

คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” กับการถูกฟ้องคดี
และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิด
กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่



คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” กับการผูกฟ้องคดี
และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิด
กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ...” และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๖ และข้อ ๓๐ กำหนดว่า “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค...” และข้อ ๘ กำหนดว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิด...”

แม้ว่าจังหวัด จะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” และผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็น “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” ตามนัยของกฎหมายและระเบียบดังกล่าว แต่ก็ไม่อาจผูกฟ้องคดีและไม่มีอำนาจโดยตรงในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่สังกัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวงและกรม กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุด สรุปดังนี้

๑. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึงจังหวัดซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ไม่หมายถึงส่วนราชการประจำจังหวัดหรือประจำอำเภอและไม่ได้เป็นนิติบุคคล ส่วนกรณีเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของโรงพยาบาล ซึ่งจัดซื้อด้วยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและมีอำนาจฟ้องคดี ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือฟ้องคดีแก่ผู้กระทำละเมิดแก่ทรัพย์สินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจ

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๓๕๓ - ๓๕๕/๒๕๔๗ เมื่อเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องซื้อที่ดินในราคาที่สูงเกินความเป็นจริงเนื่องจากการออกหนังสือรับรองราคาประเมินที่ดินของนาย พ. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมที่ดิน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่นาย พ. สังกัด ผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ คือ อธิบดีกรมที่ดิน อย่างไรก็ตาม อธิบดีกรมที่ดินอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔

๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๙๖๐/๒๕๕๖ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินจึงเป็นหน่วยงานเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับเงินทอรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่ตั้งอยู่ที่ทำการปกครองจังหวัด กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย อธิบดีกรมการปกครองจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมิใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายและไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

๔. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๘ การฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จังหวัดระยอง) นั้น เห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่จะถูกฟ้องคดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะดังนี้ ๑) เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ๒) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ ๓) มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่หน่วยงานดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย และในส่วนกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานที่ดิน) ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้นเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงสำนักงานที่ดินจังหวัดระยองเท่านั้น มิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะถูกฟ้องให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่เรียกกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นเรียกกรมที่ดินเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่ให้รับคำฟ้อง

เอกสารประกอบ

๑. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิด
๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓ - ๓๕๕/๒๕๔๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิด (ดาวนโหลด ฉบับเต็มได้ที่เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)
๓. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๖๐/๒๕๕๖
๔. คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องจังหวัด (ดาวนโหลด ฉบับเต็มได้ที่เว็บไซต์ของศาลปกครอง)

บันทึก

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๘/๒/๑๑๒ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งที่ทางราชการเคยถือปฏิบัติทำให้เกิดข้อสงสัยและปัญหาในการปฏิบัติ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับราชการส่วนภูมิภาคนั้น หมายถึงหน่วยงานใดบ้าง โดยต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยหรือไม่ หน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคมีหลายหน่วยงาน เช่น สถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่างๆ เหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

๒. เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบฯ ข้อ ๔ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามระเบียบดังกล่าว

๓. ในกรณีที่ระเบียบฯนี้ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ เช่น ตามข้อ ๑๔ วรรคสอง ข้อ ๒๖ ข้อ ๒๘ หรือข้อ ๓๔ เป็นต้น ในระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

๔. ในกรณีที่มีการดำเนินการตามระเบียบฯ ว่าด้วยความรับผิดชอบในทางแพ่ง (เดิม) แต่ยังไม่แล้วเสร็จตามกระบวนการ แล้วมีการประกาศใช้ระเบียบฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ควรถือปฏิบัติตามระเบียบฯฉบับใด เนื่องจากระเบียบฯฉบับใหม่นี้นัยกเลิกระเบียบฯเดิมทั้งหมด และไม่มีบทเฉพาะกาล

๕. ในกรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อส่วนราชการ เช่น ร่วมกันลักทรัพย์ที่ใช้ในราชการ ในแต่ละกรณีดังกล่าว จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร เพราะเดิมมีระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งกำหนดขั้นตอนไว้

๖. ในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ที่มีอำนาจลงนามในใบแต่งตั้งนายเพื่อฟ้องคดีหรือแก้ต่างหมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น

๗. กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยสั่งการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ แล้วแต่กรณี คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หากถือเป็นคำสั่งทางปกครองจะสามารถดำเนินการบังคับตามมาตรา ๕๗ ของกฎหมายดังกล่าวได้เลยหรือไม่ และจะมีวิธีปฏิบัติตลอดจนการดำเนินการอย่างไร เช่น การประสานงานกับกรมบังคับคดี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือโดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. แนวทางปฏิบัติเดิมเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หรือโรงพยาบาลต่างๆ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ แต่เมื่อระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดย ข้อ ๓ (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวมีความแตกต่างกันบางหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครพนมยังคงใช้ตามแนวทางปฏิบัติเดิม คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่บางหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาลกำแพงเพชร สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกำแพงเพชร ทางโรงพยาบาลกำแพงเพชร เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

๒. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกระทำการในหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เช่น ชั้รถของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไปชนรถของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกจะฟ้องคดีโดยแบ่งเป็น ๒ กรณี

๒.๑ ฟ้องเจ้าหน้าที่และฟ้องสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นจำเลยร่วมกัน ซึ่งในกรณีนี้ศาลจะยกฟ้องในส่วนของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพราะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๒.๒ ฟ้องเจ้าหน้าที่และฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นจำเลยร่วมกัน

๓. การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดสังกัดหน่วยงานใดจะพิจารณาจากคำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นเป็นเกณฑ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขประกอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ในประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึงจังหวัดโดย

จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ไม่หมายความถึงสถานีนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ แล้วแต่กรณี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๒. ในประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาล ซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือฟ้องผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจตามมาตรา ๓๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่ง

มาตรา ๕๒ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ฯลฯ

ฯลฯ

"ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

"มาตรา ๓๔ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

เรื่องเกี่ยวกับอำนาจฟ้องนี้ คณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ในเรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๒๘"

๓. ในประเด็นที่สาม เห็นว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน^๑ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลตามข้อ ๑๔^๒ วรรคสอง รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันตามข้อ ๒๖^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นหลักปฏิบัติไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องการประนีประนอมยอมความตามข้อ ๒๘^๔ หรือในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามข้อ ๓๔^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเป็นรายๆ ไป

๔. ในประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน

"บันทึก เรื่อง ทารอเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง (กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง) ส่งถึงปลัดกระทรวงสาธารณสุขพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๒๐ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๘

"หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๖/ว ๓๔๐๘๖ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐

ข้อ ๑๔ ๑๓๓ ๑๓๓

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึก และการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

"ข้อ ๒๖ กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

"ข้อ ๒๘ การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

"ข้อ ๓๔ ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

๑๓๓

๑๓๓

ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ ได้ถูกยกเลิกโดยข้อ ๓ (๑)^{๑๐} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว และไม่มียกเว้นเฉพาะกาล หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ตามข้อ ๘^{๑๑} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า กรณีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ และอยู่ระหว่างการสอบสวน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวย่อมถูกยกเลิกทันทีตั้งแต่วันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ในกรณีนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้ ตามเรื่องเสร็จที่ ๓๓๘/๒๕๕๐^{๑๒}

๕. ในประเด็นที่ห้า เห็นว่า กรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนความรับผิดทางละเมิดของบุคคลภายนอกนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ครอบคลุมไปไม่ถึง และเมื่อยังไม่มีระเบียบของทางราชการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาดำเนินการไปตามแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นราย ๆ ไป

๖. ในประเด็นที่หก ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในข้อ ๒

^{๑๐} ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกโดยมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๒} บันทึก เรื่อง การหรือการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่งถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยพร้อมกับหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๑/๕๗๕ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐

๗. ในประเด็นที่เจ็ด เห็นว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ ๑๗ หรือข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี

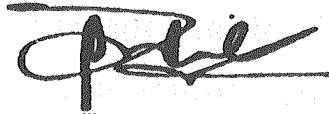
๗.๑ ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

^{๑๓}มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^{๑๔}มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๗.๒ ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา ๑๐^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล



(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๑

^๑มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี
จัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ

เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สฎ ๕๒๐๐๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้รายงานผลการตรวจสอบกรณีมีมูลกล่าวหาว่า คณะเทศมนตรีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีและพนักงานเทศบาลผู้เกี่ยวข้องร่วมกันดำเนินการจัดซื้อที่ดิน จำนวน ๔ แปลง เนื้อที่ ๗๕-๑-๒๘.๘ ไร่ เป็นสถานที่กำจัดขยะที่ไม่เหมาะสม ที่ดินมีราคาสูงเกินความเป็นจริงและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เต็มที่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มีมติเห็นชอบกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ชี้มูลความผิดให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลฯ เป็นเงิน ๓๘,๑๙๑,๑๖๒.๖๓ บาท (สามสิบแปดล้านหนึ่งแสนเก้าหมื่นหนึ่งพันหนึ่งร้อยหกสิบสองบาทหกสิบสามสตางค์) และได้เสนอมติของคณะกรรมการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการสอบสวนให้เทศบาลทราบ พร้อมกับให้นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ และมีคำสั่งให้ผู้กระทำผิดชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลฯ โดยนายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีรับทราบเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เทศบาลฯ จึงได้ออกคำสั่งที่ ๖๐๙/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ คือ

๑. นาย ย. พันจกตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖
ฯลฯ

๑๓. นาย พ. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ปัจจุบัน เกษียณอายุราชการ ให้ดำเนินการชดใช้เงินคืนให้แก่เทศบาลฯ ภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน ซึ่งเมื่อครบกำหนด ๔๕ วันแล้วไม่มีผู้ใดชดใช้เทศบาลฯ จึงได้มีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลฯ ๒ ครั้ง ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดปฏิบัติ

ตามคำเตือน แต่ได้มีผู้ยื่นฟ้องเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีต่อศาลปกครองสงขลา จำนวน ๑๐ คน คือ นาย พ. กั๊ปกว ส่วนผู้ที่ได้ยื่นฟ้องเทศบาลตำบลต่อศาลปกครอง จำนวน ๓ คน คือ นาย น.กั๊ปกว นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒)ฯ ข้อ ๑ (๕) ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้กระทำละเมิด จำนวน ๑๒ คน ยกเว้นนาย พ. อติตที่دينจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งอัยการจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้รับว่าต่างคดีแฝงให้เทศบาลฯ เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งให้นาย พ. ชตใช้เงินคืนเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖

ฯลฯ

ฯลฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีและจังหวัดสุราษฎร์ธานีแล้ว เห็นว่าข้อหาหรือดังกล่าวเป็นเรื่องเดียวกันจึงให้รวมพิจารณาเป็นเรื่องเดียว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีแล้วมีความเห็นดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่หก ที่ว่า การที่นาย พ. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี จะต้องให้อธิบดีกรมที่ดินร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องซื้อที่ดินในราคาที่สูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากการออกหนังสือรับรองราคาประเมินที่ดินของนาย พ. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เข้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กรณีนี้นาย พ.เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมที่ดินโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ตามมาตรา ๕๔๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ พ. สังกัด ผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ คือ อธิบดีกรมที่ดิน อย่างไรก็ตาม อธิบดีกรมที่ดินอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๗

ข้อ ๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(๒) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(๔) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมิใช่ผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ทำเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
กรณีทุจริตการใช้จ่ายเงินทอรองราชการ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๕๐๘๐๓ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกรมการปกครอง และจังหวัดน่านขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาตอบข้อหารือเพื่อให้ได้ข้อยุติในประเด็นข้อหาหรือทำนองเดียวกันว่า กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้รายงานผลการตรวจสอบสืบสวน เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทอรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วพบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีปัญหา เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมีความเห็นไม่สอดคล้องกันว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายในแต่ละกรณีดังกล่าว เป็นหน่วยงานใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดบ้าง นอกจากนี้ กรมบัญชีกลาง ในฐานะหน่วยงานกลางที่ควบคุมการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินงบกลางจะต้องเข้าร่วมในการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ด้วยหรือไม่ โดยข้อเท็จจริง และความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นสรุปได้ดังนี้

๑. กรณีข้อหารือของกรมการปกครอง

๑.๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ (จังหวัดอุดรธานี) ได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ ตผ ๐๐๓๕ อด/๑๔๖๘ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย แจ้งว่าได้ตรวจสอบสืบสวนการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวของสำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัดเลย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ซึ่งใช้เงินทอรองราชการตามระเบียบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทอรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ พบว่าการจัดซื้อเป็นไปโดยมิชอบทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ขอให้กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยดำเนินการทางอาญา ทางวินัย และทางละเมิดแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีหนังสือ ลับมาก ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๒/๑๑๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงอธิบดีกรมการปกครองแจ้งว่า การจัดซื้อ ผ้าห่มดังกล่าวเป็นการจัดซื้อโดยใช้เงินทอรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ของที่ทำการปกครองจังหวัดเลยตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทอรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ (๘) ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมการปกครองจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งหนึ่ง ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันพิจารณาแล้วลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฉบับเดียวกัน จึงขอให้กรมการปกครองเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

๑.๓ กรมการปกครองมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๓/๘๐๑ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขอหารือว่าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายเป็นหน่วยงานใด โดยกรมการปกครองมีความเห็นว่า กรมการปกครองมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลได้เป็นเงินที่กรมการปกครองขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เป็นเงินที่กำหนดให้มีขึ้นโดยระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ แม้ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้ทำการปกครองจังหวัดมีวงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ก็ตาม กรมการปกครองก็มิได้มีหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย หน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามข้อ ๑ (๗) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๘ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกทั้งกรณีนี้มิได้มีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย อันจะทำให้กรมการปกครองมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรณีข้อหารือของจังหวัดน่าน

๒.๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ (จังหวัดลำปาง) ได้มีหนังสือลับมาก ที่ ตผ ๐๐๓๘ ลป/๐๐๕ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน แจ้งว่าได้ตรวจสอบสืบสวนกรณีกล่าวหาว่าจังหวัดน่านได้รับงบประมาณพัฒนาจังหวัดสำหรับปีงบประมาณ ๒๕๔๘ อำนาจอนุมัติอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน หลายโครงการมีการทุจริตซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัดน่าน (ก.ช.ภ.จ. น่าน) และผู้ว่าราชการจังหวัดน่านได้มอบอำนาจให้นายอำเภอที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการสั่งซื้อสิ่งจ้างแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในวงเงินที่อนุมัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ขอให้จังหวัดน่านดำเนินการหาผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายทางละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ

๒.๒ จังหวัดน่านมีหนังสือถึงที่ทำการปกครองจังหวัดน่าน แจ้งให้ดำเนินการตามข้อสั่งการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ (จังหวัดลำปาง)

๒.๓ ที่ทำการปกครองจังหวัดน่านได้มีหนังสือลับมาก ที่ นน ๐๐๑๗.๑/๑๗๙ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่านแจ้งความเห็นว่าเป็นโครงการแก้ไขปัญหารายจ่ายโดยคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัดน่าน (ก.ช.ภ.จ.น่าน) นั้น ปัจจุบันเป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่าน ผู้เสียหายจึงได้แก่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของงบประมาณ และผู้ที่เป็นละเมิด คือ เจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

และข้าราชการกรมชลประทาน ที่ทำการปกครองจังหวัดน่านมิใช่เป็นเจ้าของงบประมาณโดยตรง จึงมิใช่ผู้เสียหาย ในกรณีนี้จึงไม่สามารถดำเนินการหาตัวผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้

๒.๔ จังหวัดน่านได้แจ้งให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่าน ดำเนินการหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามระเบียบของราชการ

๒.๕ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านได้มีบันทึกข้อความ ด่วนที่สุด ที่ นน. ๐๐๓๔.๓/๒๑๙๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ แจ้งความเห็นไปยังผู้ว่าราชการ จังหวัดน่านว่า เงินงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งเป็นการใช้จ่ายเงินในอำนาจของผู้ว่าราชการ จังหวัด เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ใช้บังคับ อยู่ในขณะนั้น ซึ่งขณะเกิดการกระทำความผิดดังกล่าววงเงินอุดหนุนราชการอยู่ที่ที่ทำการปกครอง จังหวัดน่าน อันเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง ดังนั้น กรมการปกครอง จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย และผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ โดยไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดน่านร่วมกระทำความผิดแต่อย่างใด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านจึงไม่มี อำนาจที่จะดำเนินการกรณีดังกล่าวได้ กรมการปกครอง กรมชลประทาน และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสังกัด จึงต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดตามข้อ ๘ และข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ให้แก่ทางราชการ

๒.๖ จังหวัดน่านได้มีหนังสือขอหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่าหน่วยงานใด เป็นผู้เสียหายและมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีดังกล่าว

๒.๗ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลับ ที่ มท ๐๒๐๘.๑/๓๓๐๐ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน แจ้งความเห็นสรุปได้ว่า การดำเนินโครงการ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ขณะเกิดเหตุใช้งบตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามข้อ ๗ (๘) และข้อ ๘ (๘) ซึ่งตั้งอยู่ที่ ที่ทำการปกครองจังหวัด แห่งละ ๕๐ ล้านบาท แต่ไม่มีการโอนเงินดังกล่าวไปยังจังหวัดนั้น ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติการจ่ายเงินแล้ว ที่ทำการปกครอง จังหวัดจะวางฎีกาให้คลังจังหวัดส่งให้กรมบัญชีกลางทำการเบิกจ่ายจากงบกลางต่อไป เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไปแล้วต้องจัดทำ รายงานการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินอุดหนุนราชการ ที่ใช้จ่ายไป และกรณีนี้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว ตามนัยข้อ ๘ และข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่เสียหาย ควรเป็นกรมการปกครอง เนื่องจากมีที่ทำการปกครองจังหวัดน่านซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดเป็น เจ้าของเรื่องทั้งวงเงินตั้งอยู่ในขณะเกิดเหตุตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ

เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่มีความเห็นฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ควรเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีกรมบัญชีกลางเป็นผู้เบิกจ่ายเงินจากงบกลางให้แก่ส่วนราชการผู้เบิก

๒.๘ สำนักงานอัยการจังหวัดน่านมีหนังสือ ที่ อส ๐๐๔๒(นน)/๔๙๘ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงปลัดจังหวัดน่านแจ้งความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดตอบข้อหารือประเด็นดังกล่าวว่า ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ (๘) กำหนดให้จังหวัดมีวงเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยฯ ในการให้และสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่ยังไม่ได้เงินงบประมาณรายจ่าย ไว้ที่ทำการปกครองจังหวัด ๕๐ ล้านบาท ส่วนการอนุมัติจ่ายเงินตรองราชการให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๘ (๘) ตามมติที่คณะกรรมการ ก.ช.ภ.จ. ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายตามข้อ ๑๒ และเมื่อใช้จ่ายไปแล้ว ระเบียบข้อ ๓๒ (๒) จังหวัดต้องขอรับจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินตรองราชการซึ่งอยู่ในการดูแลของที่ทำการปกครองจังหวัดน่าน ที่ทำการปกครองจังหวัดน่านจึงเป็นเพียงผู้ที่กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้เป็นผู้ถือเงินตรองไว้เท่านั้น อธิบดีกรมการปกครองซึ่งที่ทำการปกครองจังหวัดน่านเป็นหน่วยงานในสังกัดเองก็ไม่มีอำนาจอนุมัติเบิกจ่ายเงินดังกล่าวได้ จังหวัดจึงมีฐานะเป็นเจ้าของและมีอำนาจอนุมัติเงินตรองดังกล่าวได้ เมื่อ ก.ช.ภ.จ. น่าน ได้อนุมัติโครงการขุดลอกเปิดทางน้ำให้อำเภอเชียงกลาง ๑๒ โครงการ อำเภอเมืองน่าน ๒๗ โครงการ และอำเภอท่าวังผา ๑๓ โครงการ ของงบประมาณปี ๒๕๔๘ จังหวัดน่านได้มอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการสั่งซื้อสิ่งจ้างแทนผู้ว่าราชการจังหวัดน่านในวงเงินที่อนุมัติ แต่ปรากฏว่ามีการทุจริตในการจัดทำราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ๑๕,๘๐๓,๐๐๐ บาท และตรวจรับงานและควบคุมงานไม่เป็นตามข้อกำหนดในสัญญา ทำให้ราชการเสียหาย ๔๔๐,๔๓๘.๐๖ บาท กรณีจึงถือว่าเป็นการทุจริตเงินตรองราชการของจังหวัดน่าน จังหวัดน่านจึงเป็นผู้เสียหาย

๒.๙ จังหวัดน่านได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง ขอรื้อว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่เสียหายและมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณารวมสองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้จ่ายจากเงินตรองราชการตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินตรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายในแต่ละกรณีคือหน่วยงานใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด เห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งใดปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิด

ความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ความในข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ขึ้นโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้น ต้องชดใช้ ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ส่วนการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ในเรื่องนี้คณะกรรมการ กฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยในปัญหาทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๒๘^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑^๓ ตามลำดับว่า ในทางปฏิบัติให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดหาทรัพย์สินเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย

เมื่อข้อหาหรือของกรมการปกครองและจังหวัดน่านปรากฏข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวได้ใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนราชการซึ่งเป็นเงินที่ตั้งอยู่ที่ทำการปกครองจังหวัดตามข้อ ๗ (๘)^๔ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ การจ่ายเงินตามข้อ ๘ (๘)^๕ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีนี้ที่ทำการปกครองจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการที่ได้รับ จัดสรรเงินอุดหนุนราชการได้เบิกเงินอุดหนุนราชการจากคลังเพื่ออุดหนุนช่วยเหลือผู้ประสบ ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไปพลางก่อนแล้วก็มีหน้าที่ต้องรีบดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณ

^๑ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ตั้งกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอ ความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

๑๓๑

๑๓๑

^๒บันทึก เรื่อง ทหารเรือเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง (กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการ จังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึก เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิด

^๔ข้อ ๗ ให้ส่วนราชการมีวงเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน สำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ ในการให้หรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๘) ที่ทำการปกครองจังหวัด แห่งละ ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๑๓๑

๑๓๑

^๕ข้อ ๘ การอนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนราชการภายในวงเงินตามข้อ ๗ ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรง ตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับกรณีข้อ ๗ (๘) เว้นแต่การอนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนราชการ ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอภายในวงเงินที่จัดสรรให้ ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ กิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี

๑๓๑

๑๓๑

รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินอุดหนุนราชการตามข้อ ๒๘^๖ และข้อ ๓๐^๗ ของระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีการทุจริตการใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการ ที่ทำการปกครองจังหวัดในฐานะส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนราชการจึงเป็นส่วนราชการที่ได้รับความเสียหาย แต่โดยที่ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ ข. (๑)^๘ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑^๙ ว่า ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับวงเงินอุดหนุนราชการที่ตั้งอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัด กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และอธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าวได้

ส่วนกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่ต้องร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยหรือไม่ นั้น แม้ข้อ ๘ (๘)^{๑๐} ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนราชการภายในวงเงินที่ตั้งอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัดก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในทางบริหารที่เกิดขึ้นโดยผลของมาตรา ๕๔^{๑๑}

^๖ข้อ ๒๘ เมื่อผู้มีอำนาจตามข้อ ๘ อนุมัติการจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแล้ว ให้ส่วนราชการตามข้อ ๗ เบิกเงินจากคลังเป็นเงินอุดหนุนราชการเพื่อรองจ่ายไปพลางก่อนตามที่กำหนดในระเบียบนี้

^๗ข้อ ๓๐ เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไปแล้ว ให้รับดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่าย เพื่อชดใช้เงินอุดหนุนราชการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหมวดนี้ และเมื่อได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวโดยวิธีเบิกหักหลักส่งเพื่อชดใช้เงินอุดหนุนราชการโดยเร็ว

^๘ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

๑. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๑. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑) ที่ทำการปกครองจังหวัด

๑. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๑. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

^๙บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๖๐๑/๔๘๑ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๑}มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัดเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายและไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีนี้

สำหรับการพิจารณาว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดจะมีหน้าที่แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกับอธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายนั้น สามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี ดังนี้

(๑) กรณีข้อหาหรือของกรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองได้รับความเสียหาย จากการที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเลย กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย ใช้จ่ายเงินทดรองราชการตามข้อ ๗ (๘)^{๑๒} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการจัดซื้อผ้าห่ม กันหนาวโดยมิชอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ แห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งตามข้อ ๙^{๑๓} ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งข้อ ๑๐^{๑๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้ง คณะกรรมการ ดังนั้น อธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิด ความเสียหายสังกัดอยู่ จึงมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ในกรณีนี้

(๒) กรณีข้อหาหรือของจังหวัดน่าน ซึ่งกรมการปกครองได้รับความเสียหายจากการที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมชลประทาน และองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ใช้จ่ายเงินทดรองราชการตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๓} ข้อ ๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ อีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(๒) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงาน ของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้ง ต่อกระทรวงการคลัง

(๔) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมิใช่ผู้ปฏิบัติงานใน ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตน ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

^{๑๔} ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการดำเนินโครงการ แก้ไขปัญหาภัยแล้งของจังหวัดโดยทุจริตทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งข้อ ๑๑^๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘^๖ หรือข้อ ๑๐^๗ บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนั้น อธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ ได้แก่ อธิบดีกรมชลประทาน และนายกองคํารับบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง จึงมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้

ประเด็นที่สอง กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานกลางที่ควบคุมและกำกับดูแล การเบิกจ่ายเงินงบกลางจะต้องเข้าร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในกรณีนี้ด้วยหรือไม่ เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วย เงินอุดหนุนราชการ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “เงินอุดหนุนราชการ” ในมาตรา ๔ ไว้ว่าหมายความถึง เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่ออุดหนุน เป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่า ตามกฎหมายดังกล่าว กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการ ซึ่งมีที่มาจากเงินงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการเท่านั้น

เมื่อความในข้อ ๗ (๘)^๘ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้ที่ทำการปกครองจังหวัดซึ่งเป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนราชการที่มีวงเงิน เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ดังนั้น หน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว รวมถึงความรับผิดชอบในกรณีที่เกิดจากเหตุบกพร่องหรือเกิดการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน ราชการ จึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของกรมการปกครอง และเมื่อกรมบัญชีกลาง

^๕ ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือ ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

^๖ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณา เสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหาย ตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

กระทรวงการคลัง มิได้เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเบิกจ่ายเงินทรงพระราชการตามข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทรงพระราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อหาเรื่องนี้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๖

○ คำสั่ง

(ต. ๒๑)



คำร้องที่ ๓๗๙/๒๕๕๗
คำสั่งที่ ๒๑/๒๕๕๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๘

ระหว่าง

- นางนรมล คำข...
- จังหวัดระยอง ที่ ๑
- สำนักงานที่ดินจังหวัดระยอง ที่ ๒
- นายสร...
- นายกิตตะ บุตร...
- อำเภอเมืองระยอง ที่ ๕
- นายเป็ยศักดิ์ พันธุ์ศรี ที่ ๖

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาและไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา)

/ผู้ฟ้องคดี...

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและดำเนินการล่าช้าเกินสมควรได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในประเด็นนี้ควรพิจารณาถึงการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีแต่ละคน กล่าวคือ กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การคัดค้านการรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เป็นการกระทำในฐานะผู้ดูแลที่สาธารณประโยชน์เช่นเดียวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงรายอื่นๆ ไม่ใช่การกระทำในฐานะเจ้าพนักงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องเป็นคดีพิพาทตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้กระทำละเมิดเพราะละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรซึ่งจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายนั้น เห็นว่า การฟ้องเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๕ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ฉะนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยตรง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า หน่วยงานของรัฐที่จะถูกฟ้องคดีเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะดังนี้

- ๑) เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม
- ๒) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ และ
- ๓) มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่หน่วยงานดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย แต่กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับคำฟ้องไว้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงสำนักงานที่ดินจังหวัดระยองเท่านั้น

/มิใช่หน่วยงาน...

มิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะถูกฟ้องให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ ศาลปกครองชั้นต้น
ชอบที่จะเรียกกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔
เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้น
เรียกกรมที่ดินเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่รับคำฟ้อง

นายเฉลิมชัย วสินนท์

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พลเอก นิยม ศันสนาคม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพีระพล เซาว์ศิริ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายดำริ วัฒนสิงหะ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

/มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น

ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้

วันที่อ่าน ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๘

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์

คุณนิพนธ์ : ผู้ตรวจ

