

## หน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องตนเอง ... ไม่ขัดต่อมติ ครม. !

นางสาวบุญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นและเป็นนิติบุคคลโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้แทนนิติบุคคล โดยพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 (หรือแต่เดิมคือมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498) เกี่ยวกับการดำเนินคดีแทนหน่วยงานของรัฐในฐานะเป็นนายแผ่นดินภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุด อย่างไรก็ตาม ในกรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 0505/ว 184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 ข้อ 6 กำหนดให้ยุติข้อพิพาทกันโดยส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักอัยการสูงสุดภายในอายุความ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ จึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า กรณีเกิดข้อพิพาทว่า พนักงานอัยการละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ยี่งูในคดีแพ่งที่รับแก้ต่างให้กับหน่วยงานของรัฐ จนเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแพ้คดีต้องจ่ายค่าเสียหายให้คู่ความฝ่ายที่ชนะคดีตามคำพิพากษาถึงที่สุดและหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดชดใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่ได้จ่ายค่าเสียหายให้แก่คู่ความ

กรณีดังกล่าว สำนักงานอัยการสูงสุดจะอ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ว่า หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ และสำนักงานอัยการสูงสุดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ในการยี่งูของพนักงานอัยการหรือไม่

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจากการที่พนักงานอัยการจังหวัดสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานอัยการสูงสุด) ได้รับแก้ต่างในคดีแพ่งที่ อบต. ถูกห้ามหุ้นส่วนจำกัด ถ. ฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีไม่พิจารณาให้ชนะการประกวดราคาจ้างเหมาตามที่เสนอราคาต่ำสุด โดยศาลอุทธรณ์ภาคพิพากษายืนตามศาลจังหวัดให้ อบต. ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน 350,610.27 บาท ต่อมา นาย อบต. ได้มีหนังสือขอให้พนักงานอัยการยี่งูในระหว่างได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลายี่งูจากศาลฎีกา พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดอื่นและในการส่งมอบสำนวนคดี ไม่ได้ระบุในบัญชีว่ามีคดีของ อบต. อยู่ระหว่างยี่งู ทำให้คดีพ้นกำหนดยี่งูและคดีถึงที่สุด อบต. แพ้คดีและชำระค่าเสียหายตามคำพิพากษาให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ.

นาย อบต. จึงยื่นฟ้องสำนักงานอัยการสูงสุดต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้สำนักงานอัยการสูงสุดชดใช้ค่าเสียหายให้กับ อบต. จำนวน 10,000 บาท

ทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเยียวยา 10,000 บาท ไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดี เพราะ อบต. ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของกระทรวงการคลังจ่ายให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ.

ไม่ใช่เงินของ อบต. การยื่นฟ้องคดีเป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 ความเสียหายของ อบต. จึงไม่ได้เกิดจากการที่พนักงานอัยการละเลยหน้าที่

**ในประเด็นที่ว่า อบต. เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ และสำนักงานอัยการสูงสุดจะกล่าวอ้างว่า อบต. ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่**

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** อบต. เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการที่พนักงานอัยการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ไม่ยื่นฎีกาภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นายก อบต. ย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีพ้องต้องพิจารณาแหล่งที่มาของเงินที่ อบต. นำไปชำระหนี้ว่าเป็นรายได้ของ อบต. เองหรือเป็นเงินงบประมาณที่ได้รับจากกระทรวงการคลัง อบต. มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคลมหาชนที่แยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง มีอิสระดำเนินกิจการของตนเองทั้งด้านการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและการคลังตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามมาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาได้

สำหรับมติคณะรัฐมนตรี เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกัน เพื่อไม่ต้องนำข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของหน่วยงานทางปกครองที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล อันเป็นสิทธิที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ส่วนการนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเป็นการขัดมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปกล่าวกันเองภายในฝ่ายบริหาร ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจนำมติคณะรัฐมนตรีมาใช้เป็นเหตุอ้างว่าศาลไม่ควรรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ ดังนั้น นายก อบต. จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

**ส่วนประเด็นว่า** สำนักงานอัยการสูงสุดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ในการยื่นฎีกาของพนักงานอัยการหรือไม่

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่พนักงานอัยการไม่ได้ดำเนินการหรือมีคำสั่งไปในทางหนึ่งทางใดตามที่ อบต. มีหนังสือขอให้ยื่นฎีกา จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 มาตรา 11 มาตรา 15 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ และเป็นเหตุให้ อบต. ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการเสียโอกาสในการนำข้อเท็จจริงข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของฝ่ายตนเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อ อบต. ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และถึงแม้ อบต. จะยื่นฎีกาทันทีก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่าศาลฎีกาจะพิพากษากลับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาคและมีคำพิพากษายกฟ้องอันจะมีผลทำให้ อบต. ไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ. ค่าเสียหายตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจึงมิใช่ค่าเสียหายที่ชัดเจนแน่นอนที่ศาลจะกำหนดให้ได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้

ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดแก่สิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของ อบต. เป็นเงินจำนวน 10,000 บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยเหตุผล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 529/2559)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับฝ่ายปกครองว่า (1) ในกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการในเรื่องใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งอาจเป็นนิติบุคคลมหาชนดังเช่นหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ แล้ว หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (2) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ผู้ถูกกระทบสิทธิอาจเป็นนิติบุคคลมหาชนก็ได้ โดยนิติบุคคลมหาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ซึ่งศาลมีดุลพินิจที่จะกำหนดค่าความเสียหายโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำละเมิดได้ตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (3) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองด้วยกันเพื่อไม่ต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย การที่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐอื่นยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง จึงไม่เป็นการขัดมติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

---