

สิทธิในการฟ้องกระทรวงการคลัง และการฟ้องเพิกถอน “ความเห็นของกระทรวงการคลัง” ...

ในการตรวจสอบจำนวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

โดย นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเนื่องจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า

(๑) กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้หรือไม่ ? และ

(๒) นอกจากผู้ฟ้องคดีจะฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแล้ว จะมีคำขอให้ศาลปกครองเพิกถอน “ความเห็นของกระทรวงการคลัง” ได้หรือไม่ ?

ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในเรื่องนี้ว่า เมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตาม “ความเห็นของกระทรวงการคลัง” โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เว้นแต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ให้วินิจฉัยสั่งการได้ตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ปัญหาประการแรก เจ้าหน้าที่จะฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้หรือไม่ ?

ประเด็นปัญหานี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๐/๒๕๕๙ ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ผู้ฟ้องคดี) มีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ (๑) เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใด หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานของรัฐ ไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น *ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง*

(๒) หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้เข้ามาต่อสู้คดี ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางก็จะมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมีส่วนสำคัญในการดูแลทรัพย์สินของรัฐไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ถ้าศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็จะเป็นภาระทำให้ต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่งและทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร

ปัญหาประการที่สอง เจ้าหน้าที่ที่ฟ้องเพิกถอน “ความเห็นของกระทรวงการคลัง” ได้หรือไม่ ?

ประเด็นปัญหานี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ใน*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒/๒๕๖๐* โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่กระทรวงการคลังมีความเห็น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของกระทรวงการคลัง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้นหนังสือของกระทรวงการคลังที่แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดจะมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตาม แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (*ทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๔-๕๖๙/๒๕๕๘*)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นการวางหลักว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังได้ เนื่องจากความเห็นของกระทรวงการคลังก่อให้เกิดคำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน แต่ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙