้นสุดลง แม้อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว แต่เป็นการดำเนินการภายหลังจากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมิได้เป็นการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชี้เงินตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเปิดโอกาสให้โต้แย้ง หรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการออกคำสั่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว คำสั่งเฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้คำสืบทอดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## วิเคราะห์คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น มีประเด็นพิจารณาสำคัญ ดังนี้

(๑) หลักการรับฟังคู่กรณี เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง และถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมขั้นต่ำของการประกันสิทธิของประชาชน กล่าวคือ การรับฟังคู่กรณีมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการใช้อำนาจของรัฐ และเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง จึงต้องให้คู่กรณีได้รู้และเข้าใจข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน รวมถึงได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

(๒) หน่วยงานของรัฐที่ต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะต้อง “รับฟังคู่กรณี” โดยให้โอกาสเจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบสวนได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม ตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ไม่ถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) การโอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม สามารถดำเนินการในขั้นการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดก่อนที่จะรายงานกระทรวงการคลัง หรือภายหลังจากกระทรวงการคลังพิจารณารายงานแล้วมีความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่รายอื่นต้องรับผิดชอบชี้เงินก็ได้ แต่จะต้องกระทำก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

(๔) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่คูกรณีจะไดรวบรวมนพยานหลักฐานและโต้แย้งประเด็นในเรื่องพิพาทด้วย โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่าการกำหนดใหญ่ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพียงแคว้นเดียว ถือวาเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดจนเกินไปและไม่มีความเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งถือได้ว่ายังมีใตใหโอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้

(๕) ในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกสอบข้อเท็จจริงในฐานะพยาน แต่ไม่ทราบว่าตนเองอาจจะต้องรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว ยังถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้ว

(๖) หน่วยงานของรัฐจะนำข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัยมาออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมไม่ได้ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๑-๖๒๒/๒๕๕๖

(๗) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์เนื่องจากมิได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม หน่วยงานของรัฐอาจแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์ได้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

### **ถอดบทเรียนทางกฎหมาย**

(๑) การให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญก่อนออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ และอาจเป็นเหตุให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งได้

(๒) การแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์ โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบสวนได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์