รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗)

จัดทำโดย
สำนักกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒

รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม ๒

(พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗)

จัดทำโดย
สำนักกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม 2 (พ.ศ. 2551-2557). -- กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558.
324 หน้า.

1. กฎหมาย. I.ชื่อเรื่อง.

340
ISBN 978-974-8013-78-7

พิมพ์ครั้งที่ ๑ เดือนตุลาคม ๒๕๕๘
จำนวน ๗๐๐ เล่ม

พิมพ์ที่ บริษัท ธนาเพรส จำกัด
๙ ซอยลาดพร้าว ๖๔ แยก ๑๔ แขวงวังทองหลาง
เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ ๑๐๓๑๐
โทร. ๐-๒๕๓๐-๔๑๑๔ (อัตโนมัติ) โทรสาร ๐-๒๑๐๘-๘๙๕๑
Email: tanapress@gmail.com

คำนำ

สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ทำหนังสือ “รวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๕๐) และเล่ม ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๗)” ซึ่งเป็นการรวบรวมความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยจัดพิมพ์ให้อยู่ในรูปเล่มที่แบ่งแยกออกเป็น ๒ ช่วง เพื่อให้เหมาะสมและสะดวกต่อการค้นคว้า นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาค้นคว้า เพิ่มพูนความรู้ และความเข้าใจ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือรวมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เล่ม ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๕๐) และเล่ม ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๗) นี้จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนได้ทราบแนวทางในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายนี้

สำนักกฎหมายปกครอง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

๑. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๕๑ ..... ๑

๒. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๕๒ ..... ๑๒๑

๓. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๕๓ ..... ๑๖๙

๔. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๕๔ ..... ๒๒๙

๕. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๕๕ ..... ๒๔๕

๖. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๕๖ ..... ๒๕๙

๗. ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปี ๒๕๕๗ ..... ๒๘๗

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๑	๑๗๔-๑๗๕/๕๑	การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ยุบเลิกแล้ว : กรณีองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ รสพ ๐๐/๓๙๘ ลว ๕ ต.ค. ๕๐ และ รสพ ๐๐/๔๒๕ ลว ๑๕ พ.ย. ๕๐
๒	๑๗๖/๕๑	การออกคำสั่งเรียกให้บุคคลที่ไม่ได้ร่วมกระทำละเมิดต่อองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กห ๕๑๐๒/๑๐๑๐ ลว ๒๗ ส.ค. ๕๐
๓	๒๑๑/๕๑	อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มท ๐๘๐๔.๔/๑๐๘๘๗ ลว ๒๓ ส.ค. ๕๐
๔	๒๔๔/๕๑	การเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองและการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งใหม่ภายหลังการเพิกถอนคำสั่งเดิม	องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ บร ๗๓๔๐๑/๕๒๒ ลว ๓๐ ต.ค. ๕๐
๕	๓๘๖/๕๑	การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดเป็นคนสาบสูญ	เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว ตร ๕๒๕๐๑/๘๐๘ ลว ๓ ธ.ค. ๕๐
๖	๔๒๐/๕๑	แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมือง	กรมคุมประพฤติ ด่วนที่สุด ยธ ๐๓๑๗/๐๓๙ ลว ๒๒ ม.ค. ๕๑
๗	๔๘๑/๕๑	การจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มท ๐๘๐๔.๔/๑๕๑๘๑ ลว ๑๖ พ.ย. ๕๐
๘	๕๐๑/๕๑	สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทส ๑๐๐๘.๔/๑๘๘ ลว ๒๔ ม.ค. ๕๑

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๙	๕๑๙/๕๑	อำนาจของกระทรวงการคลังในการพิจารณารายงาน การสอบสวนเกี่ยวกับความเสียหายจากการเพิกถอน การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙	กรมบัญชีกลาง ด่วนมาก กค ๐๔๑๐.๒/๐๗๒๒๒ ลว ๒๐ มี.ค. ๕๑
๑๐	๖๐๓/๕๑	ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในขณะที่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม	กรมคุมประพฤติ ยธ ๐๓๑๗/๐๒๙๗๙ ลว ๑๔ ก.พ. ๕๑
๑๑	๖๑๘/๕๑	การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก มท ๐๘๐๔.๓/๖๔๕๐ ลว ๒ มิ.ย. ๕๑
๑๒	๖๔๖/๕๑	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีผู้เสียหายฟ้องเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดิน	จังหวัดสกลนคร สน ๐๐๑๙.๕/๔๘๖๘ ลว ๒๐ มี.ค. ๕๑
๑๓	๖๖๘/๕๑	การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ	สำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด นร ๐๑๐๖/๙๙๙ ลว ๒ ก.ค. ๕๑
๑๔ .	๖๖๙/๕๑	การเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับ ค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานของรัฐไปก่อนแล้ว	กรุงเทพมหานคร กท ๐๔๐๕/๑๐๓๙ ลว ๕ มี.ค. ๕๑
๑๕	๖๘๘/๕๑	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเงินบัญชีกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์	กรมการพัฒนาชุมชน ด่วนที่สุด มท ๐๔๐๑/๔๘ ลว ๒๕ มี.ค. ๕๑
๑๖	๗๗๓/๕๑	ขั้นตอนการดำเนินการและพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ (กรณีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง)	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๖/๐๖๕๑๔ ลว ๑๔ มี.ค. ๕๑

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๑๗	๗๘๖/๕๑	แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษา เพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ	กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทส ๐๙๐๓.๓/๖๒๖๗ ลว ๒๒ เม.ย. ๕๑
๑๘	๘๓๕/๕๑	การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีมีการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วท ๐๒๐๑.๔/๑๕ ลว ๑๒ พ.ค. ๕๑
๑๙	๘๕๓/๕๑	การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรัง	สถาบันการพลศึกษา กก ๐๕๐๑.๐๑/๓๓๗๖ ลว ๒๕ ส.ค. ๕๑
๒๐	๙๐๗/๕๑	การออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน กรณีศาลมีคำพิพากษาแล้ว และกรณีกระทรวงการคลัง และราชการส่วนท้องถิ่นมีความเห็นแตกต่างกัน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มท ๐๘๐๔.๔/๑๒๑๒๒ ลว ๑๓ ต.ค. ๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ของรัฐวิสาหกิจที่ยุบเลิกแล้ว : กรณีองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ได้มีหนังสือ ที่ รสพ ๐๐/๓๙๘ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ และ ที่ รสพ ๐๐/๔๒๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีข้อเท็จจริงแยกเป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง นาย ส. พนักงานขับรถยนต์ของ ร.ส.พ. ได้นำรถยนต์บรรทุกหมายเลขทะเบียน ๗๑-๘๐๓๕ กรุงเทพมหานคร ไปบรรทุกไม้ผิดกฎหมายโดย ร.ส.พ. มิได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอดได้จับกุม นาย ส. และยึดรถไว้ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๓ ต่อมา นาย ส. ได้รับการประกันตัวออกมาและหลบหนีไป ขณะนี้อยู่ระหว่างการติดตามตัวมาดำเนินคดี ส่วน ร.ส.พ. ได้รับรถยนต์คืนจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ กรณีจึงถือว่า ร.ส.พ. ได้รับความเสียหายจากการที่รถยนต์ถูกยึดไว้เป็นเวลา ๖ ปี แต่กรณีดังกล่าวมิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาผู้ต้องรับผิดแต่อย่างใด

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๒ กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และมาตรา ๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีเพื่อดำเนินการชำระบัญชีกิจการองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ทั้งนี้ ในระหว่างการชำระบัญชีได้มีการตรวจสอบพบความเสียหายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีเห็นว่า กรณีนี้สมควรปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ร.ส.พ. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรณีที่สอง ร.ส.พ. ได้มีคำสั่งที่ กอ. ๗๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณี นาย ป. ผู้จัดการศูนย์จัดส่งสินค้าข้ามแดนพิบูลมังสาหาร มิได้ดำเนินการเรียกเก็บเงินค่าขนส่งค้างชำระและหักล้างเงินยืมทดรองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามระเบียบข้อบังคับ ทำให้ ร.ส.พ.

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๐๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการฯ สอบสวนแล้วได้เสนอความเห็นว่า กรณีนี้มีผู้ต้องรับผิดชดใช้ความเสียหาย ได้แก่ นาย ป. ผู้จัดการศูนย์จัดส่งสินค้าข้ามแดนพิบูลมังสาหาร นาง ช. หัวหน้ากองจัดการขนส่งสินค้าข้ามแดน ในฐานะผู้บังคับบัญชาและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ นาย ป. และพนักงานฝ่ายตรวจสอบภายในซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดทำและลงบัญชีเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทางการเงินทุกประเภทโดยมิได้กำหนดว่าเป็นผู้ใด ส่วนจำนวนค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ได้กำหนดเฉพาะในส่วนของ นาย ป. เท่านั้น ทั้งนี้ นาย อ. กรรมการ ร.ส.พ. รักษาการแทนผู้อำนวยการ ร.ส.พ. ได้ลงนามรับทราบผลการสอบสวนเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ และต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ทำบันทึกแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการสอบสวน ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ที่จะต้องรับผิดในความเสียหายและจำนวนค่าเสียหาย โดยให้ นาย ป. รับผิดเป็นเงินจำนวน ๒๔๒,๘๖๓.๒๕ บาท นาง ช. รับผิดร่วมกับ นาย ป. เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๔๓๑.๖๓ บาท นาย ส. และ นาย ท. พนักงานฝ่ายตรวจสอบภายใน รับผิดชดใช้ค่าเสียหายคนละ ๑๒,๑๔๓.๑๗ บาท

อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการ ร.ส.พ. เห็นว่ารายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังมีรายละเอียดไม่เพียงพอ จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการพิจารณารายงานการสอบสวนและความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งที่ กอ. ๒๒๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๒ พิจารณาในเบื้องต้นก่อน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า รายละเอียดเกี่ยวกับค่าขนส่งที่ค้างชำระและการให้พนักงานฝ่ายตรวจสอบภายในร่วมรับผิดยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสอบสวนเพิ่มเติมและสรุปจำนวนค่าเสียหายใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ รายงานผลการสอบสวนสรุปได้ว่า มีผู้ต้องรับผิดจำนวน ๒ ราย ได้แก่ นาย ป. ต้องรับผิดในความเสียหายจากค่าขนส่งค้างชำระเป็นเงินจำนวน ๑๘๗,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจากการเก็บค่าขนส่งค้างชำระล่าช้าเป็นเงินจำนวน ๑๖,๗๘๒.๕๓ บาท ดอกเบี้ยจากเงินยืมทดรอง ร.ส.พ. ๑๑๐ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๒๑๐.๙๑ บาท และเงินยืมทดรองที่ยังไม่หักล้างเป็นเงินจำนวน ๒๔,๓๗๗ บาท รวมค่าเสียหายทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน ๒๔๒,๘๗๐.๔๔ บาท และ นาง ช. รับผิดร่วมกับ นาย ป. เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๔๓๕.๒๒ บาท

คณะกรรมการพิจารณารายงานการสอบสวนและความรับผิดทางละเมิดพิจารณารายงานการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการผู้ชำระบัญชี ร.ส.พ. (เนื่องจากในขณะนั้น ร.ส.พ. ได้ถูกยุบเลิกแล้ว) ว่าเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในส่วนของผู้ที่ต้องรับผิด แต่จำนวนค่าเสียหายที่ต้องรับผิดนั้นเห็นควรให้ นาย ป. รับผิดร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๙๔,๒๙๐.๖๐ บาท ส่วน นาง ช. เนื่องจากได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับผิดร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๔๘,๕๗๒.๖๕ บาท โดยในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. ได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณารายงานการสอบสวนและความรับผิดทางละเมิดเสนอ และให้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบต่อไป

องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ได้มีหนังสือ ที่ รสพ ๐๐/๓๑๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงกระทรวงการคลัง ขอให้ตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๒๓๖๗๑ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงคณะกรรมการผู้ชำระบัญชี ร.ส.พ. แจ้งว่าเนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน แต่การวินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นการพิจารณาความเสียหายของ ร.ส.พ. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน หากให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. วินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายอาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ จึงขอให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าว

ทั้งนี้ ร.ส.พ. เห็นว่า เมื่อร.ส.พ. ถูกยุบเลิกกิจการโดยพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว ตำแหน่งผู้อำนวยการ ร.ส.พ. ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมสิ้นสุดลงด้วย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. ขึ้นเพื่อดำเนินการชำระบัญชีกิจการ ร.ส.พ. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นการดำเนินการให้มีการชำระหนี้ให้แก่ ร.ส.พ. หรืองดการชำระหนี้ที่ไม่มีมูลตามกฎหมายเพื่อยุติปัญหาหนี้สินทั้งหมดของ ร.ส.พ. อันเป็นการชำระสะสางการงานของ ร.ส.พ. ให้เสร็จสิ้นไปตามมาตรา ๑๒๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. จึงต้องเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

ร.ส.พ. จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้และเรื่องอื่นในทำนองเดียวกันนี้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. หากคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ สมควรที่จะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่ ร.ส.พ. ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กำหนดให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙* ปัจจุบัน ร.ส.พ. จึงถูกยุบเลิก

* ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

และถือว่ายังคงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชีตามมาตรา ๔[๒] แห่งพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ฯ และโดยที่มาตรา ๕[๓] และมาตรา ๖[๔] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. และให้นำบทบัญญัติหมวด ๕ ลักษณะ ๒๒ ในบรรพ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. โดยอนุโลม คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. จึงเป็นผู้มีอำนาจชำระสะสางการงานของ ร.ส.พ. ให้เสร็จไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๕๐[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการชำระสะสางการงานดังกล่าวหมายความรวมถึงการดำเนินการให้มีการชำระหนี้ให้แก่ ร.ส.พ. เพื่อยุติปัญหาหนี้สินทั้งหมดของ ร.ส.พ. ด้วย ดังนั้น คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีฯ จึงมีหน้าที่ติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อ ร.ส.พ. ชำระหนี้ในมูลละเมิดโดยฟ้องคดีหรือดำเนินการใด ๆ ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒๕๙ (๑) และ (๔)[๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้ คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. มีอำนาจและหน้าที่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑

---

[๒] มาตรา ๔ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งได้ยุบเลิกไปตามความในมาตรา ๓ ให้ถือว่ายังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี

[๓] มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงบประมาณ

ให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีดำเนินการชำระบัญชีกิจการขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์โดยมิชักช้า

[๔] มาตรา ๖ ให้นำบทบัญญัติหมวด ๕ ลักษณะ ๒๒ ในบรรพ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์โดยอนุโลม

[๕] มาตรา ๑๒๕๐ หน้าที่ของผู้ชำระบัญชี คือ ชำระสะสางการงานของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้เสร็จไป กับจัดการใช้หนี้เงินและแจกจ่ายสินทรัพย์ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น

[๖] มาตรา ๑๒๕๙ ผู้ชำระบัญชีทั้งหลายย่อมมีอำนาจดั่งจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๑) แก้ต่างว่าต่างในนามของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในอรรถคดีพิพาทอันเป็นแพ่งหรืออาญาทั้งปวง และทำประนีประนอมยอมความ

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ทำการอย่างอื่น ๆ ตามแต่จำเป็น เพื่อชำระบัญชีให้เสร็จไปด้วยดี

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้บุคคลที่ไม่ได้ร่วมกระทำ
ละเมิดต่อองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกชดใช้
ค่าสินไหมทดแทน

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้มีหนังสือ ที่ กห ๕๑๐๒/๑๐๑๐ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน ซึ่งสรุปความได้ดังนี้

(๑) สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นหน่วยงานกิจการพิเศษภายใต้การดูแลขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก มีหน้าที่ดำเนินการผลิต ซื้อขาย จ้าง และรับจ้างพิมพ์เอกสาร สิ่งตีพิมพ์ เครื่องเขียนแบบเรียน และอุปกรณ์การศึกษาทุกชนิด สนับสนุนการสงเคราะห์อาชีพด้านการพิมพ์ สนับสนุนกิจการขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ตลอดจนร่วมการกุศลสาธารณะ ได้ร่วมการงานกับบริษัท ส. โดยมีวัตถุประสงค์ในการรับงานพิมพ์ต่าง ๆ โดยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นผู้ดูแล

(๒) เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ฯ ได้ตรวจสอบลูกหนี้ค่าจ้างพิมพ์งานแล้ว ปรากฏว่ามีลูกหนี้ที่ชำระเงินส่วนที่ค้างชำระแล้วแต่ไม่มีการโอนเข้าบัญชีเป็นเงินประมาณยี่สิบล้านบาทเศษ ทั้งนี้ โดย นาย ถ. เสมียนหน่วยงานการเงิน สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ฯ ยอมรับว่าได้จัดทำใบเสร็จรับเงินขึ้นแล้วนำไปรับเช็คจากลูกค้า และนำเช็คดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคาร ท. สาขาสนามเสือป่า ชื่อบัญชีโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ที่ตนเปิดขึ้นไว้โดยมิชอบและใช้ลายมือชื่อปลอมทั้งหมดในการขอเปิดบัญชี เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๓ ซึ่งได้มีการดำเนินคดีกับ นาย ถ. และศาลอาญาได้มีคำพิพากษาว่า นาย ถ. มีความผิดฐานปลอมและใช้เอกสารสิทธิปลอมตามมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(๓) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีเงินของโรงพิมพ์ตามสัญญาร่วมการงานสูญหาย โดยคณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่า นาย ถ. ได้นำเงินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไปโดยทุจริต และคณะกรรมการสอบสวนฯ ยังได้พิจารณาว่าการทุจริตนี้มีบุคคลอื่นร่วมกระทำหรือให้การสนับสนุนหรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสามกรณี ดังนี้ (๑) ธนาคาร ท. สาขาสนามเสือป่า ยินยอมให้ นาย ถ. เปิดบัญชีเงินฝากโดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการขอเปิดบัญชีเงินฝากที่มีการปลอมลายมือชื่อ เจ้าหน้าที่ธนาคาร ท. จึงมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และ ธนาคาร ท. ต้องรับผิดชอบ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๐๒ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) นาย ท. ผู้รับโอนเงินจากบัญชี ธนาคาร ท. สาขาสนามเสือป่า ที่ นาย ถ. เปิดไว้ เมื่อ นาย ถ. ได้นำเช็คที่ได้มาจากการทุจริตเข้าบัญชีจะปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจเบิกถอนเพื่อโอนหรือทำเป็นแคชเชียร์เช็คเข้าบัญชีเงินฝากของ นาย ท. เพื่อให้สะดวกต่อการเบิกถอนไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว หรือนำไปชำระหนี้เก่าที่ค้างชำระ จึงถือได้ว่า นาย ท. เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และ (๓) นาย ป. ผู้รับโอนเงินจากบัญชี ธนาคาร ท. สาขาสนามเสือป่า ที่ นาย ถ. เปิดไว้ โดย นาย ป. ให้การว่าเงินที่รับโอนเป็นเงินจากการพนันฟุตบอลที่ นาย ป. เป็นนายหน้าหาลูกค้าส่งให้แก่เจ้ามือหรือโต๊ะพนันฟุตบอล นาย ถ. เป็นลูกค้าคนหนึ่งที่เล่นพนันฟุตบอลโดยผ่าน นาย ป. และเงินที่ นาย ป. ได้รับโอนจาก นาย ถ. เป็นเงินที่ นาย ถ. เสียพนันฟุตบอล ก่อนที่จะเกิดการทุจริตบัญชีเงินฝากของ นาย ป. ก็มีกระแสเงินหมุนเวียนเข้าออกอยู่มากและไม่ใช่เงินที่ถูกโอนมาจากบัญชีเงินฝากของ นาย ถ. จึงเชื่อได้ว่า นาย ป. ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด คณะกรรมการสอบสวนฯ จึงได้สรุปผลการสอบสวนให้ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญากับ นาย ถ. ดำเนินคดีแพ่งกับ ธนาคาร ท. และ นาย ท. ให้ร่วมรับผิดในมูลละเมิดเป็นเงินจำนวน ๒๑,๗๘๖,๐๗๔.๕๐ บาท

(๔) ต่อมา องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานอัยการสูงสุด ขอให้ดำเนินคดีต่อ นาย ถ. นาย ท. และ ธนาคาร ท. เพื่อบังคับให้ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แต่สำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ แจ้งฐานะคดีแก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกว่า กรณี นาย ถ. ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งเสมียนหน่วยการเงิน และได้รับการมอบหมายให้ทำหน้าที่เก็บเงินจากลูกค้าของสำนักงานกิจการโรงพิมพ์ฯ ตามสัญญาร่วมการงานส่งเสริมและพัฒนางานพิมพ์ ฉบับลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ ตามคำสั่งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (เฉพาะ) ที่ ๔๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้แจ้งให้ นาย ถ. ชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดจำนวน ๒๑,๗๘๖,๐๗๔.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกภายในระยะเวลาที่กำหนด คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ นาย ถ. และทำการขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เอง และคดีนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม สำหรับ นาย ท. นั้น ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ และกรณี ธนาคาร ท. ข้อเท็จจริงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังว่าเจ้าหน้าที่ของ ธนาคาร ท. จงใจที่จะกระทำละเมิด จึงไม่อาจฟ้อง ธนาคาร ท. ให้ร่วมรับผิดกับ นาย ถ. ได้ นอกจากนี้ เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า นาย ถ. ได้โอนเงินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจำนวน ๑๐,๙๖๐,๑๒๔.๑๒ บาท จากบัญชีเงินฝากที่ได้เปิดไว้กับ ธนาคาร ท. สาขาสนามเสือป่า เข้าบัญชีเงินฝากของ นาย ป. พนักงานองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นเงินขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกที่

ถูกยักยอกไป องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงมีสิทธิติดตามเอาเงินคืนดังกล่าวจาก นาย ป. ได้โดยการใช้วิธีการทางปกครองออกคำสั่งเรียกให้ นาย ป. ชำระเงินจำนวนดังกล่าว

(๕) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนฯ พิจารณาตามที่พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีให้ทราบ คณะกรรมการสอบสวนฯ เห็นพ้องกับความเห็นของพนักงานอัยการที่ว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกมีสิทธิติดตามเอาเงินคืนจาก นาย ป. ได้ แต่คณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า นาย ป. ไม่มีส่วนร่วมกับการทุจริต เป็นแต่เพียงผู้สนับสนุนให้มีการเล่นพนัน และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นาย ป. มีส่วนร่วมกับ นาย ถ. ในการทุจริต จึงยังไม่มีเหตุในการสอบสวนเพิ่มเติม

(๖) เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ได้รายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกประสงค์ขอหารือว่าองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกสามารถดำเนินการติดตามเงินคืนจาก นาย ป. โดยใช้วิธีการทางปกครองได้หรือไม่ หากได้จะมีวิธีดำเนินการและขั้นตอนประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกสามารถเรียกเงินที่ นาย ป. ได้รับโอนจาก นาย ถ. คืนจาก นาย ป. โดยการออกคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองจะต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดนั้น มาตรา ๑๒* แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐอาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรานี้ได้จะต้องมีฐาน

---

*มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เสียก่อน กรณีตามข้อหารือจึงต้องพิจารณาว่า นาย ป. กระทำละเมิดต่อองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกหรือไม่

จากผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการสอบสวนกรณีเงินของโรงพิมพ์ตามสัญญาร่วมการงานสูญหาย คณะกรรมการสอบสวนฯ มีความเห็นว่าการที่ นาย ป. ได้รับโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของตนจาก นาย ถ. เป็นการใช้หนี้พนันฟุตบอล เนื่องจาก นาย ป. เป็นนายหน้าหาลูกค้าเล่นพนันฟุตบอล ซึ่ง นาย ถ. เป็นลูกค้าคนหนึ่งที่พนันฟุตบอล เมื่อได้ทำการตรวจสอบพยานเอกสารที่เป็นบัญชีเงินฝาก ธนาคาร ก. สาขาบางซ่อน ของ นาย ป. มาพิจารณาประกอบคำให้การของ นาย ป. และพยานบุคคลแล้ว เห็นว่า บัญชีเงินฝากดังกล่าวมีกระแสเงินหมุนเวียนเข้าออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการทุจริตในเรื่องนี้ และภายหลังปี ๒๕๔๗ ก็ยังมีกระแสเงินหมุนเวียนเข้าออกอยู่มากเช่นเดียวกัน และไม่ใช่เงินที่ถูกโอนมาจากบัญชีเงินฝากของ นาย ถ. ที่เปิดไว้กับ ธนาคาร ท. สาขาสนามเสือป่า แต่ประการใด ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่า นาย ป. ไม่มีส่วนร่วมในการทุจริตด้วย นอกจากนี้ หลังจากได้รับหนังสือแจ้งฐานะคดีจากสำนักงานอัยการสูงสุด คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ทบทวนการพิจารณากรณี นาย ป. อีกครั้งหนึ่งและเห็นว่า นาย ป. ไม่มีส่วนร่วมกระทำความผิดกับ นาย ถ. จึงยังไม่มีเหตุที่จะต้องทำการสอบสวน นาย ป. เพิ่มเติม ซึ่งองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนฯ ถือได้ว่า นาย ป. ไม่ได้ทำละเมิดต่อองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ดังนั้น องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกจึงไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เรียกให้ นาย ป. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่/องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน
ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๐๘๘๗ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือแนวทางปฏิบัติในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๗ คนร้ายไม่ทราบจำนวนได้ก่อเหตุลอบวางเพลิงรถยนต์กระบะ หมายเลขทะเบียน กข ๔๙๑๒ นราธิวาส ขององค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก ซึ่งจอดอยู่หน้าบ้านของ นาย ย. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก โดย นาย ย. ได้นำรถยนต์ดังกล่าวมาจอดไว้บริเวณหน้าบ้านภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจการลาดตระเวนตรวจดูเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ จากการตรวจสอบพบว่า รถยนต์ได้รับความเสียหายบางส่วนและประมาณการค่าซ่อมแซมเป็นเงินจำนวน ๑๗๔,๙๔๐ บาท ทั้งนี้ แนวปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดหารถยนต์ของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้รถยนต์ส่วนกลางอยู่ในความควบคุม บำรุงรักษา และรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกรณีเกิดการสูญหายหรือเสียหายขึ้นกับรถยนต์ส่วนกลางให้ดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อกรณีนี้มีเหตุน่าเชื่อได้ว่า นาย ย. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกจึงได้รายงานความเสียหายให้นายอำเภอจะแนะพิจารณาดำเนินการหาตัวผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

(๒) นายอำเภอจะแนะพิจารณาแล้วได้มีคำสั่ง ที่ ๒๕๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีลอบวางเพลิงรถยนต์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสนอความเห็นว่า ความเสียหายเกิดขึ้นจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกนำรถยนต์ส่วนกลางไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่ระมัดระวังในการเก็บรักษาเท่าที่ควร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ถือเป็นกรณีกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สมควรให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕-๘๐ ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมดที่เป็นเงินจำนวน ๑๗๔,๙๔๐ บาท นายอำเภอจะแนะพิจารณารายงานการสอบสวนแล้วได้มีคำวินิจฉัยสั่งการเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้ นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ทั้งนี้ โดยมิได้แจ้งผลการสอบสวนและคำวินิจฉัยสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกทราบแต่อย่างใด

(๓) ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ นาย ย. ถูกลอบยิงเสียชีวิต จังหวัดนราธิวาสจึงได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๓๘.๔/๒๘๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงกระทรวงการคลังแจ้งให้ทราบว่า นาย ย. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดในกรณีลอบวางเพลิงรถยนต์ขององค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกได้เสียชีวิตแล้ว จึงขอทราบผลการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลังเพื่อที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๐๕๐๘๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงจังหวัดนราธิวาสแจ้งว่า ความเสียหายกรณีดังกล่าวอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จังหวัดนราธิวาสสามารถดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการได้ทันทีโดยไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอีก

(๔) ในคราวเดียวกันนี้จังหวัดนราธิวาสได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๓๘.๔/๒๘๗ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือแนวทางปฏิบัติในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของ นาย ย. ในประเด็นว่าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะอยู่ภายใต้บังคับอายุความมรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และกรณีดังกล่าวสามารถออกคำสั่งเรียกให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาทของ นาย ย. ชำระค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ หากสามารถออกคำสั่งได้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายหรือนายอำเภอจะแนะในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ และเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

(๕) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีประเด็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องให้ นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความตามกฎหมาย ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การที่ นาย ย. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกในขณะนั้นได้กระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกย่อมเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดดังกล่าว และการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐย่อมมีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่ต่อมาเมื่อ นาย ย. เสียชีวิตในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ ทรัพย์สินทุกชนิดตลอดจนทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของ นาย ย. ผู้ตายโดยแท้จึงตกเป็นกองมรดกตามนัยมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก (เจ้าหนี้) จะใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่ทรัพย์สินต่าง ๆ ของ นาย ย. (ลูกหนี้) ที่ตกเป็นกองมรดกตามกฎหมายแล้ว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดตายให้ระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ซึ่งอายุความมรดกก็บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม ความว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก และมาตรา ๑๗๕๔ วรรคท้าย ที่บัญญัติไว้ว่า ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๒๓ ที่บัญญัติว่า อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกจึงต้องฟ้องทายาทหรือผู้จัดการมรดกของ นาย ย. ภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของ นาย ย. ไม่ว่าอายุความในมูลละเมิดเดิมตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีอายุความยาวกว่าหนึ่งปีหรือน้อยกว่าหนึ่งปีหรืออายุความละเมิดเดิมยังไม่เริ่มนับก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องดังกล่าวนั้นมิให้องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก (เจ้าหนี้) ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสามและวรรคท้าย ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่สอง กรณีดังกล่าวหากอายุความในมูลละเมิดเดิมตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีอายุความเหลืออยู่น้อยกว่าหนึ่งปี องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือก (เจ้าหนี้) ก็ต้องฟ้องทายาทหรือผู้จัดการมรดกของ นาย ย. ภายในอายุความในมูลละเมิดดังกล่าว

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายข้างต้นแล้ว จึงขอหารือว่ามีแนวทางปฏิบัติในการนับอายุความในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดตายตามนัยข้อ ๒๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีตามข้อหารือฯ อำเภอจะแนะได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๓๘.๗/๕๙๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกแจ้งผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ และคำวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอจะแนะที่ให้ นาย ย. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ พร้อมทั้งแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกพิจารณาดำเนินการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปตามข้อ ๒๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ซึ่งต่อมาปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกได้ดำเนินการให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องทายาทของ นาย ย. ต่อศาลจังหวัดนราธิวาสเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๓๗/๒๕๕๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่จะอยู่ภายใต้บังคับอายุความใด ซึ่งมีความเห็นว่า โดยหลักแล้วกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง[๑] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย บรรดาทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ และความรับผิดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกองมรดกของผู้ตายย่อมตกทอดแก่ทายาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖๐๐[๒] ประกอบกับมาตรา ๑๕๙๙[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดจึงต้องเรียกให้ทายาทรับผิดในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทดังกล่าว

---

[๑] มาตรา ๑๐ ฯลฯ ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๒] มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

[๓] มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

ซึ่งข้อ ๒๔[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องทายาทหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่โดยระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ฉะนั้น กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงอยู่ภายใต้บังคับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อลูกหนี้ที่ถึงแก่ความตายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๓/๒๓ และมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับมาตรา ๑๙๓/๒๓[๕] เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายอายุความเพราะเหตุเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ถึงแก่ความตาย โดยบัญญัติว่า อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย โดยกรณีที่ผู้ตายเป็นลูกหนี้ การขยายอายุความย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหนี้มีเวลาพอสมควรที่จะสืบหาบุคคลที่ต้องรับผิดชดใช้หนี้ต่อไป ซึ่งเวลาพอสมควรนี้กฎหมายกำหนดไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกหนี้ตาย สำหรับหนี้ในมูลละเมิดซึ่งมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องมีอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากปรากฏว่าในวันที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตายนั้น **อายุความสองปีได้เริ่มนับแล้วและเหลืออายุความสั้นกว่าหนึ่งปี** ย่อมเป็นกรณีที่อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย **หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ตาย**

ส่วนมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม[๖] เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการย่นอายุความเพราะเหตุลูกหนี้ถึงแก่ความตาย โดยบัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙๓/๒๗ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้

---

[๔] ข้อ ๒๔ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดตาย ให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

[๕] มาตรา ๑๙๓/๒๓ อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย

[๖] มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย หรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรม มิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก การย่นอายุความมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้องให้เสร็จสิ้นไปในเวลาอันสมควร เพื่อที่ทายาทผู้รับมรดกจะได้จัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินและสะสางหนี้สินของผู้ตายให้เสร็จสิ้นไปในคราวเดียวกัน ดังนั้น กรณีหนี้ในมูลละเมิดซึ่งมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องมีอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย และขณะนั้นอายุความสองปียังไม่เริ่มนับเนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่รู้ว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หรืออายุความสองปีได้เริ่มนับแล้วและเหลืออายุความยาวกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี **หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่เมื่อได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่** ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยประเด็นปัญหาทำนองเดียวกันนี้ไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๘/๒๕๔๙ ที่ ๑๔๖/๒๕๔๙ ที่ ๔๐๘/๒๕๔๘ และที่ ๔๙๔/๒๕๔๙

จึงเห็นได้ว่า ทั้งกรณีการขยายอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๒๓ และการย่นอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม สิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เดิมจะต้องยังไม่ขาดอายุความ หากสิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เดิมขาดอายุความแล้ว แม้ลูกหนี้จะตายลงก็ไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมาขยายหรือย่นอายุความได้ ดังนั้น กรณีที่สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ขาดอายุความลงก่อนหน้าที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดจะถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความแล้วได้

กรณีตามข้อหารือ จึงมีปัญหาต้องพิจารณาว่า สิทธิเรียกร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดได้ขาดอายุความก่อนหน้าที่ นาย ย. จะถึงแก่ความตายหรือไม่ หากสิทธิเรียกร้องยังไม่ขาดอายุความ จะอยู่ภายใต้บังคับการขยายอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๒๓ หรือการย่นอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหานี้ เห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗[๗] ว่า อายุความดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับอายุความฟ้องคดี การนับอายุความจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น จึงต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ

---

[๗] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๔๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้สองทาง คือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

กรณีที่หารือมานี้ เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนนิติบุคคล จึงต้องถือเอาวันที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งข้อเท็จจริงแห่งกรณีไม่ปรากฏว่าก่อนหน้าที่ นาย ย. จะถึงแก่ความตายนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกได้รู้ว่า นาย ย. เป็นผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ไม่ว่าจะรู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏหรือรู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกเพิ่งจะรู้ว่า นาย ย. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายหลังจากได้รับหนังสืออำเภอจะแนะ ที่ มท ๐๘๓๘.๗/๕๙๖ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่แจ้งผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ และคำวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอจะแนะแล้วเท่านั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงยังไม่เริ่มนับในวันที่ นาย ย. ถึงแก่ความตาย และเป็นกรณีที่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดมิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลช้างเผือกจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของ นาย ย. ภายในหนึ่งปีนับแต่เมื่อได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของ นาย ย.

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ในกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง
และการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งใหม่ภายหลังการเพิกถอนคำสั่งเดิม

องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้มีหนังสือ ที่ บร ๗๓๔๐๑/๕๒๒ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้ตรวจสอบพบการทุจริตยักยอกเงินสดเป็นเหตุให้มีเงินขาดบัญชี จึงได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการฯได้รายงานผลการสอบสวนว่า นาย ส. อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่มีความผิดฐานปล่อยปละละเลยให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำทุจริต เห็นควรให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท ซึ่ง นาย ช. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ปัจจุบันได้รับทราบและเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ และรายงานผลการสอบสวนไปยังกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นาย ส. กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน ๓๔๕,๗๑๐.๙๘ บาท นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จึงได้มีคำสั่งที่ ๑๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางเรียกให้ นาย ส. ชำระค่าสินไหมทดแทน

ต่อมา นาย ส. ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วได้ยกอุทธรณ์ นาย ส. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ และขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งศาลพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว ฟังข้อเท็จจริงได้ว่าการดำเนินการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ที่ ๑๕/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ อาจไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรณีมีมูลที่ฟังได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองนครราชสีมาจึงมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. หากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ นาย ส. ชำระค่าสินไหมทดแทน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนยังคงมีอยู่หรือไม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ควรดำเนินการอย่างไรต่อไป และสามารถเรียกให้ นาย ส. ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อสรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพิ่มเติมส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาใหม่ได้หรือไม่

๒. องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จะดำเนินการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ นาย ส. ชำระค่าสินไหมทดแทนก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และเรียกให้ นาย ส. ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานภายหลังจากอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯสิ้นสุดลงแล้วได้หรือไม่ และจะรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพิ่มเติมให้กรมบัญชีกลางทราบเพื่อพิจารณาใหม่ได้หรือไม่

๓. ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ดำเนินการตามประเด็นที่สองแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาเห็นว่า นาย ส. ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อรายงานให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบ กรมบัญชีกลางเห็นว่า นาย ส. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่มีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลางจะส่งผลให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่มีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลางหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สืบเนื่องจากที่ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ที่ ๑๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ที่เรียกให้ นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวอาจมีเหตุบกพร่องในการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากคู่กรณีตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่ศาลปกครองนครราชสีมาจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จึงมีแนวคิดที่จะเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๕/๒๕๕๐ ที่มีเหตุบกพร่องในขั้นตอนการทำคำสั่ง และดำเนินการรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจาก นาย ส. และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมให้เป็นที่ถูกต้องตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนใหม่ อย่างไรก็ดี องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่มีข้อสงสัยว่าจะมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งก่อนที่ศาลปกครองนครราชสีมาจะมีคำพิพากษาได้หรือไม่ และสามารถเรียกให้ นาย ส. ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อสรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงฯเพิ่มเติมส่งให้กระทรวงการคลัง

พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ และการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่นี้จะมีปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จะเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ที่เรียกให้ นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่ศาลปกครองนครราชสีมาจะมีคำพิพากษาได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔๙[๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ อันเป็นอำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๔๘[๒] และคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ในเรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๙[๓] ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ว่า แม้ว่าคำสั่งทางปกครองจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง แต่ในเมื่อยังไม่มีคำพิพากษาของศาล เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้เสมอ และต้องแจ้งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาต่อไป กรณีตามข้อหารือเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองนครราชสีมายังมิได้มีคำพิพากษา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงสามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ และหลังจากเพิกถอนคำสั่งแล้ว ย่อมไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีอีก องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จึงต้องแจ้งการเพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครองนครราชสีมา เพื่อให้ศาลพิจารณาต่อไป

ประเด็นที่สอง หากองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้เพิกถอนคำสั่งที่ ๑๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ที่เรียกให้ นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว จะมีขั้นตอนการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนใหม่อย่างไร และการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวจะมีกำหนดอายุความเท่าใด เห็นว่า เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑

---

[๑]มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ ฯลฯ

[๒]บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนการประเมินภาษีและการขอให้พิจารณาการประเมินภาษีใหม่ ในกรณีที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือของศาล หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๑๘ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึง กรมสรรพากร

[๓]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของกรมสรรพากรในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากคำสั่งของกรมสรรพากรที่ได้รับความเสียหาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๗๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มกราคม ๒๕๕๐ ที่เรียกให้ นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จะดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ นาย ส. อีก ย่อมเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องดำเนินการรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจาก นาย ส. และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในข้อ ๑๕[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยในส่วนของบุคคลที่ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นที่ถูกต้องในการสอบข้อเท็จจริงครั้งที่ผ่านมาแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ อาจใช้วิธีการแจ้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้รับฟังไว้นั้นให้บุคคลที่เกี่ยวข้องยืนยันอีกครั้งหนึ่ง โดยกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร จะให้โอกาสบุคคลดังกล่าวชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นที่ถูกต้องตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯแล้ว ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯเสนอรายงานการสอบสวนไปยังนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ในฐานะผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๖[๕] และเมื่อผู้แต่งตั้งได้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้ประการใดแล้ว ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามที่กำหนดในข้อ ๑๗[๖] และต้องดำเนินการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือตามการวินิจฉัยสั่งการของผู้กำกับดูแลตามที่กำหนดในข้อ ๑๘[๗] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯต่อไป

---

[๔]ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

[๕]ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

[๖]ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ฯลฯ ฯลฯ

[๗]ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

(มีต่อหน้าถัดไป)

ส่วนปัญหาว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่นี้จะมีกำหนดอายุความเท่าใด นั้น เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐[๘] แล้วว่า การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒[๙] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้ โดยไม่ต้องนำอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯมาใช้ ดังนั้น กรณีตามข้อหารือนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จึงสามารถดำเนินการพิจารณาและออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่ได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ดังกล่าว อย่างไรก็ดี การออกคำสั่งยังคงต้องกระทำภายในอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔๘[๑๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อมีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่มีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

[๘] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณาอุทธรณ์ของเทศบาลนครสมุทรปราการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๑๐ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๙] มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

[๑๐] มาตรา ๑๐ ฯลฯ ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๑๑] มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซร้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

ทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐[๑๓]

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑

---

[๑๒] มาตรา ๕๗ ค้าสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๑๓] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดเป็นคนสาบสูญ

เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวได้มีหนังสือที่ ตร ๕๒๕๐๑/๘๐๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดเป็นคนสาบสูญ สรุปความได้ว่า เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว จังหวัดตราด ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเงินขาดบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำเชี่ยว (ปัจจุบันยุบรวมกับเทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว) ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนแล้วมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่สามราย ได้แก่ นาง ว. นาย ม. และ นาง ม. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว สำหรับกรณี นาง ว. ให้ชดใช้เงินคืนเต็มจำนวนความเสียหาย เนื่องจากพฤติการณ์ถือเป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย นายกเทศมนตรีตำบลน้ำเชี่ยวจึงได้ออกคำสั่งเทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว ที่ ๓๗๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ให้เจ้าหน้าที่ทั้งสามรายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยในส่วนของ นาง ว. ให้ชดใช้เงินคืนจำนวน ๑,๕๗๔,๒๓๖.๒๐ บาท ภายใน ๔๕ วันนับถัดจากวันที่ได้รับทราบคำสั่ง อย่างไรก็ดี เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวมีปัญหาในการส่งคำสั่งให้ นาง ว. เจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯจึงได้ขอคัดหนังสือรับรองรายการทะเบียนราษฎร์ของ นาง ว. จากที่ว่าการอำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด ทำให้ทราบว่าศาลจังหวัดตราดได้มีคำสั่งเป็นคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๓๘๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้ถือว่า นาง ว. เป็นคนสาบสูญ เนื่องจากออกไปจากภูมิลำเนาโดยไม่มีบุคคลใดทราบว่ายังมีชีวิตอยู่หรือไม่เป็นระยะเวลาเกินห้าปีแล้ว ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศคำสั่งศาลจังหวัดตราดดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๙๒ ง วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เนื่องจากเทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวมีปัญหาในการแจ้งคำสั่งให้ นาง ว. ทราบและดำเนินการให้ นาง ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีเจ้าหน้าที่รายที่ถูกศาลสั่งให้เป็นคนสาบสูญ เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวสามารถออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ ประการใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๕๓๓ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. กรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งแก่เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวได้นั้น ในส่วนของจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้คืนแก่เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว เทศบาลต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒๔ ได้หรือไม่ ประการใด

๓. มีมาตรการที่จะออกคำสั่งหรือมาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รายดังกล่าวด้วยวิธีปฏิบัติอื่นใดหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนเทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหารือของเทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดเป็นคนสาบสูญ เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวสามารถออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บังคับแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อศาลจังหวัดตราดได้มีคำสั่งเป็นคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๓๘๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้ถือว่า นาง ว. เป็นคนสาบสูญ คำสั่งศาลจึงมีผลให้ถือว่า นาง ว. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดระยะเวลาห้าปีที่ นาง ว. ได้ออกไปจากภูมิลำเนาโดยไม่มีบุคคลใดทราบว่ายังมีชีวิตอยู่หรือไม่ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑[๑] และมาตรา ๖๒[๒] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อ นาง ว. ได้ถึงแก่ความตายโดยผลของกฎหมายแล้ว เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวย่อมไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒[๓] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯบังคับแก่ นาง ว. ได้ เพราะไม่มีบุคคลที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอีกต่อไป ทั้งนี้ เทียบเคียงตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๔๖

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวไม่สามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จะมีวิธีดำเนินการอื่นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อย่างไร เห็นว่า โดยที่คำสั่งศาลจังหวัดตราดที่สั่งให้ นาง ว. เป็นคนสาบสูญมีผลให้ถือว่า นาง ว. ถึงแก่ความตาย

---

[๑] มาตรา ๖๑ ถ้าบุคคลใดได้ไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีใครรู้แน่ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลาห้าปี เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนสาบสูญก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๖๒ บุคคลซึ่งศาลได้มีคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญ ให้ถือว่าถึงแก่ความตายเมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๑

[๓] มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

และมีผลให้มรดกของ นาง ว. ตกทอดแก่ทายาท ตามมาตรา ๑๖๐๒[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามมาตรา ๑๖๐๐[๕] กองมรดกได้แก่ทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ ของผู้ตาย เว้นแต่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ ดังนั้น ความรับผิดในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดจึงตกทอดแก่ทายาทของ นาง ว. เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยวซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดจึงต้องเรียกให้ทายาทของ นาง ว. รับผิดในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทดังกล่าว โดยต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความมรดก คือภายในหนึ่งปีนับแต่เมื่อได้รู้หรือควรได้รู้ถึงคำสั่งศาลจังหวัดตราดที่สั่งให้ นาง ว. เป็นคนสาบสูญ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๕๔[๖] วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)เคยวินิจฉัยประเด็นทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๑/๒๕๕๑[๗]

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๑

---

[๔]มาตรา ๑๖๐๒ เมื่อผู้บุคคลต้องถือว่าถึงแก่ความตายตามความในมาตรา ๖๒ แห่งประมวลกฎหมายนี้ มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ฯลฯ ฯลฯ

[๕]มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

[๖]มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายหรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรม มิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย

[๗]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่กรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมือง

กรมคุมประพฤติได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๓๑๗/๐๓๙ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๑* ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือ ลับ ที่ ยธ ๐๒๐๒/๕๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ แจ้งคำสั่งกระทรวงยุติธรรมที่ ๔๖๐/๒๕๔๘ เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการ และให้กรมคุมประพฤติอันเป็นส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการทางอาญาและทางละเมิดต่อ นาย จ. โดยให้แต่งตั้งข้าราชการที่มิได้สังกัดกรมคุมประพฤติเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย และสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมได้รายงานการลงโทษไล่ นาย จ. ออกจากราชการไปยัง ก.พ. ตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) กรมคุมประพฤติได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอธิบดีกรมคุมประพฤติมีความเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงพิจารณาว่า นาย จ. มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงน่าจะต้องรับผิดในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย ปรากฏว่า นาย จ. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ หลังจากที่กระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งลงโทษ นาย จ. ให้ไล่ออกจากราชการ ซึ่งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๓๐.๘/ว. ๗๕ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย ได้กำหนดแนวทางให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติดังนี้ ในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดหรืออาจต้องรับผิดทางละเมิดตาย ให้คณะกรรมการสอบสวนรีบดำเนินการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาให้ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด พร้อมทั้งให้รวบรวมสำนวนการสอบสวนทั้งหมดส่งไปให้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๕๓๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

* ต่อมากรมคุมประพฤติได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๓๑๗/๐๔๑๖๗ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ยกเลิกชั้นความลับ

กระทรวงการคลังตรวจสอบอย่างช้าภายใน ๖ เดือนนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวถึงแก่ความตาย ดังนั้น กรมคุมประพฤติจึงได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๓๑๗/๐๐๘๖ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๐๓๕๐๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยแจ้งว่าในการดำเนินการจ้างเหมาก่อสร้างอาคารทั้ง ๕ แห่ง มีเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองร่วมปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งความเสียหาย ดังนั้น กรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงต้องพิจารณาเกี่ยวกับการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

(๓) เนื่องจากข้อ ๒๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดตาย ส่วนราชการยังคงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามระเบียบฉบับดังกล่าวต่อไป โดยต้องดำเนินการให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ซึ่งในกรณีนี้ แม้การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ข้อยุติ โดยอยู่ในระหว่างการร่วมกันมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่เนื่องจากกรมคุมประพฤติมีความเห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงพิจารณาว่า นาย จ. มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงน่าจะต้องรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย และเนื่องจากใกล้จะครบกำหนดอายุความมรดกในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กรมคุมประพฤติพิจารณาเห็นว่า เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ให้กับทางราชการจึงมีความจำเป็นจะต้องดำเนินคดีกับทายาทหรือผู้จัดการมรดกของ นาย จ. เพื่อให้ชดใช้เงินค่าเสียหายจำนวน ๑,๓๘๙,๒๔๙.๙๓ บาท ซึ่งพนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๓ ได้ดำเนินการฟ้อง นาง จ. ในฐานะส่วนตัวและในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย จ. ต่อศาลปกครองกลาง ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๓๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ โดยอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง

(๔) ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของ นาย จ. ยังรับฟังไม่ได้ว่าเป็นความผิดวินัย จึงมีมติให้ยกโทษไล่ นาย จ. ออกจากราชการและรายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อพิจารณาสั่งการให้กระทรวงยุติธรรมดำเนินการตามมติ ก.พ. ซึ่งกระทรวงยุติธรรมก็ได้ดำเนินการตามมติ ก.พ. สำหรับการดำเนินการในมูลความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น กรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ร่วมกันมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ปรากฏตามคำสั่งกรมคุมประพฤติ ลับ ที่ ๗๙๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือกระทรวงยุติธรรม

ลับ ที่ ยธ ๐๒๐๗/๐๐๗ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงโดยมีความเห็นว่า นาย จ. ได้ใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ และเมื่อไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น จึงถือว่า นาย จ. ไม่ต้องรับผิดต่อทางราชการ ซึ่งอธิบดีกรมคุมประพฤติเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว

กรมคุมประพฤติจึงได้มีหนังสือกรมคุมประพฤติ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๓๑๗/๑๖๙ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๕) กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๖๖๗๘ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดโดยเห็นว่ากรณีมีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ (๑) คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา (ประกอบด้วย นาย ย. นาย ว. นาย ส. (เจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมือง) นาย ร. นาย ศ. และ นาย ป.) โดยให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๑,๓๘๙,๒๔๙.๙๓ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๘๓๓,๕๔๙.๙๕ บาท โดยให้รับผิดคนละส่วนเท่าๆ กัน คิดเป็นจำนวนเงินคนละ ๑๓๘,๙๒๔.๙๙ บาท ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ (๒) นาย จ. ขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมคุมประพฤติ ในฐานะผู้สั่งการอนุมัติดำเนินการต่างๆ ในการจัดจ้างเหมาก่อสร้างอาคารพร้อมสิ่งก่อสร้างประกอบสำนักงานคุมประพฤติ โดยให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๑,๓๘๙,๒๔๙.๙๓ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๕๕๕,๖๙๙.๙๗ บาทตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยขอให้กรมคุมประพฤติดำเนินการเรียกให้บุคคลผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ราชการโดยด่วน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กรมคุมประพฤติจึงใคร่ขอหารือแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ความเห็นของกรมคุมประพฤติในหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ให้ความเห็นว่า นาย จ. ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้กับกรมคุมประพฤติ สำหรับผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ไม่ต้องรับผิด และหนังสือกรมคุมประพฤติ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๓๑๗/๑๙๓ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งแจ้งให้ นาง จ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย จ. ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และกรมคุมประพฤติจะต้องเพิกถอนเอกสารทั้งสองฉบับหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ การที่กรมคุมประพฤติมีความเห็นว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาไม่ต้องรับผิดทั้งในความเห็นฉบับลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และในความเห็นที่กรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองร่วมกันมีความเห็นยืนยันเช่นเดียวกัน ซึ่งกรมคุมประพฤติยังมิได้แจ้งให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาทราบ ในการนี้

กรมคุมประพฤติต้องเพิกถอนความเห็นทั้งสองฉบับดังกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่

ประเด็นที่ ๓ เนื่องจากข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า "ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ให้ผู้แต่งตั้งร่วมร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ แล้ว ถ้าผลในชั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ ๑๘ แตกต่างจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด" จากข้อกฎหมายดังกล่าว กรมคุมประพฤติมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน จึงใคร่ขอหารือ ดังนี้

๓.๑ กรมคุมประพฤติสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญสังกัดกรมโยธาธิการและผังเมืองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งด้วยได้หรือไม่ อย่างไร

๓.๒ หากกรมคุมประพฤติสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดกรมโยธาธิการและผังเมืองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องให้กรมโยธาธิการและผังเมืองมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งด้วย กรมคุมประพฤติจะต้องใช้มาตรการทางศาลยุติธรรมหรือมาตรการบังคับทางปกครองในการติดตามหนี้รายนี้

๓.๓ กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ในลักษณะเช่นเดียวกับกรณีการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ อย่างไร

๓.๔ กรมโยธาธิการและผังเมือง สามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญสังกัดกรมโยธาธิการและผังเมืองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและติดตามทวงถามหนี้รายนี้ได้หรือไม่ อย่างไร

๓.๕ เนื่องจากกรมโยธิการและผังเมือง ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมือง อาจมีความเห็นแย้งกับความเห็นของกรมบัญชีกลางได้ใช่หรือไม่ อย่างไร

๓.๖ จากประเด็นในข้อ ๓.๕ หากมีการทำความเห็นแย้งจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช่หรือไม่

ประเด็นที่ ๔ การที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการนั้น การดำเนินการกับบุคคลดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร

๔.๑ นาย จ. ปัจจุบันถึงแก่ความตายแล้ว

๔.๒ นาย ย. ปัจจุบันดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองกลาง

๔.๓ นาย ว. ปัจจุบันเกษียณอายุราชการ เป็นข้าราชการบำนาญสังกัดกรมคุมประพฤติ

๔.๔ นาย ส. อดีตข้าราชการสังกัดกรมโยธาธิการและผังเมือง ปัจจุบันเป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดกรมโยธาธิการและผังเมือง

๔.๕ นาย ศ. ปัจจุบันสังกัดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๔.๖ นาย ป. สังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม

ประเด็นที่ ๕ ปัจจุบันกรมคุมประพฤติได้มีหนังสือแจ้งไปยังบุคคลผู้ต้องรับผิดเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมคุมประพฤติ โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองมิได้มีส่วนร่วมในการออกคำสั่งด้วย และมิได้ผ่านผู้บังคับบัญชาของบุคคลเหล่านั้น และไม่ได้เพิกถอนความเห็นเดิมของกรมคุมประพฤติ การกระทำดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องควรดำเนินการอย่างไร

ประเด็นที่ ๖ หากกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองต้องร่วมกันออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่อุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง คือ อธิบดีกรมคุมประพฤติ และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองใช่หรือไม่ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือผู้ใด เนื่องจากกรมคุมประพฤติสังกัดกระทรวงยุติธรรม ส่วนกรมโยธาธิการและผังเมืองสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ประเด็นที่ ๗ กรมคุมประพฤติได้มีหนังสือหารือแนวทางการดำเนินการกรณีดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลางแล้ว และได้รับแจ้งว่ากรณีตามที่ขอหารือเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีปัญหาในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิใช่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หากกรมคุมประพฤติเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน กรมคุมประพฤติควรหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป ดังนั้น หากกรณีมีปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบที่เกี่ยวข้องหน่วยงานของรัฐจะต้องหารือไปยังหน่วยงานใด (หน่วยงานเจ้าของเรื่อง) ก่อนที่จะหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นการปฏิบัติตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม(กรมคุมประพฤติ)เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความเห็นของกรมคุมประพฤติตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่เห็นว่า นาย จ. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับกรมคุมประพฤติ หนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ นาง จ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และความเห็นร่วมกันของกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เห็นว่า

มาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าความเห็นของกรมคุมประพฤติตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ นาง จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด และความเห็นร่วมกันของกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือไม่

กรณีแรก ความเห็นของกรมคุมประพฤติตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และความเห็นร่วมกันของกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เห็นว่า ข้อ ๑๗[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์

---

[๒] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด

(มีต่อหน้าถัดไป)

การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น การที่ผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วมีความเห็นตามหรือแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และได้วินิจฉัยสั่งการดังที่ปรากฏในความเห็นของกรมคุมประพฤติ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และความเห็นร่วมกันของกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมือง ความเห็นดังกล่าวจึงเป็นเพียงการดำเนินการตามขั้นตอนของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง คือ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เท่านั้น ซึ่งตรงกับความหมายของ “การพิจารณาทางปกครอง”[๕] ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกทั้งการดำเนินการในขั้นตอนนี้ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ นาย จ. แต่อย่างใด ความเห็นของกรมคุมประพฤติและความเห็นร่วมกันของกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง

กรณีที่สอง หนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ นาง จ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย จ. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายแล้ว กรมคุมประพฤติจึงไม่สามารถออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เรียกให้ นาย จ. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือทายาทของ นาย จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

[๕] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ ฯลฯ

กรมคุมประพฤติจึงต้องดำเนินการตามข้อ ๒๔[๕] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดตายให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ดังนั้น เมื่อ นาย จ. เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดได้ถึงแก่ความตาย กรมคุมประพฤติจึงต้องรีบดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบนี้เพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว และหากกรมคุมประพฤติเห็นว่า นาย จ. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรมคุมประพฤติย่อมต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป หนังสือแจ้งให้ นาง จ. ทายาทของ นาย จ. ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการนั้นจึงเป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ นาง จ. ชำระหนี้แทน นาย จ. เท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง ซึ่งหาก นาง จ. ไม่ชำระ กรมคุมประพฤติย่อมต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้บังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อกองมรดกของ นาย จ. ต่อไป ทั้งนี้ ตามแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๕๐

ประเด็นที่สอง กรมคุมประพฤติต้องดำเนินการเพิกถอนความเห็นตามเอกสารต่าง ๆ ตามประเด็นที่หนึ่งหรือไม่ และหากกรมคุมประพฤติไม่ดำเนินการเพิกถอนความเห็นตามเอกสารดังกล่าวจะส่งผลอย่างไรต่อคำสั่งทางปกครองที่กรมคุมประพฤติเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าความเห็นของกรมคุมประพฤติตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และความเห็นร่วมกันของกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นเพียง “การพิจารณาทางปกครอง” มิใช่คำสั่งทางปกครอง กรมคุมประพฤติจึงไม่จำต้องเพิกถอนความเห็นของกรมคุมประพฤติตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และความเห็นร่วมกันของกรมคุมประพฤติและกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

สำหรับหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ นาง จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือแจ้งเตือนให้ชำระหนี้แทน นาย จ. ในฐานะผู้จัดการมรดกมิใช่คำสั่งทางปกครอง กรมคุมประพฤติไม่จำต้องเพิกถอนหนังสือนี้แต่อย่างใด

---

[๕] ข้อ ๒๔ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดตาย ให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

ประเด็นที่สาม หน่วยงานของรัฐใดจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า มาตรา ๑๒[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๙๖/๒๕๔๒[๗] สรุปความได้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายได้ โดยแจ้งผ่านหัวหน้าหน่วยงานเจ้าสังกัดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย กรมคุมประพฤติจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นที่สี่ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งถึงแก่ความตาย หรือเกษียณอายุราชการหรือโอนย้ายไปส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ ๓๖๒/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย และหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือแจ้งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทายาทของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพิกเฉย หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์มรดกแก่หน่วยงานของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ จากคำสั่งศาลปกครองดังกล่าวแล้วย่อมเห็นได้ว่า หากหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดชำระเงินได้ ศาลปกครองย่อมไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จำต้องให้ศาลปกครองกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

---

[๖] มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

[๗] บันทึก เรื่อง แนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อหารือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๒๙๖ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้พิจารณาได้ว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ทายาทรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น อธิบดีกรมคุมประพฤติจึงไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ นาง จ. ทายาทของ นาย จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไปใช้การฟ้องคดีตามข้อ ๒๔[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

กรณีเจ้าหน้าที่เกษียณอายุราชการหรือโอนย้ายไปส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น เห็นว่า คณะกรรมกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗[๕] สรุปความได้ว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ลาออกจากราชการหรือเกษียณอายุราชการ รวมทั้งโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่นก็ไม่มีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายที่จะออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๓๑/๒๕๔๖ สรุปความได้ว่า แม้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ยังไม่พ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวได้ โดยไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชำระเงินได้เอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น อธิบดีกรมคุมประพฤติจึงสามารถออกค่าสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ประเด็นที่ห้า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่สามไว้แล้วว่าผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืออธิบดีกรมคุมประพฤติ ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

---

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

[๕] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๔๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คำสั่งดังกล่าว คือ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๔)[๑๐] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่หก กรมคุมประพฤติจะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลยุติธรรม เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่สี่แล้วว่าอธิบดีกรมคุมประพฤติมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ นาย ย. นาย ศ. นาย ป. นาย ว. และ นาย ส. ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ หากบุคคลดังกล่าวไม่ชำระ กรมคุมประพฤติอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับ นาย จ. ซึ่งถึงแก่ความตายแล้ว กรมคุมประพฤติย่อมไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ นาย จ. หรือทายาทของ นาย จ. ชำระค่าสินไหมทดแทนได้ กรมคุมประพฤติจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพื่อบังคับให้ทายาทของ นาย จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๕๐

ประเด็นที่เจ็ด กรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถมีความเห็นแย้งกับความเห็นของกรมบัญชีกลางได้หรือไม่ และหากกรมโยธาธิการฯ มีความเห็นแตกต่างจากกรมบัญชีกลางจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาดตามข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด

---

[๑๐] ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๑] มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า ข้อ ๑๘[๑๒] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนกลางให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของกรมโยธาธิการฯ และเจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติเป็นผู้ทำละเมิด จึงเป็นกรณีที่อธิบดีกรมโยธาธิการฯ และอธิบดีกรมคุมประพฤติจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๐[๑๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังนั้น อธิบดีกรมโยธาธิการฯจึงเป็น "ผู้แต่งตั้ง" ตามข้อ ๔[๑๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ด้วย และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาและมีความเห็นเป็นเช่นใดแล้ว ผู้แต่งตั้งซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมคุมประพฤติและอธิบดีกรมโยธาธิการฯ ย่อมต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๑

---

[๑๒] ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ฯลฯ ฯลฯ

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

[๑๔] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"ผู้แต่งตั้ง" หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๔๘๑/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๕๑๘๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ดังนี้

(๑) ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน และในกรณีราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกายังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯโดยอนุโลม โดยในกรณีตามหมวด ๒ ของระเบียบนั้น ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง

(๒) กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอนุโลม โดยในกรณีตามหมวด ๒ ของระเบียบนั้น ข้อความใดที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) และกระทรวงมหาดไทยได้หารือการปฏิบัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๖๔๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยจะต้องออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นแนวทางให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติหรือจะให้ราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดำเนินการออกระเบียบเอง ซึ่งได้รับแจ้งจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติต้องพิจารณาว่ากฎหมายให้อำนาจใครเป็นผู้ดำเนินการออกระเบียบต่าง ๆ ได้ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/๘๖๑๔ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๒)

(๓) กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้ดำเนินการยกร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณามาโดยตลอด รวมทั้งมีการหารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๖๓/๒๕๔๘ เรื่อง แนวทางการดำเนินการยกร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. .... กรณีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคร่วมกับเจ้าหน้าที่ราชการส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เป็นต้น และในปัจจุบันนี้การดำเนินการร่างระเบียบดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยผลของการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕

(๔) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาการดำเนินการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. .... ประกอบกับประเด็นที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย ตามข้อเท็จจริงใน (๒) สรุปได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ดังกล่าวข้างต้นมีเจตนารมณ์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน ซึ่งในทางปฏิบัติต้องพิจารณาว่ากฎหมายให้อำนาจใครเป็นผู้ดำเนินการออกระเบียบต่าง ๆ ได้แล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการออกระเบียบให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ กล่าวคือ

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ประการใด

๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗๖ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การพัสดุและการจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๙ ประกอบกับมาตรา ๗๗ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวิธีการคลัง ตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

๔. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘๘ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดหาทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

๕. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการกำกับดูแลดังกล่าวให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามที่กล่าวมาแล้ว มีข้อพิจารณาได้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น และน่าจะเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ อย่างไรก็ตี ตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบ

กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ บัญญัติไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ กรณีจึงมีประเด็นข้อกฎหมายว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ถือปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๔ และข้อ ๕ ข้างต้นได้หรือไม่ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องเสนอกระทรวงมหาดไทยให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วจึงขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า อำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจกำกับดูแลที่มีผลบังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจกำกับดูแลนั้นไว้โดยชัดเจน กรณีจึงต้องพิจารณาว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเช่นว่านั้นได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายในเรื่องนี้โดยตรงแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเช่นว่านั้นได้ และเมื่อพิจารณากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเช่นว่านั้นไว้โดยชัดเจนเช่นเดียวกัน การที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถกระทำได้

หากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเสนอกระทรวงมหาดไทยให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเช่นว่านั้น ย่อมจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่หลายฉบับ จึงสมควรเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพียงฉบับเดียว โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกับนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในการกำกับดูแลของเจ้าพนักงานในความรับผิดชอบของตน

ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๑/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือที่ ทส ๑๐๐๘.๔/๑๘๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับกรณีที่มีการฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ไม่ประกาศเขตควบคุมมลพิษบริเวณพื้นที่มาบตาพุด สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ นาย จ. กับพวกรวม ๒๗ คน ได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อศาลปกครองระยอง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๒/๒๕๕๐ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและเทศบาลมาบตาพุด ตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการตามกฎหมายในการควบคุม ลด และขจัดมลพิษในพื้นที่ดังกล่าว

ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหารือว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติถูกฟ้องร้องในทางคดีปกครอง คำสั่งทางปกครองจะบังคับเป็นรายบุคคลหรือไม่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ และจะได้รับการคุ้มครองด้วยหรือไม่

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การฟ้องคดีต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๑ มาตรา ๑๓ กรณีที่ไม่ประกาศเขตควบคุมมลพิษบริเวณพื้นที่มาบตาพุดนั้น คำสั่งศาลปกครองจะบังคับกรรมการฯ เป็นรายบุคคลหรือไม่

๒. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติถือเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และกรรมการเหล่านั้นจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๖๘๔ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(กรมควบคุมมลพิษและสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เหตุที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเนื่องจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเกรงว่า หากศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะต้องรับผิดในความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการละเลยไม่ประกาศเขตควบคุมมลพิษในกรณีนี้หรือไม่ และกรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยเฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากภาคเอกชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โดยที่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองระยองในคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๒/๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติว่าเพิกเฉยไม่ดำเนินการประกาศเขตควบคุมมลพิษบริเวณพื้นที่มาบตาพุดและขอให้ศาลมีคำสั่งให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕๙[๑] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตควบคุมมลพิษ กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ (๒)[๒] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในเวลา

---

[๑]มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้

[๒]มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ ฯลฯ

ที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา ๗๒ (๒)[๓] กรณีนี้หากศาลปกครองระยองพิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศเขตควบคุมมลพิษตามคำขอของผู้ฟ้องคดี การประกาศเขตควบคุมมลพิษย่อมต้องอาศัยมติของที่ประชุมคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นการพิจารณาร่วมกันเป็นหมู่คณะในรูปคณะบุคคล คำพิพากษาของศาลปกครองจึงมีผลบังคับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในฐานะคณะบุคคล มิได้มีผลบังคับกรรมการเป็นรายบุคคล ส่วนปัญหาว่าคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีดังกล่าวจะมีผลให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย กรณีจึงมิใช่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ (๓)[๔] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองระยองจึงไม่อาจมีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ (๓)[๕] ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้

ประเด็นที่สอง มาตรา ๔[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดนิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือในฐานะอื่นใด โดยข้อ ๔[๗]

---

[๓]มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ ฯลฯ

[๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๖]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

[๗]ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ

แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้คำจำกัดความคำว่า "เจ้าหน้าที่" ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า หมายถึง บรรดาบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมาตรา ๔[๘] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดนิยามคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ว่า หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

กรณีตามข้อหารือ เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมตามมาตรา ๒๓ (๑๐)[๙] แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีสถานภาพเป็น "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และโดยที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจตามมาตรา ๒๑[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ รวมทั้งมีอำนาจตามมาตรา ๑๓[๑๑] ในการกำกับ

---

[๘]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๙]มาตรา ๒๓ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๐) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

[๑๐]มาตรา ๒๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษหรือกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

[๑๑]มาตรา ๑๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๓๕

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗

(มีต่อหน้าถัดไป)

การดำเนินงานของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง เช่น กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามข้อ ๑ (๖)[๑๒] แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ อีกทั้งสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

(๕) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี

(๖) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา ๕๓ (๑)

(๘) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๕๕

(๙) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(๑๐) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๑๒) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

(๑๓) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

[๑๒]ข้อ ๑ ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะนโยบายและแผนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประสานการจัดการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ มาตรการเงื่อนไข ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจของประเทศ และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) บริหารงานกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสนับสนุนนโยบายแผนและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในทุกภาคส่วน

ฯลฯ ฯลฯ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกองปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่กำหนดในข้อ ๒ (๘)[๑๓] ประกอบกับข้อ ๔ (๘) (ซ)[๑๔] แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังนั้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจึงเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือในฐานะอื่นใดตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เทียบเคียงตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๔๕[๑๕]

เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรรมการในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ย่อมได้รับการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยกรณีที่การละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดในมาตรา ๕[๑๖] ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจเรียกให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายได้เฉพาะกรณีที่การละเมิดเป็นการกระทำโดยจงใจหรือ

---

[๑๓]ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๔]ข้อ ๔ ส่วนราชการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(ซ) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๕]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิด) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๓๖๐ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๖]มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๘[๑๗] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑

---

[๑๗]มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการพิจารณารายงานการสอบสวนเกี่ยวกับความเสียหายจากการเพิกถอนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๐๗๒๒๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติกรณีคำร้องขอให้กระทรวงการคลังเรียกค่าเสียหายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) กระทรวงการคลังได้เคยมีหนังสือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือกรณี ม.ร.ว. ร. ยื่นคำร้องขอให้กระทรวงการคลังเรียกค่าเสียหาย กรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญและศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการเลือกตั้งทั้งหมด เป็นเหตุให้ทางราชการต้องสูญเสียงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ และขอให้กระทรวงการคลังเรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙ ว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหายในกรณีนี้และมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อจะทราบว่าความเสียหายที่เกิดจากการออกกฎของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเป็นไปตามบทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นแนวทางก็ได้ และให้ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาไปยังกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป

(๒) ในการนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวขึ้น โดยผลการพิจารณาของคณะกรรมการปรากฏว่า กรรมการเสียงข้างมากเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในขณะนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง ส่วนกรรมการเสียงข้างน้อยเห็นว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งรายงานการสอบสวนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วปรากฏว่า กรรมการการเลือกตั้งสามท่านเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในขณะนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง กรรมการการเลือกตั้งหนึ่งท่านเห็นว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และกรรมการ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๕/๗๑๒ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การเลือกตั้งอีกหนึ่งท่านเห็นว่าไม่ใช่การกระทำโดยประมาท และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ส่งรายงานการสอบสวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๓) กรมบัญชีกลางได้เสนอให้กระทรวงการคลังพิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วได้มีความเห็นปรากฏตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐/๐๓๑๓๙ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่ส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

(๓.๑) แม้ว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดจากการออกกฎซึ่งไม่อยู่ในความหมายของ "ความเสียหาย" ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เป็นเพียงข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเท่านั้น หากความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ยังคงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(๓.๒) เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วโดยเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงต้องดำเนินการหาตัวผู้ต้องรับผิดในกรณีดังกล่าวว่ามีผู้ใดต้องรับผิดบ้างและเป็นเงินจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจนำกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดยกเว้นความรับผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งสำหรับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ หรืออาจขอยกเว้นความรับผิดดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษโดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเช่นเดียวกับกรณีที่กระทรวงกลาโหมได้เคยขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติยกเว้นให้นักบินของทางราชการไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการทำเครื่องบินตกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑

(๔) ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลต (กกต.) ๐๖๐๑/๓๕๘๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในเรื่องดังกล่าวและได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการเงินของรัฐเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไปนั้น ก็เป็นการดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙ แต่ยังไม่ปรากฏผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแต่ประการใด กระทรวงการคลังจึงน่าจะต้องพิจารณาก่อนว่าจะเห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งและรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือไม่ กรมบัญชีกลางจึงขอหารือ ดังนี้

๑. ความเสียหายอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎเป็นกรณีที่ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า "ความเสียหาย" ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายจากการออกคำสั่งหรือกฎเกิดขึ้นจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ออกคำสั่งหรือกฎ จะสามารถดำเนินการพิจารณาหาตัวผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้จากกฎหมายใดและมีวิธีดำเนินการอย่างไร

๒. เนื่องจากรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีนี้ กระทรวงการคลังจะสามารถเสนอคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาตามนัยระเบียบดังกล่าวได้หรือไม่ และอาศัยกฎหมายใดในการพิจารณา

๓. ในกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การจัดการเลือกตั้งในครั้งนั้นทำให้เกิดความเสียหายและมีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชดใช้ความเสียหาย หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย หรือจะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมบัญชีกลาง)และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สามตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙[๑] แล้วว่ากรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาหาตัวผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นผู้มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ส่วนปัญหาในประเด็นที่สองที่ว่า กระทรวงการคลังสามารถเสนอรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่ข้อ ๒๑[๒] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลังประกอบการพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

---

[๑] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๒] ข้อ ๒๑ ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี "คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง" เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งให้นำความในข้อ ๑๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ซึ่งความเสียหายที่จะต้องมีการสอบข้อเท็จจริงตามระเบียบนี้ได้แก่ความเสียหายจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎหรือคำสั่ง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อ ๔[๓] แห่งระเบียบดังกล่าว กรณีที่หารือมานี้เมื่อความเสียหายจากการเพิกถอนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นความเสียหายอันเนื่องมาจากการออกกฎเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กรณีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งที่จะรับไว้พิจารณา กระทรวงการคลังจึงไม่สามารถเสนอรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาได้ อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานกลางด้านการเงินการคลังของรัฐสามารถพิจารณารายงานการสอบสวนดังกล่าว โดยอาจมอบหมายให้กรมบัญชีกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในเรื่องนี้ตามที่กำหนดในข้อ ๒ (๑๑)[๔] แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นผู้พิจารณารายงานการสอบสวน หรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นพิจารณารายงานการสอบสวนก็ได้ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาได้ผลเป็นประการใดแล้วให้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๑

---

[๓]ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"ความเสียหาย" หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

[๔]ข้อ ๒ ให้กรมบัญชีกลาง มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีวินัย คุ้มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยการวางกรอบหลักเกณฑ์กลางให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ การให้บริการคำแนะนำปรึกษาด้านการเงิน การคลัง การบัญชี การตรวจสอบภายใน และการพัสดุภาครัฐ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารเงินคงคลังให้มีใช้จ่ายอย่างเพียงพอและการเสนอข้อมูลในเชิงนโยบายการคลังแก่ฝ่ายบริหารโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการคลัง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการคลังภาครัฐ การกำกับดูแล นโยบายและมาตรฐานค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของบุคลากรภาครัฐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๑) ดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

ฯลฯ ฯลฯ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ในขณะที่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม

กรมคุมประพฤติได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๓๑๗/๐๒๙๗๙ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือกรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขณะที่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๙ เวลาประมาณ ๑๓.๐๐ นาฬิกา นาย ด. พนักงานราชการตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ ได้ขับรถยนต์ส่วนกลางของกรมคุมประพฤติ หมายเลขทะเบียน สท ๒๖๓๔ กรุงเทพมหานคร เพื่อใช้ในราชการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดสงขลา โดยมี นางสาว น. และ นางสาว ม. นั่งโดยสารไปด้วย เพื่อไปสืบเสาะที่ตำบลชุมพล อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา นาย ด. ได้ขับรถยนต์ไปตามถนนสายสงขลา-นครศรีธรรมราช ซึ่งเส้นทางดังกล่าวจากบริเวณหน้าที่ว่าการอำเภอสทิงพระ เป็นถนนสี่ช่องทางจราจร มีเกาะกลางกั้นแบ่งระหว่างถนนออกเป็นสองด้าน ๆ ละสองช่องทางจราจร ให้รถแต่ละด้านแล่นไปในทิศทางเดียวกันระยะหนึ่ง เมื่อสุดถนนที่แบ่งสี่ช่องทางเดินรถ ก็จะเป็นถนนสองช่องทางเดินรถแล่นสวนกัน โดยใช้เส้นแบ่งช่องทางจราจรด้วยการทาสีที่บริเวณพื้นถนน นาย ด. ได้ขับรถยนต์โดยใช้ความเร็วประมาณ ๖๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง เมื่อรถยนต์แล่นมาได้ประมาณ ๑.๕ กิโลเมตร ซึ่งพ้นจากจุดสิ้นสุดของช่องทางสี่ช่องจราจรประมาณ ๑๕๐ เมตร ปรากฏว่ารถยนต์ที่ นาย ด. ขับอยู่มีอาการเอียงไปทางซ้ายอย่างรวดเร็วและแล่นลงไปที่ไหล่ทาง และกระดอนขึ้นเล็กน้อยตลอดทาง พุ่งเข้าหาเสาไฟฟ้าและต้นมะขามข้างทางซึ่ง นางสาว น. มองเห็นว่ารถยนต์นั้นได้แล่นผ่านเสาไฟฟ้าและต้นมะขามอย่างหวุดหวิดและพุ่งเข้าชนบ้านเลขที่ ๓/๑ หมู่ ๗ ตำบลจะทิ้งพระ อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ของ นาย ผ. และ นาง ฉ. เป็นเหตุให้บ้านและรถยนต์ดังกล่าวได้รับความเสียหาย

พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา ได้เปรียบเทียบปรับ นาย ด. เป็นเงิน ๔๐๐ บาท ข้อหาขับรถยนต์ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ และทำให้ทรัพย์สินเสียหาย ตามคดีเปรียบเทียบปรับที่ ๕๓๘/๔๙ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๙ ในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ นาย ผ. และ นาง ฉ. จึงได้ฟ้องกรมคุมประพฤติต่อศาลจังหวัดสงขลาเป็นคดีแพ่งตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๔๗/๒๕๕๐ ในความผิดฐานละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเรียกค่าสินไหมทดแทน โดยมีทุนทรัพย์ ๗๕๙,๕๖๙ บาท ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นไต่สวน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๘๙๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คำร้องขอยื่นคำให้การของจำเลย ต่อมา นาย ผ. และ นาง ฉ. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ ยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อกรมคุมประพฤติ ซึ่งกรมคุมประพฤติได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กรมคุมประพฤติมีประเด็นข้อกฎหมายที่ขอหารือ ดังนี้

๑. ปรากฏว่าก่อนยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ยื่นคำขอได้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรมแล้ว กรมคุมประพฤติจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวต่อไปหรือไม่

๒. อายุความในการยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของนาย ผ.และนาง ฉ. เริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด มีกำหนดอายุความกี่ปี การที่ นาย ผ. และ นาง ฉ. ได้ยื่นคำขอต่อกรมคุมประพฤติตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งกรมคุมประพฤติได้รับคำขอเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ คำขอดังกล่าวขาดอายุความหรือไม่

อนึ่ง ในประเด็นดังกล่าว กรมคุมประพฤติเคยมีหนังสือหารือแนวทางการดำเนินการไปยังกรมบัญชีกลางแล้ว และได้รับแจ้งว่ากรณีอายุความในการยื่นคำขอไม่มีระเบียบกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด หากกรมคุมประพฤติเห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องใช้ประกอบการพิจารณาคำขอ ควรหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงต่อไป รายละเอียดปรากฏตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/๑๑๒๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐

๓. หากกรมคุมประพฤติจะต้องรับเรื่องไว้พิจารณา แต่ผู้ยื่นคำขอไม่ได้ระบุจำนวนค่าสินไหมทดแทนมาในคำขอ กรมคุมประพฤติจะต้องดำเนินการอย่างไร

๔. หากการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมยังไม่ถึงที่สุด คณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยให้กรมคุมประพฤติต้องรับเรื่องไว้พิจารณา แต่เนื่องจากผู้ยื่นคำขอไม่ได้ระบุจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ต้องการให้ชัดเจน หากจะต้องให้กรมคุมประพฤติแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอ ยื่นคำขอเพิ่มเติมโดยระบุจำนวนเงินที่ชัดเจน ระยะเวลาที่ต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วันจะต้องเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด

๕. หากกรมคุมประพฤติต้องพิจารณาคำขอและแจ้งผลให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ซึ่งตามกฎหมาย หากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากเป็นกรณีที่คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลยุติธรรม ในชั้นการแจ้งผลการพิจารณาคำขอ กรมคุมประพฤติจะสามารถแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ยื่นคำขอทราบได้หรือไม่ หรือควรทำประการใด ทั้งนี้ตามคำแนะนำของสำนักงานศาลปกครองที่ ๑/๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมคุมประพฤติโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม(กรมคุมประพฤติ) แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะ

มุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕[๑] หรือยื่นคำขอเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑[๒] ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้กำหนดว่า บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจะต้องเลือกใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลหรือมีคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การที่ให้องค์กรสององค์กร คือ ศาลยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกัน อาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้ ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือปรากฏว่า นาย ผ. และ นาง ฉ. ได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม ถือได้ว่า นาย ผ. และ นาง ฉ. เลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้ต่อมาจะได้มีการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรมคุมประพฤติไม่จำต้องรับคำขอของ นาย ผ. และ นาง ฉ. ไว้พิจารณา

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๑

---

[๑] มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

[๒] มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๖๔๕๐ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน ของ นาย ส. สรุปความได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ตามคำร้องขอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า นาย ส. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๑ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย นาย ส. ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานและเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ ต่อมาในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ นาย จ. ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานของ นาย ส. ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี และในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยและมีการร้องคัดค้านแล้ว ทั้งนี้ นาย ส. ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานอยู่จนถึงปัจจุบัน

ในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ จังหวัดเพชรบุรีได้หารือสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีความเห็นว่า กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า นาย ส. จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ในตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นั้น การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้หมายความเฉพาะตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๓๑ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกำหนดบุคคลซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น

ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ จังหวัดเพชรบุรีได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีความเห็นว่า กรณีนี้เป็นปัญหาซึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนกระบวนการการดำเนินการเลือกตั้ง ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานของ นาย ส. และจากการตรวจสอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว ไม่มีข้อกฎหมายใดที่ให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยให้ นาย ส. พ้นจากการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานได้ หาก นาย ส. ยังคงดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานอยู่จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร อีกทั้งกิจการที่ นาย ส. ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ และการจ่ายเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของ นาย ส. มีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

ในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ส่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปรากฏว่า นาย ส. ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลไปแล้ว การดำเนินการให้พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นในเรื่องนี้เป็นสองแนวทาง คือ

๑. แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า กรณีของ นาย ส. นั้น เมื่อปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ห้ามมิให้ นาย ส. ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นวันก่อนวันเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ และก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ อีกทั้ง นาย จ. ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเข้าดำรงตำแหน่งของ นาย ส. เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรีแล้วก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยถูกต้องอันเกี่ยวเนื่องกับคำวินิจฉัยนั้น ตามนัยมาตรา ๒๑๖ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้ นาย ส. เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงควรดำเนินการเพิกถอนประกาศดังกล่าวแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานขึ้นใหม่

๒. แนวทางที่สอง เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้ว ย่อมมีผลให้ นาย ส. ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานนับแต่วันเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ แต่เมื่อ นาย ส. ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นาย ส. จึงไม่อาจดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานต่อไปได้ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอพิจารณาวินิจฉัยหรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุนี้จึงเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยที่ในประเด็นนี้จังหวัดเพชรบุรีและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้แตกต่างกัน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็มีความเห็นเป็นสองแนวทาง ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าควรจะนำแนวทางที่หนึ่งมาใช้ปฏิบัติในเรื่องนี้ ถูกต้องหรือไม่

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เงินเดือน เงินค่าตอบแทน และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่ นาย ส. ได้รับในขณะปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน นั้น ได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๔๗ กรณีของนาย ช. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไร่อ้อย ซึ่งขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไร่อ้อย ตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เพราะเหตุที่ตนมีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลไร่อ้อยเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนวันเลือกตั้งว่า เนื่องจาก นาย ช. ได้รับเลือกตั้งและปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไร่อ้อยมาโดยตลอด ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกค่าตอบแทนคืนได้ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลไร่อ้อยจึงไม่สามารถเรียกค่าตอบแทนคืน ซึ่งเห็นควรนำความเห็นดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้ แต่สมควรที่จะพิจารณาหลักกฎหมายในเรื่องความสุจริตประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การพิจารณาประเด็นนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาประเด็นนี้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเพชรบุรี และอำเภอแก่งกระจาน) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยห้ามมิให้ นาย ส. ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดในการดำเนินการตามคำวินิจฉัยเพื่อให้ นาย ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานต้องพ้นจากตำแหน่ง นั้น เห็นว่า การที่ นาย ส. ได้ไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานระหว่างวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถรับสมัครได้ แต่เมื่อต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ว่า นาย ส. จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งเอกสารประกอบกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีพ้นจากการดำรงตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีในตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ตามมาตรา ๓๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๓[๒] แห่งประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๑ เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ นาย จ. ได้ยื่นคัดค้านการเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพชรบุรี ขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรับรองผลการเลือกตั้งในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทราบแล้วว่า นาย ส. ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี

---

[๑] มาตรา ๓๔ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว

[๒] ข้อ ๓ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๔ เช่นเดียวกับกรณีการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

ซึ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้องตามคำวินิจฉัย ตามนัย มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า[๓] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามมาตรา ๒๓๕[๔] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๑)[๕] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๑๐๕[๖] แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้ง[๗] ให้ นาย ส. ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานนับแต่วันเลือกตั้งแล้ว แต่เมื่อความปรากฏในภายหลังว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ห้ามมิให้ นาย ส. ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ย่อมมีผลทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม และทำให้ประกาศผลการเลือกตั้งที่ได้ประกาศไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหน้าที่ต้องเพิกถอนประกาศที่ไม่ชอบ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่ง

---

[๓] มาตรา ๒๑๖ ฯลฯ ฯลฯ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๒๓๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

[๕] มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] มาตรา ๑๐๕ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

[๗] ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานที่ว่างลงตามมาตรา ๒๓๖ (๖)[๘] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๑๐ (๑๒)[๙] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ และมาตรา ๙๗[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ต่อไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในเวลาอันสมควรจะด้วยเหตุใดก็ตาม และจะมีผลให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องรับผิดชอบในทางคดีอาญาหรือไม่ก็ตาม การดำรงตำแหน่งต่อไปของ นาย ส. ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และถือได้ว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยอันเป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดำเนินการเพื่อสั่งให้ นาย ส. พ้นจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา ๙๒[๑๑] ประกอบกับ

---

[๘] มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๒) สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้งหรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๐] มาตรา ๙๗ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากภายหลังมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งหรือการนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมหรือมีการฝ่าฝืนมาตรา ๔๗ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีกำหนดเวลาหนึ่งปี หรือมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ แต่ต้องสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่ความไม่สุจริตหรือไม่เที่ยงธรรมดังกล่าว หรือการฝ่าฝืนมาตรา ๕๗ มิได้เกี่ยวข้องกับผู้ได้รับเลือกตั้งหรือมิได้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้นั้นได้รับเลือกตั้ง

ให้นำความในมาตรา ๙๖ มาใช้บังคับกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรานี้โดยอนุโลม

[๑๑] มาตรา ๙๒ หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

(มีต่อหน้าถัดไป)

มาตรา ๖๔ (๖)[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อไป

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กิจการที่ นาย ส. ได้กระทำไประหว่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจาน และการจ่ายเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของ นาย ส. มีผลใช้บังคับได้หรือไม่ และมีแนวปฏิบัติอย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มิได้กำหนดเรื่องการออกจากตำแหน่งภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งจะเกิดผลอย่างไร กรณีจึงต้องอาศัยบทกฎหมายที่ใกล้เคียงมาอนุโลมใช้ ซึ่งตามมาตรา ๑๙[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดรองรับบรรดาการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งว่า การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ และตามมาตรา ๙๒[๑๔] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ว่า การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

[๑๒] มาตรา ๖๔ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๘๗/๑ วรรคห้า หรือมาตรา ๙๒

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓] มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

[๑๔] มาตรา ๙๒ การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิกรวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ดังนั้น แม้ว่า นาย ส. จะพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแก่งกระจานก็ตาม แต่เมื่อในระหว่างนั้น นาย ส. ยังคงปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาโดยตลอด การปฏิบัติหน้าที่นั้นจึงไม่ถูกกระทบกระเทือนและมีผลใช้ได้ และการที่ นาย ส. ได้รับค่าตอบแทนและค่าป่วยการอื่น ๆ อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ทางราชการจึงไม่อาจเรียกเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ที่ได้จ่ายไปคืนได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กรณีผู้เสียหายฟ้องเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดิน

จังหวัดสกลนครได้มีหนังสือ ที่ สน ๐๐๑๙.๕/๔๘๖๘ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นาง ศ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย ส. ได้ฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร ที่ ๑ เทศบาลเมืองสกลนคร ที่ ๒ ผู้อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดสกลนคร ที่ ๓ และกรมที่ดิน ที่ ๔ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขดำที่ ๔๔๐/๒๕๔๘ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทำละเมิด

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องกรมที่ดินและเทศบาลเมืองสกลนคร เนื่องจากเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานดังกล่าวกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จึงขอให้จังหวัดสกลนครแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแทนกรมที่ดินตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๗/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๒ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยขอให้จังหวัดประสานงานกับเทศบาลเมืองสกลนครในการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไป

จังหวัดสกลนครพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๓๕ กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า...” และข้อ ๑๑ กำหนดว่า “ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๙ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ” ดังนั้น จังหวัดสกลนครจึงขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังต่อไปนี้

๑. กรณีบุคคลภายนอกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยังไม่เป็นที่ยุติว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่นั้น ผู้มีอำนาจจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๕/๙๖๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. เทศบาลเมืองสกลนครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันกับกรมที่ดิน (โดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ และผู้มีอำนาจร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการของเทศบาลเมืองสกลนครหมายถึงผู้ใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนจังหวัดสกลนคร และผู้แทนเทศบาลเมืองสกลนคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ให้นำมาใช้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ[๑] แต่จะไม่นำมาใช้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก[๒] ทั้งนี้ โดยประสงค์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีระเบียบหรือข้อบังคับให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีที่ยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบดังกล่าวได้ ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบเช่นว่านั้นต้องมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่จัดให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขึ้นแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นจึงนำหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทนิยามในข้อ ๓๐ ที่กำหนดให้ "หน่วยงานของรัฐ" ไม่หมายความรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นอีกแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

---

[๑]ข้อ ๖ ในหมวดนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

[๒]ข้อ ๓๐ ในหมวดนี้

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ประเด็นที่หนึ่ง ตามข้อ ๓๕[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ชัดเจนว่า เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๖[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗[๕] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี

เมื่อกรณีตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือมานั้น ปรากฏว่า นาง ศ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย ส. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร เทศบาลเมืองสกลนคร ผู้อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดสกลนครและกรมที่ดินต่อศาลปกครองขอนแก่นเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๔๐/๒๕๔๘ ว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองสกลนครและเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกระทำละเมิด ผู้มีอำนาจจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยไม่จำต้องรอให้คดีเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่

---

[๓]ข้อ ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

[๔]ข้อ ๓๖ ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้วเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

[๕]ข้อ ๓๗ ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ประเด็นที่สอง โดยที่ข้อ ๓๑[๖] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการเริ่มต้นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกได้กำหนดให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น แม้ว่าข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือผู้แต่งตั้งหรือไม่ได้กำหนดกระบวนการอื่นใดที่จะต้องปฏิบัติไว้ก็ตาม แต่ย่อมเข้าใจได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๕ นั้น หมายความถึงการปฏิบัติตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

สำหรับกรณีตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือมา นั้น ปรากฏว่า นาง ศ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย ส. ได้ฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่นโดยอ้างว่าความเสียหายจากการกระทำละเมิดเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองสกลนครและเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ซึ่งตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๑๑[๗] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เกี่ยวข้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความเสียหายจึงต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ส่วนผู้มีอำนาจของเทศบาลเมืองสกลนครที่จะร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้น ตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘[๘] และข้อ ๑๑ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าผู้ใดเป็นหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาลเมือง

---

[๖]ข้อ ๓๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๗]ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

[๘]ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ ฯลฯ

สกลนคร ซึ่งตามมาตรา ๔๘ สัตตรส* แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ดังนั้น กรณีตามข้อหารือนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองสกลนครจึงเป็นหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาลเมืองสกลนครและเป็นผู้มีอำนาจร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๑

---

*มาตรา ๔๘ สัตตรส ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๖/๙๙๙ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รายงานนายกรัฐมนตรีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบการทุจริตจัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓,๕๒๘,๓๓๙.๖๕ บาท สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งที่ ๑๖๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดในเรื่องดังกล่าว ซึ่งผลการสืบสวนคณะกรรมการเห็นว่า การดำเนินการจัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เนื่องจากราคาที่จัดซื้อไม่แพงกว่าราคาที่ซื้อขายกันในท้องตลาด จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า การจัดซื้อนมผงดังกล่าวเป็นการจัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าราคาที่ทางราชการจัดซื้อได้ อันเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เห็นควรให้ พลตำรวจโท ส. พลตำรวจตรี น. พันตำรวจเอก อ. พันตำรวจโท พ. และพันตำรวจโท ม. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งที่ ๗๕๐/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ให้เจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายต้องรับผิดในทางละเมิดให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่าได้ดำเนินการจัดซื้อนมผงตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกประการแล้ว และมิได้กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๐๙ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการใด ก็ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น และดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน แม้ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งจะได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้แต่งตั้งก็ต้องวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้พิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องในการจัดซื้อนมผงรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว สำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมต้องผูกพันตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงยกคำอุทธรณ์

สำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นาย จ .) ว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามนัยหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามราคาที่ทางราชการกำหนดพร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวงการคลังพิจารณา และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเป็นประการใดแล้ว แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดจะอุทธรณ์ความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่อาจพิจารณาสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ ต้องพิจารณาสั่งการตามข้อพิจารณาของกระทรวงการคลัง สำหรับการที่ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงินก็เป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์จำเป็นจะต้องดำเนินการเพื่อให้ครบกระบวนการก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไปเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรพิจารณายกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งห้ารายตามความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นาย จ .) ได้กราบเรียนนายกรัฐมนตรีว่า การจัดซื้อนมผงของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนทั้ง ๒ ครั้ง เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว คำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์มีเหตุผลอันสมควร เห็นควรยุติเรื่องนี้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

สำนักนายกรัฐมนตรีจึงขอหารือว่า การที่ผู้อุทธรณ์ทั้งห้ารายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กระทรวงการคลังวินิจฉัยตามนัยข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกรณีที่หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการใด ก็ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน แม้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งจะได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้แต่งตั้งก็ต้องวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

สำนักนายกรัฐมนตรีจึงเห็นสมควรยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ทั้งห้ารายเช่นเดียวกับความเห็นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้น ข้อพิจารณาดังกล่าวถูกต้องหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของสำนักนายกรัฐมนตรีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์การออกคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ ซึ่งประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๘๐๑/๒๕๔๗* สรุปได้ว่า ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามกรณีที่ขอหารือมาปรากฏว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ห้ารายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯแล้ว กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จึงต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๑

---

*บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีกรมราชทัณฑ์ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๗๕๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
กรณีผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับ
ค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานของรัฐไปก่อนแล้ว

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๕/๑๐๓๙ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ ๒๕๓๙ สรุปความได้ดังนี้

(๑) กรุงเทพมหานคร โดยสำนักสิ่งแวดล้อมมีคำสั่งที่ ๒๙๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณี นาย ศ. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งคนงาน สังกัดกลุ่มงานบำรุงรักษาท่อระบายน้ำ ๒ กองระบบท่อระบายน้ำ สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร ได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยเคลื่อนที่เร็ว (BEST) เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมขังตามถนนและท่อระบายน้ำอุดตันในพื้นที่ฝั่งธนบุรี เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ เวลาประมาณ ๑๔.๐๐ นาฬิกา นาย ศ. ได้ออกไปปฏิบัติหน้าที่บริเวณปากท่อระบายน้ำคลองพิกุล หน้ากระทรวงวัฒนธรรม ถนนบรมราชชนนี แขวงบางบำหรุ เขตบางพลัด แล้วถูกไฟฟ้าดูดตกลงในคลองพิกุล เป็นเหตุให้นายศักดิ์ โพธิ์นอก ได้รับบาดเจ็บสาหัสถึงขั้นพิการ โดย นาง อ. ภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นผู้อนุบาลของ นาย ศ. ได้ร้องขอให้กรุงเทพมหานครชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับกรณีที่ นาย ศ. ประสบอุบัติเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นเงินจำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และต่อมา นาย ศ. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๐

(๒) กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่าท่อร้อยสายไฟฟ้าที่ชำรุดและเชื่อมต่อจากมิเตอร์จ่ายไฟฟ้าสู่ระบบสปริงเกอร์เป็นทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ในความครอบครองและบำรุงรักษาของสำนักงานสวนสาธารณะ สำนักสิ่งแวดล้อม เมื่อสายไฟชำรุดและเป็นทรัพย์อันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าของทรัพย์สินจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๓๗ ประกอบมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ มิใช้บังคับแก่ราชการส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานครจึงสามารถพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ เมื่อข้อเท็จจริงจากการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๑๑ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระทำละเมิดปรากฏว่า นาย ศ. ได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ซึ่งได้รับบาดเจ็บสาหัสจนถึงขั้นพิการ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่า นาย ศ. ได้ถึงแก่ความตาย และความตายนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำละเมิดในเหตุเดียวกัน การพิจารณาค่าสินไหมทดแทนจึงต้องพิจารณาชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายตามมาตรา ๔๔๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่หมายความรวมถึงค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๔๔ และมาตรา ๔๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ค่าสินไหมทดแทนที่ นาย ศ. และทายาทมีสิทธิได้รับ ได้แก่ ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับงานศพ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบการงานในระหว่างที่ยังมีชีวิตอยู่ รวมถึงค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมายของทายาท

(๓) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑,๐๓๗,๖๖๙ บาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับงานศพ จำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท

๒. ค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมายของทายาท จำนวน ๖๐๐,๐๐๐ บาท

๓. ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบการงาน จำนวน ๑๔๘,๓๗๓ บาท

๔. ค่ารักษาพยาบาล ตามหนังสือของโรงพยาบาลศิริราช ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง ขอรับเงินค่ารักษาพยาบาล จำนวน ๒๐๖,๙๕๐ บาท และปรากฏตามใบเสร็จรับเงินในราชการกรมมหาวิทยาลัยมหิดล จำนวน ๙ ฉบับ ที่มีการชำระเงินสดและเป็นรายการที่เบิกไม่ได้ รวมเป็นจำนวนเงิน ๒๒,๓๔๖ บาท (เบิกได้ ๒,๒๖๔ บาท และเบิกไม่ได้ ๒๐,๐๘๒ บาท) รวมค่ารักษาพยาบาลทั้งสองส่วนแล้วเป็นจำนวนเงิน ๒๒๙,๒๙๖ บาท

ต่อมากรุงเทพมหานครได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบตามนัยข้อ ๑๗ ประกอบข้อ ๓๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๔) กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือที่ มท ๐๒๐๒.๒/๒๖๓ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาว่า กรณีค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับงานศพของ นาย ศ. ซึ่ง นาง อ. ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะทายาทของ นาย ศ. ได้เรียกร้องจากกรุงเทพมหานครเป็นจำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท ค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมายของทายาท ซึ่ง นาง อ. ในฐานะทายาทและเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุตร จำนวน ๓ คน ได้เรียกร้องจากกรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนเงิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท และค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบการงานได้ในระหว่างที่ นาย ศ. ยังมีชีวิตอยู่ ซึ่ง นาย ศ. สมควรจะได้รับ เป็นจำนวนเงิน ๑๔๘,๓๗๓ บาท รวมค่าสินไหมทดแทนทั้งสามส่วนนี้เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๘๐๘,๓๗๓ บาท เป็นจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมและเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของทายาทผู้เสียหาย จึงให้กรุงเทพมหานครชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวให้แก่ทายาทของผู้เสียหาย และเมื่อกรุงเทพมหานครได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวให้แก่ทายาทของผู้เสียหายแล้ว ไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนแก่

กรุงเทพมหานครได้ เนื่องจากข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามความเห็นของกรุงเทพมหานคร

ส่วนกรณีค่ารักษาพยาบาลของ นาย ศ. เป็นจำนวนเงินรวม ๒๒๙,๒๙๖ บาท ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโรงพยาบาลศิริราชได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้กรุงเทพมหานครชำระเงินค่ารักษาของ นาย ศ. แล้ว เป็นจำนวนเงิน ๒๐๖,๙๕๐ บาท และ นาย ศ. ได้จ่ายเงินสดเป็นค่ารักษาพยาบาลซึ่งเป็นรายการที่เบิกได้อีก จำนวน ๒,๒๖๔ บาท รวมเป็นเงินค่ารักษาพยาบาลที่เบิกจากหน่วยงานต้นสังกัดได้เป็นจำนวนเงิน ๒๐๙,๒๑๔ บาท นอกจากนี้ ในส่วนของค่ารักษาพยาบาลที่เบิกราชการไม่ได้ จำนวน ๒๐,๐๘๒ บาท ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติให้เป็นกรณีพิเศษโดยเบิกจ่ายจากงบประมาณกลาง รายการค่ารักษาพยาบาลตามข้อ ๑๘ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีนี้จึงมีปัญหาว่า นาง อ. ทายาทของ นาย ศ. จะมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในส่วนของค่ารักษาพยาบาลของ นาย ศ. เป็นจำนวนเงิน ๒๒๙,๒๙๖ บาท จากกรุงเทพมหานครได้อีกหรือไม่ เพียงใด เพราะถ้าหากกรุงเทพมหานครได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นค่ารักษาพยาบาลจำนวนเงิน ๒๒๙,๒๙๖ บาท ให้แก่ทายาทของ นาย ศ. อีก ก็อาจจะเป็นการซ้ำซ้อนกับค่ารักษาพยาบาลที่ นาย ศ. ได้เบิกจากหน่วยงานต้นสังกัดไปแล้ว

(๕) กรุงเทพมหานครเห็นว่า แม้ว่า นาย ศ. สามารถใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดได้ นาย ศ. หรือทายาทในฐานะผู้เสียหายยังสามารถเรียกร้องจากกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดได้อีก ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๕๕/๒๕๑๙ และคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๔๒๑/๒๕๔๓) ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงขอหารือปัญหาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประเภทค่ารักษาพยาบาลที่จะชดใช้ให้แก่ นาย ศ. ว่าการที่นายศักดิ์ โพธิ์นอก ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จำนวน ๒๒๙,๒๙๖ บาท ไปแล้ว หากกรุงเทพมหานครจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประเภทค่ารักษาพยาบาลให้แก่ นาย ศ. ในฐานะเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามรายการและจำนวนที่ นาย ศ. ได้ขอรับสวัสดิการไปแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเป็นการซ้ำซ้อนกันหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่นที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐ

แห่งอื่นก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๒๑/๒๕๔๓[๑] ว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับความเสียหายนั้นถือเป็น "ผู้เสียหาย" ตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสิทธิที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้ตามมาตรา ๑๑[๒] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้เป็นกรณีที่ นาย ศ. ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครถูกไฟฟ้าดูดเนื่องจากท่อร้อยสายไฟฟ้าที่เชื่อมต่อจากมิเตอร์จ่ายไฟฟ้าสู่ระบบสปริงเกอร์ชำรุด ซึ่งเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย นาย ศ. ผู้เสียหายจึงมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้กรุงเทพมหานครชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในกรณีที่ผู้เสียหายถูกทำละเมิด แต่ยังไม่ถึงแก่ความตายทันที คงมีการรักษาพยาบาลอยู่ระยะหนึ่งจึงถึงแก่ความตาย นั้น มาตรา ๔๔๓[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้ และค่าอุปการะเลี้ยงดู ดังนั้น นาง อ. ทายาทของ นาย ศ. จึงมีสิทธิเรียกให้กรุงเทพมหานครชำระค่าสินไหมทดแทนดังที่ได้กล่าวมานี้ให้แก่ตนได้ ซึ่งโดยหลัก การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเรียกได้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการที่ นาย ศ. ผู้เสียหาย โดย นาง อ. คู่สมรสและผู้อนุบาลของ นาย ศ. ได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น

---

[๑] บันทึก เรื่อง ผู้เสียหายตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และบุคคลภายนอกตามความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๑๖๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๒] มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๔๔๓ ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบการงานนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้นทำให้บุคคลคนหนึ่งคนใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายไปด้วยไซร้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

สิทธิของข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครไปแล้ว ต่อมา นาย ศ. ได้ถึงแก่ความตายซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดดังกล่าว และ นาง อ. ได้ยื่นคำขอให้กรุงเทพมหานครรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรุงเทพมหานครจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนในส่วนค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้เสียหายอีกหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)เห็นว่า การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างหน่วยงานของรัฐในการที่จะเบิกค่ารักษาพยาบาลนั้นเป็นสวัสดิการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติงานให้แก่ตน ซึ่งเป็นสิทธิคนละส่วนและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับความเสียหายในเรื่องละเมิด โดยในกรณีทั่วไปผู้กระทำละเมิดยังคงต้องรับผิดในผลของการละเมิดนั้นเต็มจำนวนค่าเสียหายที่เกิดจากการละเมิดนั้น จะนำค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับในส่วนนี้มาหักออกจากค่าสินไหมทดแทนอันจะพึงได้รับจากการกระทำละเมิดไม่ได้ ดังนั้น แม้ผู้เสียหายจะได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลซึ่งเป็นสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างหน่วยงานของรัฐไปแล้วก็ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะเรียกและได้รับค่าสินไหมทดแทนประเภทค่ารักษาพยาบาลจากผู้กระทำละเมิดอีก

อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่หารือมานี้ สิทธิของข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครที่จะได้รับการรักษาพยาบาลนั้นเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการเบิกเงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลนั้น ข้อ ๑๖[๕] แห่งข้อบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้นำพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ มาใช้ โดยมาตรา ๑๐[๖] วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลไปก่อนแล้ว ภายหลังได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่ารักษาพยาบาลจากบุคคลอื่น ให้นำเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่ได้รับไปนั้นส่งคืน แต่ถ้าเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นได้รับต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ก็ให้ส่งคืนเท่าจำนวนที่ได้รับจากบุคคลอื่น ดังนั้น เมื่อ นาง อ. ได้รับค่าสินไหมทดแทนประเภทค่ารักษาพยาบาลจาก

---

[๕]ข้อ ๑๖ ในการเบิกเงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลให้นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลมาใช้กับบุคคลตามข้อ ๘ (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) โดยอนุโลม

[๖]มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือบุคคลใดในครอบครัวของผู้นั้นได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่ารักษาพยาบาลจากผู้อื่นแล้ว ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้ เว้นแต่ค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับนั้นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปก่อนแล้ว ภายหลังได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับค่ารักษาพยาบาลจากบุคคลอื่น มีจำนวนเท่าหรือเกินกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ก็ให้นำเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่ได้รับไปนั้นส่งคืน แต่ถ้าเงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับจากบุคคลอื่นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ก็ให้ส่งคืนเท่าจำนวนที่ได้รับจากบุคคลอื่นนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

กรุงเทพมหานครแล้ว นาง อ. ย่อมมีหน้าที่ตามข้อ ๑๖ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลฯ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ที่จะต้องนำเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับไปส่งคืนกรุงเทพมหานครเช่นกัน

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กรณีเงินบัญชีกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์

กรมการพัฒนาชุมชนได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๐๑/๔๘ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑* ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเรื่องเงินบัญชีกองทุนพัฒนาเด็กชนบทในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จังหวัดนครสวรรค์ กรณีข้าราชการในสังกัดกระทำการทุจริตปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจไปเบิกถอนเงินของกองทุนพัฒนาเด็กชนบทฯ จังหวัดนครสวรรค์ ที่ได้ฝากไว้กับ ธนาคาร อ. และแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยมีข้อเท็จจริงสรุปความได้ดังนี้

(๑) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนครสวรรค์ได้ตรวจพบว่า เงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทฯ จังหวัดนครสวรรค์ มียอดเงินคงเหลือไม่ตรงกับยอดบัญชีในปัจจุบัน ซึ่งเงินกองทุนดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มงานแผนงานและข้อมูล โดยมี นาย อ. เป็นหัวหน้ากลุ่มงาน และ นาย ก. นักวิชาการพัฒนาชุมชน ๖ว เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนักงานฯ จึงได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ทราบ และดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวตามคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐

(๒) คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า นาย ก ได้ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเบิกถอนเงินจากบัญชีกองทุนพัฒนาเด็กชนบทฯ จังหวัดนครสวรรค์ ในระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๕๐ เป็นเงินจำนวน ๑,๖๔๑,๑๗๗.๑๐ บาท (หนึ่งล้านหกแสนสี่หมื่นหนึ่งพันหนึ่งร้อยเจ็ดสิบเจ็ดบาทสิบสตางค์) ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวทำให้กองทุนพัฒนาเด็กชนบทฯ จังหวัดนครสวรรค์ ได้รับความเสียหาย

(๓) ต่อมา จังหวัดนครสวรรค์ได้แจ้งให้กรมการพัฒนาชุมชนทราบว่า จังหวัดนครสวรรค์ได้แจ้งให้ ธนาคาร อ. สาขานครสวรรค์ คืนเงินจำนวน ๑,๖๔๐,๙๕๕.๕๗ บาท เข้าบัญชีกองทุนพัฒนาเด็กชนบทฯ จังหวัดนครสวรรค์ ภายในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ เนื่องจากการถอนเงินของ นาย ก. เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ โดยธนาคารไม่ตรวจสอบลายมือชื่อให้ชัดเจนถูกต้องในฐานะผู้มีวิชาชีพเฉพาะกิจการค้าขายหรืออาชีวะอย่างระมัดระวัง ดังนั้น ธนาคารจึงเป็นผู้เสียหาย

---

* กรมการพัฒนาชุมชนได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๑/๑๙๘๐ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ ยกเลิกชั้นความลับ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๓๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ต้องดำเนินการต่อ นาย ก. เอง แต่ ธนาคาร อ. สาขานครสวรรค์ ชี้แจงว่า ธนาคารฯ ไม่สามารถโอนเงินจำนวนดังกล่าวเข้าบัญชีกองทุนพัฒนาเด็กชนบทฯ ได้ เนื่องจากการกระทำของ นาย ก. ได้กระทำการปลอมเอกสารและปลอมลายมือชื่อของผู้อื่นโดยตนไม่มีอำนาจ และได้ใช้เอกสารปลอมก่อให้เกิดความเสียหายต่อธนาคาร ซึ่งถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และรู้ตัวผู้กระทำผิด โดยตามระเบียบของธนาคาร ธนาคารสาขาจะต้องรายงานข้อเท็จจริงให้สำนักงานใหญ่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ซึ่งต่อมา ธนาคาร อ. สำนักงานใหญ่ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายจำนวนดังกล่าวเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่สองหน่วยงานคือ จังหวัดนครสวรรค์และ ธนาคาร อ. จึงเห็นควรให้จังหวัดนครสวรรค์แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันกับ ธนาคาร อ. ตามนัยข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้มีตัวแทนจากจังหวัดนครสวรรค์และ ธนาคาร อ. ร่วมกันดำเนินการสอบสวน และให้รายงานการสอบสวนเสนอหัวหน้าหน่วยงานผู้แต่งตั้งทราบเพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป และต่อมาจังหวัดนครสวรรค์ได้ขอหารือกรมการพัฒนาชุมชนว่า กรณีที่ นาย ก. ได้ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจไปเบิกถอนเงินดังกล่าวนั้น ถือได้ว่าเป็นการละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และจังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันตามที่ ธนาคาร อ. แจ้งหรือไม่

(๔) กรมการพัฒนาชุมชนได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดนครสวรรค์แล้วเห็นว่า เมื่อจังหวัดนครสวรรค์ได้มีคำสั่งที่ ๗๗/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ แบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนครสวรรค์ โดยกำหนดให้ นาย ก. มีหน้าที่รับผิดชอบงานต่าง ๆ รวมทั้งงานกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ จึงถือได้ว่า นาย ก. มีหน้าที่ราชการในเรื่องดังกล่าวโดยเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา นาย ก. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การที่ นาย ก. ได้กระทำการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ เบิกถอนเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นถือได้ว่า นาย ก. เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้นเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ประกอบกับมาตรา ๑๖๑

สำหรับกรณีที่จังหวัดนครสวรรค์หารือว่า จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันกับ ธนาคาร อ. หรือไม่ กรมการพัฒนาชุมชนเห็นว่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ที่ นาย ก. เบิกถอนไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวนั้นถือเป็นเงินงบประมาณของทางราชการที่จะทำให้จังหวัดนครสวรรค์เสียหายหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณา

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนพัฒนาเด็กชนบทในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นระเบียบที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใด เป็นเพียงกฎระเบียบภายในของส่วนราชการที่กำหนดถึงการดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาเด็กชนบท รายได้ของกองทุน การดำเนินงานกองทุน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การใช้จ่ายเงินกองทุน การเก็บรักษาเงินกองทุน เป็นต้น ซึ่งมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงไม่จำต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบ ส่วนเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทที่ นาย ก. เบิกถอนไปนั้น มิได้มีลักษณะเป็นรายได้จากเงินงบประมาณของแผ่นดิน (งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้) เพราะมิใช่เงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล แต่เป็นเงินที่แต่ละจังหวัดได้ดำเนินการจัดหามาเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์ของกองทุน ดังนั้น เมื่อเงินกองทุนฯ ดังกล่าว ไม่ใช่เงินงบประมาณของทางราชการ จึงถือไม่ได้ว่าจังหวัดนครสวรรค์เป็นส่วนราชการที่ได้รับความเสียหาย จึงไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกับทาง ธนาคาร อ. แต่อย่างไรก็ดี กรมการพัฒนาชุมชนเห็นว่า เพื่อให้ได้ข้อยุติที่หน่วยงานทั้งสองสามารถถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) จากกรณีที่กล่าวมาข้างต้น นาย ก. นักวิชาการพัฒนาชุมชน ๖ ว ได้ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจไปเบิกถอนเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทนั้น ถือได้ว่าเป็นการละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

(๒) จังหวัดนครสวรรค์จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันตามที่ ธนาคาร อ. แจ้งหรือไม่

(๓) เงินบัญชีกองทุนพัฒนาเด็กชนบทในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี หรือเงินอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน ถือเป็นเงินงบประมาณของทางราชการหรือไม่

(๔) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร เพื่อให้เรื่องที่เกิดขึ้นได้ดำเนินไปตามขั้นตอนของกฎหมายโดยถูกต้องและเป็นธรรม และเป็นมาตรฐานเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการพัฒนาชุมชน) ผู้แทนจังหวัดนครสวรรค์ และผู้แทน ธนาคาร อ. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกรมการพัฒนาชุมชน มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่า การที่ นาย ก. ได้ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจไปเบิกถอนเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ เป็นการละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกับ ธนาคาร อ. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหารือเมื่อพิจารณาจากข้อ ๕[๒] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกองทุนพัฒนาเด็กชนบทในพระราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดขึ้นในสังกัดทุกจังหวัดแยกออกจากกองทุนพัฒนาเด็กชนบทกลางซึ่งจัดตั้งขึ้นในสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปัจจุบันกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์มีรายได้สืบเนื่องจากการจัดกิจกรรมหาทุนโดยการทอดผ้าป่าประจำปีและไม่เคยได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลแล้ว ดังนี้ เมื่อกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์จัดตั้งขึ้นในสังกัดจังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๒[๓] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่กองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ได้รับมาภายใต้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัด ตามข้อ ๑๐[๔] ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกองทุนพัฒนาเด็กชนบทฯ การที่ นาย ก. ได้เบิกถอนเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว จังหวัดนครสวรรค์จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อาจได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว และเมื่อปรากฏว่าเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ได้นำฝากไว้กับธนาคาร อ. ธนาคาร อ. ผู้รับฝากเงินซึ่งมีหน้าที่ต้องคืนเงินที่ฝากไว้เมื่อกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัด

---

[๒] ข้อ ๕ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาเด็กชนบทส่วนกลางขึ้น ในกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัด ขึ้นทุกจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกองทุนในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนอายุตั้งแต่แรกเกิดถึงหกปี ที่ครอบครัวยากจนและด้อยโอกาส

[๓] มาตรา ๕๒ ให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

[๔] ข้อ ๑๐ คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเด็กชนบทกลางและคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาเด็กชนบทอายุตั้งแต่แรกเกิดถึงหกปี

(๒) กำหนดแนวทางการจัดกิจกรรม การรณรงค์ หาเงินสมทบกองทุนพัฒนาเด็กชนบท

(๓) ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย และแนวทางที่คณะกรรมการอำนวยการกองทุนพัฒนาเด็กชนบทกำหนด

(๔) พิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบท ตามข้อ ๑๑

(๕) กำหนดระเบียบ บริหาร ควบคุม ติดตาม และประเมินผล การดำเนินงานกองทุนพัฒนาเด็กชนบท

(๖) ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่งานกองทุนพัฒนาเด็กชนบท

นครสวรรค์เจ้าของบัญชีทวงถาม ตามนัยมาตรา ๖๗๒[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ธนาคาร อ. ผู้รับฝากเงินจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อาจได้รับความเสียหายอีกหน่วยงานหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกหรือไม่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นเท่าใด และในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีสัดส่วนความรับผิดเป็นอย่างไร ดังนี้ เมื่อกรณีที่หารือมาข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติและมีข้อโต้แย้งว่า การเบิกถอนเงินกองทุนพัฒนาเด็กชนบทจังหวัดนครสวรรค์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวของ นาย ก. ในแต่ละครั้งเป็นการกระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายต่อจังหวัดนครสวรรค์หรือ ธนาคาร อ. จำนวนค่าเสียหายมีเพียงใด และความเสียหายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของธนาคาร อ. มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วยหรือไม่ จังหวัดนครสวรรค์และ ธนาคาร อ. จึงต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๑๑[๖] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งดังกล่าว

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๑

---

[๕] มาตรา ๖๗๒ ถ้าฝากเงิน ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้รับฝากไม่พึงต้องส่งคืนเป็นเงินทองตราอันเดียวกันกับที่ฝาก แต่จะต้องคืนเงินให้ครบจำนวน

อนึ่งผู้รับฝากจะเอาเงินซึ่งฝากนั้นออกใช้ก็ได้ แต่หากจำต้องคืนเงินให้ครบจำนวนเท่านั้น แม้ว่าเงินซึ่งฝากนั้นจะได้สูญหายได้ด้วยเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้รับฝากก็จำต้องคืนเงินเป็นจำนวนดั่งว่านั้น

[๖] ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

เรื่องเสร็จที่ ๗๗๓/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขั้นตอนการดำเนินการและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
(กรณีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง)

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๖/๐๖๕๑๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางตรวจสอบพบปัญหาเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และวิธีปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่านขนาด ๒๘ นิ้ว ให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดำเนินการเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยมี นาย ว. เป็นผู้หนึ่งที่ต้องรับผิด

๒. ต่อมา นาย ว. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่เรียกให้ นาย ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของ นาย ว. ต่อมา นาย ว. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่เรียกให้ นาย ว. รับผิดชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ซึ่งตามคำฟ้องของ นาย ว. ระบุว่า สำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังมิได้ให้โอกาส นาย ว. ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน กรมบัญชีกลางจึงขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้

๓. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งว่า กรณีดังกล่าวได้ดำเนินการออกคำสั่งให้ นาย ว. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ซึ่ง นาย ว. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง และขณะนี้คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การที่จะให้ นาย ว. ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานภายหลังได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วจึงเป็นการล่วงเลยขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยงาน เห็นควรให้เป็นไปตามกระบวนพิจารณาของศาลต่อไป

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๒๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีข้างต้น จึงได้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาในคราวการประชุมครั้งที่ ๖๙/๒๕๕๐ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑-๓๓๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๗๘/๒๕๔๘ ระบุว่า ในกรณีที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้เสมอ จึงขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีตรวจสอบว่า ได้มีการให้โอกาส นาย ว. ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้วหรือไม่ หากยังไม่ดำเนินการอาจทำให้คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ นาย ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลให้คำสั่งของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้ยกอุทธรณ์ของ นาย ว. ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และเมื่อคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถดำเนินการให้ถูกต้องโดยทบทวนคำสั่งทางปกครองในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ จึงขอให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของตนและดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อดำเนินการแล้วให้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังที่ระบุให้ นาย ว. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง จึงส่งเรื่องให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดำเนินการต่อไป

๕. กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแจ้งว่า ได้ขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วซึ่งกระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า

(๑) นาย ว. ได้ยื่นฟ้องศาลปกครองแล้ว กระทรวงคมนาคมจึงไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวชอบหรือไม่ อย่างไร จึงเห็นควรรอผลการพิจารณาจากศาลปกครอง

(๒) กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาให้บุคคลต้องรับผิดทางละเมิด โดยเพิ่ม นาย ว. ให้รับผิดขึ้นใหม่ กระทรวงการคลังจึงน่าจะเป็นผู้ดำเนินการเองก่อนมีมติให้ต้องรับผิดทางละเมิด และเนื่องจาก นาย ว. มิได้ถูกคณะกรรมการสอบสวนตั้งแต่ต้นจึงมิได้อยู่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับเรื่องนี้ได้ล่วงเลยระยะเวลาจากการดำเนินการแล้วและอยู่ในชั้นพิจารณาของศาลปกครอง อีกทั้งไม่มีการเพิกถอนคำสั่งเดิมตามความเห็นข้างต้นจึงไม่อาจเรียกให้ นาย ว. มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้

กรมบัญชีกลางจึงขอหารือ ดังนี้

๑. ตามความเห็นของกระทรวงคมนาคมที่เห็นว่าไม่สามารถดำเนินการตามความเห็นของกรมบัญชีกลางถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

๒. กรณีที่ นาย ว. ได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่เรียกให้ นาย ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หากจะมีการดำเนินการแก้ไขกระบวนการพิจารณาเพิ่มเติมโดยหน่วยงานผู้ออกคำสั่ง หรือกระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะดำเนินการเรียกให้ นาย ว. มาชี้แจงแสดงเหตุผลเพิ่มเติมได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมบัญชีกลาง) และกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า มีเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่านขนาด ๒๘ นิ้ว ทั้งสิ้นจำนวน ๑๗ ราย รวมทั้ง นาย ว. ด้วย และเจ้าหน้าที่ทั้ง ๑๗ ราย ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง เมื่อกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วพบว่าเกิดความบกพร่องเฉพาะ นาย ว. เท่านั้น ที่ไม่มีหลักฐานการถูกเรียกให้มาชี้แจงเหตุผลเพิ่มเติมในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองโดยเรียกให้ นาย ว. มาชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในความรับผิดทางละเมิดจะกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า คำสั่งให้ นาย ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีโครงการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน ขนาด ๒๘ นิ้ว เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕° แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การดำเนินการออก

° มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มิได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อนตามมาตรา ๓๐[๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๕[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี มาตรา ๔๑[๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืน

---

[๒] มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

[๓] ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

[๔] มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เมื่อได้มีการแก้ไขความไม่สมบูรณ์นั้นแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ว. ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อกระทรวงคมนาคม และกระทรวงคมนาคมได้ยกอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่กระบวนพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้สิ้นสุดลงแล้ว การที่เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่ง และกระทรวงคมนาคมผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง จะดำเนินการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ จึงล่วงเลยเวลาที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๖๒๖๗ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ ซึ่งเรื่องที่หารือนี้เกิดขึ้นในขณะที่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดสังกัดกรมป่าไม้ และต่อมาได้มีการโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ฯลฯ และอัตรากำลัง ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนของกรมป่าไม้เฉพาะที่เกี่ยวกับส่วนราชการบางส่วน มาเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อหารือดังกล่าวมีข้อเท็จจริงสรุปความได้ดังนี้

๑. กรมป่าไม้มีคำสั่งที่ ๕๗๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีลูกหนี้เงินยืมราชการค้างชำระถึงแก่กรรมโดยไม่ได้หักล้างเงินยืมราชการ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า นาย ม. เจ้าพนักงานป่าไม้ ๔ ลูกหนี้เงินยืมค้างชำระผู้ถึงแก่กรรม จะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินยืมคืนให้แก่ทางราชการแต่เพียงผู้เดียว

๒. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๔๘๐๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ รายงานปลัดกระทรวงการคลัง โดยมีความเห็นว่า นาย ม. ลูกหนี้เงินยืมค้างชำระที่ถึงแก่กรรม จะต้องร่วมรับผิดกับ นางสาว ย. เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๕ ทำหน้าที่ผู้ช่วยฝ่ายบริหารทั่วไป และหัวหน้างานการเงินบัญชีและพัสดุ

๓. กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินยืมราชการค้างชำระคืนให้แก่ทางราชการ ได้แก่ นาย ป. ป่าไม้เขตสระบุรีในขณะนั้น และ นางสาว ย. เจ้าหน้าที่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บริหารงานการเงินและบัญชี ๕ ในขณะนั้นทำหน้าที่ผู้ช่วยฝ่ายบริหารทั่วไปและหัวหน้างานการเงินและพัสดุ โดยให้ร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าเสียหายอย่างลูกหนี้ร่วม สำหรับเงินยืมจำนวน ๙,๘๐๐ บาท ที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามแผนงานกับเงินยืมส่วนที่ไม่ปรากฏหลักฐานการหักล้างเงินยืมอีกจำนวน ๓๓,๘๘๐ บาท รวมค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้เป็นเงินจำนวน ๔๓,๖๘๐ บาท

๔. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๓ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓ / ๑๕๗๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ นาย ป. กับ นางสาว ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าเสียหายอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นจำนวนเงิน ๔๓,๖๘๐ บาท

๕. นาย ป. กับ นางสาว ย. ได้ฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๕๖/๒๕๔๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ระบุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินยืมราชการ จำนวน ๔๓,๖๘๐ บาท และต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๖๙/๒๕๔๘ ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ทั้งสองฉบับ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๓ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ ทั้งสองฉบับ และให้เพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ เฉพาะในส่วนที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๔๓,๖๘๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่ง ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ทั้งสองฉบับ

๖. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๔๔/๒๕๕๐ พิพากษายืน

๗. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๒๔๔๘ และที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๒๔๔๙ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้ นาย ป. และ นางสาว ย. ทราบตามลำดับ และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๒๔๕๑ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งผลการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. เมื่อปรากฏว่า ศาลมีคำพิพากษาว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามคำสั่งกรมป่าไม้ (เดิม) ที่ ๕๗๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้ดำเนินการตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ไม่ได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือ

ผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายแล้ว จะต้องให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการในส่วนนี้ใหม่หรือไม่

๒. ขณะนี้คณะกรรมการฯ ตามคำสั่งกรมป่าไม้ดังกล่าว คือ นาย ส. ประธานกรรมการ ได้เกษียณอายุราชการแล้ว นาย ช. กรรมการ ปัจจุบันบ่ฏิบัติราชการสังกัดกลุ่มปฏิบัติภารกิจในสายการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรมป่าไม้ ส่วน นาย ส. กรรมการและเลขานุการ ปัจจุบันปฏิบัติราชการสังกัดกลุ่มปฏิบัติภารกิจในสายการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดยโสธร กรมป่าไม้ กรณีนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการหรือไม่อย่างไร

๓. ตามข้อเท็จจริง นาย ม. เจ้าพนักงานป่าไม้ ๔ ได้ทำสัญญายืมเงินเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาการยืมเงินที่ระบุว่า ผู้ยืมจะปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการทุกประการ และจะนำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้องพร้อมเงินเหลือจ่าย (ถ้ามี) ส่งภายในกำหนดที่ระบุไว้ในระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง คือ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเงินยืม ซึ่ง นาย ม. ได้รับเงินยืมเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ ครบกำหนดการหักล้างเงินยืมตามระเบียบภายในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๗ ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๗ นาย ม. ถึงแก่กรรม ปรากฏว่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ทำละเมิดถึงในขณะนี้มีระยะเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี จึงขาดอายุความที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ในกรณีเช่นนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชควรดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๓๔๔/๒๕๕๐ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามหนังสือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๓ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ ที่แจ้งให้ นาย ป. และ นางสาว ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นจำนวนเงิน ๔๓,๖๘๐ บาท นั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีข้อสงสัยว่า ภายหลังจากมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชประสงค์จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก นาย ป. และ นางสาว ย. อีกจะต้องดำเนินการอย่างไร และกรณีนี้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความแล้วหรือไม่ หากสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่งตั้ง มิได้ให้โอกาสคู่กรณีที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งภายหลังศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษายืนให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ในกรณีนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ และจะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่แจ้งให้ นาย ป. และ นางสาว ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมแล้ว หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ นาย ป. และ นางสาว ย. อีก ย่อมเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่โดยพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลตามที่เห็นสมควร ตามข้อ ๘[๑] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยไม่จำต้องแต่งตั้งบุคคลเดียวกันกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดเดิมก็ได้ และในการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ คณะกรรมการจะต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจาก นาย ป. และ นางสาว ย. และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ตามที่กำหนดในข้อ ๑๕[๒] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยในส่วนของบุคคลที่ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

---

[๑] ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

อย่างถูกต้องในการสอบข้อเท็จจริงครั้งที่ผ่านมาแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ อาจใช้วิธีการแจ้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้รับฟังไว้นั้นให้บุคคลที่เกี่ยวข้องยืนยันอีกครั้งหนึ่ง โดยหากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เห็นว่ามีเหตุอันสมควรจะให้โอกาสบุคคลดังกล่าวชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๕๑"

ประเด็นที่สอง การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก นาย ป. และนางสาว ย. มีกำหนดอายุความเท่าใด และหากสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้ว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า กรณีตามข้อหารือข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า นาย ป. ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งป่าไม้เขตสระบุรีเป็นผู้เบิกเงินในฐานะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ในการเรียกร้องชดใช้เงินยืมคืนจาก นาย ม. ภายในกำหนด และ นางสาว ย. ซึ่งในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานการเงินบัญชีและพัสดุ มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับจ่ายเงิน ควบคุมดูแลการจัดทำบัญชีและการเบิกจ่ายเงินทุกประเภทตามที่ได้จัดสรรงบประมาณ มิได้ดำเนินการติดตามตรวจสอบให้ นาย ม. คืนเงินยืมดังกล่าวให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำละเมิดต่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรณีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดของ นาย ป. และ นางสาว ย. มีกำหนดอายุความเท่าใด และในขณะนี้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวขาดอายุความแล้วหรือไม่

ในประเด็นนี้ เห็นว่า การกระทำละเมิดของ นาย ป. และนางสาว ย. เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่กระทำละเมิด จึงอยู่ในบังคับมาตรา ๔๔๘[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้สิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึง

" บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองและการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งใหม่ภายหลังการเพิกถอนคำสั่งเดิม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๕๑)

[๕] มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซร้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

การละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด โดยหากเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วย่อมถือว่าสิทธิเรียกร้องดังกล่าวขาดอายุความ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗[๕] ว่า การนับอายุความต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น จึงต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หรือจากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

กรณีที่หารือมานี้ เมื่ออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนนิติบุคคล จึงต้องถือเอาวันที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งข้อเท็จจริงแห่งกรณีปรากฏว่า ก่อนที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๔๘๐๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ รายงานปลัดกระทรวงการคลัง โดยเห็นว่า นาย ม. จะต้องร่วมรับผิดกับ นางสาว ย. หรือก่อนที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งว่าบุคคลที่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินยืมราชการค้างชำระคืนให้แก่ทางราชการ ได้แก่ นาย ป. และ นางสาว ย. แล้วแต่กรณี นั้น อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังไม่รู้ว่า นาย ป. และ นางสาว ย. เป็นผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด อายุความเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิดในส่วนของ นาย ป. จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้รับแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งจากกรมบัญชีกลาง ตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ และอายุความในส่วนของ นางสาว ย. เริ่มนับตั้งแต่วันที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๔๘๐๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ รายงานปลัดกระทรวงการคลังว่า นาย ม. จะต้องร่วมรับผิดกับ นางสาว ย.

อย่างไรก็ดีเมื่อปรากฏว่า ในเวลาต่อมาอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สั่งให้ นาย ป. และ นางสาว ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งเป็นการสั่งบังคับตามอำนาจกฎหมายเพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เรียกร้อง อันมีผลให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนโดยไม่ต้อง

---

[๕] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๔๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗)

ฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๕๗[๖] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แก่ นาย ป. และ นางสาว ย. ได้ กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการที่เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง[๗] ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕)[๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชออกคำสั่งแล้ว ย่อมมีผลให้เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุด ซึ่งมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง[๙] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น กรณีนี้เมื่อคำสั่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองกลางและให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กรณีจึงต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลาดังกล่าว ซึ่งเมื่อนับจากเวลาดังกล่าวถึงปัจจุบันสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก นาย ป. และ นางสาว ย. ได้ขาดอายุความแล้ว

สำหรับประเด็นว่า หากสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า การที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมิได้ดำเนินการฟ้องร้อง นาย ป. และ นางสาว ย. ให้รับผิดจนกระทั่งสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ ย่อมถือได้ว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของ

---

[๖] มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๗] เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๗๙๓/๒๕๓๖

[๘] มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(๒) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(๓) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(๔) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา

(๕) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

[๙] มาตรา ๑๙๓/๑๕ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น

เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแล้ว ตามข้อ ๘[๑๐] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มีหลักการเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑ (๓)[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต้องกระทำก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๑

---

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๑] มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒] มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ ฯลฯ

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีมีการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีหนังสือ ลับมาก* ที่ วท ๐๒๐๑.๔/๑๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ขอหารือการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้รับหนังสือจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แจ้งผลการตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์องค์รักษ์ และการจ้างเหมาออกแบบและก่อสร้างอาคารเครื่องปฏิกรณ์ฯ พร้อมอุปกรณ์ระบบขจัดกากกัมมันตรังสี ของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ พบว่ามีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่ามีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ราชการเสียหาย เห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามผลการตรวจสอบของ สตง. (คำสั่งที่ ๘๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ คำสั่งที่ ๘๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๙ และคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

(๒) จากรายงานผลการตรวจสอบของ สตง. กรณีการจ้างเหมาออกแบบและก่อสร้างอาคารเครื่องปฏิกรณ์ฯ ดังกล่าว มีประเด็นที่ต้องตรวจสอบ ได้แก่

(๒.๑) การที่สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติลงนามในสัญญาว่าจ้างบริษัท G. ในการจ้างเหมาออกแบบและก่อสร้างอาคารเครื่องปฏิกรณ์ฯ พร้อมอุปกรณ์ระบบขจัดกากกัมมันตรังสี โดยทราบดีว่ายังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา กรณีไม่สามารถปฏิบัติตามแนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตของคณะอนุกรรมการความปลอดภัยโรงงานนิวเคลียร์ได้

(๒.๒) การกำหนดงวดงานการจ่ายเงินในสัญญาจ้างเหมาฯ ไม่เหมาะสม ทำให้ราชการเสียเปรียบในการเจรจาต่อรองกับ บริษัท G. หากผู้รับจ้างทิ้งงาน หรือไม่มีการก่อสร้างตามสัญญา

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๗๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

*ต่อมากระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีหนังสือ ที่ วท ๐๒๐๑.๔/๕๑๐๔๙๖๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ยกเลิกชั้นความลับ

(๒.๓) การตรวจรับการเบิกจ่ายเงินค่าซื้อยูเรเนียมข้ามงวดงานที่กำหนดในสัญญาจ้างเหมาฯ ทำให้ราชการเสียหายจากการต้องจ่ายเงินค่าจ้างซื้อยูเรเนียมให้กับ บริษัท G. ก่อนที่จะได้รับอนุญาตก่อสร้างในงวดงานดังกล่าว

(๒.๔) การที่สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติได้เจรจากับ บริษัท G. หลังจากที่ บริษัท G. ปฏิเสธไม่เข้าดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งเป็นความขัดแย้งกันในเรื่องสถานะของสัญญาจ้างเหมาฯ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจะต้องเสนอยื่นเรื่องให้อนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณา แต่กลับไม่ดำเนินการจึงไม่ชอบด้วยเงื่อนไขตามข้อตกลงในสัญญาจ้างเหมาฯ และไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ

(๓) ต่อมา สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติได้บอกเลิกสัญญาจ้างเหมาฯ กับ บริษัท G. ตามข้อ ๑๓๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และ บริษัท G. ได้โต้แย้ง จึงมีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ

(๔) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และสอบสวนหาข้อเท็จจริงฯ ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงไปบางส่วนแล้ว โดยมีประเด็นพิจารณาตามแนวทางของรายงานผลการตรวจสอบของ สตง. ข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า การพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในระหว่างการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ อาจเกิดปัญหากรณีผลการสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ และส่งผลต่อความได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการได้ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวมีมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนเงินสูง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ จึงเห็นควรหารือต่อหน่วยงานกลางทางกฎหมาย

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. ระหว่างการดำเนินการในชั้นอนุญาโตตุลาการ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดฯ จะสามารถพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาเสนอความเห็นไปยังผู้สั่งแต่งตั้งตามนัยข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ หรือสมควรรอผลการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการให้เป็นที่ยุติเสียก่อน จึงจะพิจารณาและเสนอความเห็น

๒. หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดฯ ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาเสนอความเห็นไปยังผู้สั่งแต่งตั้งได้ โดยต้องรอผลการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการเสียก่อน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดฯ จะต้องชะลอ

การพิจารณาในเบื้องต้นไว้ก่อน หรือยุติการดำเนินการ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าวขึ้นใหม่ภายหลังอนุญาโตตุลาการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่า ในระหว่างการดำเนินการในชั้นอนุญาโตตุลาการ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะสามารถพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาเสนอความเห็นไปยังผู้มีคำสั่งแต่งตั้งตามนัยข้อ ๑๕[๒] และข้อ ๑๖[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เพื่อให้ทราบถึงความรับผิดของเจ้าหน้าที่ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอันจะทำให้ต้องมีการหักส่วนความรับผิดด้วยหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๐๗/๒๕๕๐[๕]

---

[๒]ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

[๓]ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

[๔]ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ ฯลฯ

[๕]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของกรุงเทพมหานคร กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นและต่อบุคคลภายนอก ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๙๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ส่วนสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างคู่พิพาทตามสัญญา โดยให้คณะอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา ตามนัยมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง[๖] ประกอบกับมาตรา ๓๔ วรรคสี่[๗] แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะเห็นได้ว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการพิจารณาข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการ ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้การที่มีข้อพิพาทอยู่ในชั้นอนุญาโตตุลาการถือเป็นเหตุที่ทำให้ไม่ต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือเป็นเหตุให้ต้องชะลอหรือยุติการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแต่งตั้งขึ้นตามที่หารือมานี้ จึงสามารถดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวในระหว่างการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการต่อไปได้

สำหรับปัญหาว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสมควรรอให้การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการเสร็จสิ้นเสียก่อนหรือไม่ มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจให้ความเห็นได้ ปัญหานี้เป็นดุลพินิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควร อย่างไรก็ดี หากมีการชะลอการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ก่อน จะต้องระวังมิให้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดขาดอายุความด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๑

---

[๖]มาตรา ๑๑ สัญญาอนุญาโตตุลาการ หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาตกลงให้ระงับข้อพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่ว่าจะเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางสัญญาหรือไม่โดยวิธีอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้ สัญญาอนุญาโตตุลาการอาจเป็นข้อสัญญาหนึ่งในสัญญาหลัก หรือเป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการแยกต่างหากก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

[๗]มาตรา ๓๔ ฯลฯ ฯลฯ

การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการต้องเป็นไปตามข้อสัญญา และหากเป็นข้อพิพาททางการค้าให้คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้าที่ใช้กับธุรกรรมนั้นด้วย

เรื่องเสร็จที่ ๘๕๓/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรัง

สถาบันการพลศึกษาได้มีหนังสือ ที่ กก ๐๕๐๑.๐๑/๓๓๗๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ (จังหวัดนครศรีธรรมราช) แจ้งให้สถาบันการพลศึกษาดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกรณีมีมูลว่าการจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสถาบันการพลศึกษาได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ปรากฏว่ามีผู้ที่เกี่ยวข้องบางคนโต้แย้งว่าสถาบันการพลศึกษาไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจึงไม่มีอำนาจดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และปฏิเสธการชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อประโยชน์ในการสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว สถาบันการพลศึกษาจึงขอหารือเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๑. ตามที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกล่าวอ้างว่ามูลเหตุในกรณีนี้เกิดขึ้นก่อนที่สถาบันการพลศึกษาจะได้จัดตั้งขึ้น และโดยที่ค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังเป็นส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกองจึงไม่สามารถดำเนินการทำสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือได้เอง อธิบดีกรมพลศึกษาจึงมอบหมายให้ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังซึ่งเป็นส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดตรังดำเนินการแทน วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังจึงไม่เป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย สถาบันการพลศึกษาจึงขอหารือว่าสถาบันการพลศึกษาเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและมีอำนาจดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. ในกรณีที่สถาบันการพลศึกษาเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริง แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิเสธการชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะสามารถสรุปสำนวนการสอบข้อเท็จจริงและความเห็นเสนอผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยไม่รอการชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ และกรณีดังกล่าวถือได้หรือไม่ว่าคณะกรรมการฯ ได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๘๕ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. การที่สถาบันการพลศึกษาได้ขยายระยะเวลาการสอบข้อเท็จจริงให้กับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องได้เกิดขึ้นก่อนที่สถาบันการพลศึกษาจะจัดตั้งและมูลกรณีเกิดขึ้นที่จังหวัดตรัง ทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดได้ เหตุดังกล่าวจะทำให้สำนวนการสอบข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการฯ เป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สถาบันการพลศึกษา) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในปี ๒๕๔๒ กรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองการลูกเสือซึ่งเป็นส่วนราชการภายในกรมพลศึกษา เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังซึ่งอยู่ในความดูแลของกองการลูกเสือ กรมพลศึกษา โดยในการทำสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรัง ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ นั้น ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังเป็นผู้ดำเนินการทำสัญญาแทนกรมพลศึกษา โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมพลศึกษา ที่ ๕๘๓/๒๕๓๙ เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาดำเนินการสั่งซื้อสั่งจ้าง ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี การก่อสร้างตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๒ ไม่อาจแล้วเสร็จตามข้อกำหนดในสัญญา ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังจึงได้ประกาศยกเลิกสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้เรียกค่าปรับตามสัญญาจากผู้รับจ้าง หลังจากนั้นได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายใหม่ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ ทำการปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังต่อจนแล้วเสร็จ

ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๔ (จังหวัดนครศรีธรรมราช) ได้มีหนังสือ ลับ ที่ ตผ ๐๐๔๒ นศ/๑๕๐๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงอธิการบดีสถาบันการพลศึกษา แจ้งให้สถาบันการพลศึกษาดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินฯ ได้ตรวจสอบงานจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรัง ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๒ แล้วพบว่าการดำเนินการตามสัญญาดังกล่าวไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังไม่ได้เรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างกรณีผิดสัญญา

สถาบันการพลศึกษาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งสถาบันการพลศึกษา ที่ ๑/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำคำชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่สองคนปฏิเสธการชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งว่าสถาบันการพลศึกษาไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย จึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยเจ้าหน้าที่

ทั้งสองคนเห็นว่า เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี ๒๕๔๕ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้สิทธิ ภาระผูกพันของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนของกองการลูกเสือ กรมพลศึกษา ได้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว จึงทำให้สิทธิและอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมพลศึกษา (เดิม) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายและการดำเนินการใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อพิพาทตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๒ โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของปลัดกระทรวงศึกษาธิการด้วย ทั้งนี้ ในการดำเนินการจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๒ นั้น ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังได้ออกคำสั่งวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรัง ที่ ๑๗๒/๒๕๔๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจการจ้างประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังสังกัดกองการลูกเสือ กรมพลศึกษา และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังสังกัดกระพลศึกษา ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังได้โอนมาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังได้โอนมาสังกัดสถาบันการพลศึกษา โดยเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังบางคนเกษียณอายุราชการที่สถาบันการพลศึกษาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สถาบันการพลศึกษาเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและมีอำนาจดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่นั้น เห็นว่า เดิมกรมพลศึกษาเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีส่วนราชการภายในกรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔* แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

---

*มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองคลัง

(๓) กองการลูกเสือ

(๔) กองแผนงาน

(๕) กองยุวกาชาด

(๖) กองสารวัตรนักเรียน

(๗) สำนักการกีฬา

(๘) สำนักพัฒนาการพลศึกษา สุขภาพ และนันทนาการ

ให้ส่วนราชการตาม (๗) และ (๘) เป็นส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังเป็นส่วนราชการสังกัดกองการลูกเสือ กรมพลศึกษา ต่อมาในปี ๒๕๔๕ มีการปรับโครงสร้างส่วนราชการใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงได้มีการโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกองการลูกเสือ กรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มาเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา ๑๓๒[๒] แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้จัดสรรงบประมาณให้แก่กองการลูกเสือ เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังซึ่งอยู่ในความดูแลของกองการลูกเสือ กรมพลศึกษา โดยมีผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังเป็นผู้ทำสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงก่อสร้างค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรัง ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ แทนกรมพลศึกษา กรมพลศึกษาซึ่งเป็นคู่สัญญาจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการที่ไม่มีการเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างผิดสัญญา และเมื่อต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้รับโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกองการลูกเสือ มาจากกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย[๓]

ทั้งนี้ กรณีที่ไม่มีการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างที่ผิดสัญญาซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๒ อาจ

---

[๒]มาตรา ๑๓๒ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนของกรมพลศึกษา เฉพาะส่วนราชการดังต่อไปนี้มาเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๑) กองการลูกเสือ

(๒) กองยุวกาชาด

(๓) กองสารวัตรนักเรียน ยกเว้นในส่วนที่โอนไปเป็นของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

[๓]คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยเรื่องทำนองเดียวกันนี้ไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมชลประทานหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีโครงการฝายราศีไศล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๕๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๗/๒๕๔๗) ว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง ย่อมทำให้ส่วนราชการที่ได้รับโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย

มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังสังกัดกองการลูกเสือ กรมพลศึกษา และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังสังกัดกรมพลศึกษา โดยปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของค่ายลูกเสือระดับชาติจังหวัดตรังได้โอนมาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ และเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังได้โอนมาสังกัดสถาบันการพลศึกษาตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง[๕] แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังบางคนเกษียณอายุราชการที่สถาบันการพลศึกษาแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันการพลศึกษา จะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๑[๖] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันนั้น หน่วยงานทั้งสองจะต้องตกลงกันให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งร่วมลงนามในคำสั่ง ดังนั้น การที่สถาบันการพลศึกษาเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งสถาบันการพลศึกษา ที่ ๑/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ แต่เพียงหน่วยงานเดียว จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สถาบันการพลศึกษาจะต้องยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะต้องร่วมกับสถาบันการพลศึกษาออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้ต่อไป

---

[๕] มาตรา ๕๘ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง เงินงบประมาณในส่วนของสถานศึกษาในสังกัดสถาบันพัฒนาบุคลากร สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มาเป็นของสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ฯลฯ ฯลฯ

หมายเหตุ : สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬารับโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดตรังมาจากกรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

[๖] ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เมื่อได้พิจารณาประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คำสั่งสถาบันการพลศึกษา ที่ ๑/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัย

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนกรณีศาลมีคำพิพากษาแล้ว และกรณีกระทรวงการคลังและราชการส่วนท้องถิ่นมีความเห็นแตกต่างกัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๒๑๒๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดอุตรดิตถ์ขอหารือการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ กรณี นาง ก. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ ได้กระทำทุจริตยักยอกเงินของเทศบาล โดยข้อเท็จจริงแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. กรณีการทุจริตทางการเงินของเทศบาล จำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท

๑.๑ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้มีคำสั่งเทศบาล ที่ ๙๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจาก นาง ก. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ ได้ทุจริตนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว ได้แก่ การเบิกเงินโดยไม่มีเอกสารเบิกจ่าย มูลค่าความเสียหายจำนวน ๑,๓๔๕,๙๗๓.๑๖ บาท การเบิกเงินซ้ำ มูลค่าความเสียหายจำนวน ๕๓๖,๑๑๘.๐๘ บาท และเบิกเงินแล้วไม่ชำระเงินแก่เจ้าหน้าที่ มูลค่าความเสียหาย จำนวน ๕๓,๑๐๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๙๓๕,๑๙๓.๒๔ บาท โดยนายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศ (นาง ช.) ได้วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนเมื่อ วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ สรุปได้ว่า นาง ก. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๙๓๕,๑๙๓.๒๔ บาท ส่วนเจ้าหน้าที่ของเทศบาล บุคคลอื่น ๆ ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมทั้งส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๒

๑.๒ กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือแจ้งเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคสี่ และวรรคห้า โดยไม่ต้องรอผลการตรวจสอบของกรมบัญชีกลาง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๒๒๐ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑.๓ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต ๖ จังหวัดพิษณุโลก ฟ้องคดีแพ่งเรียกให้ นาง ก. ชดใช้เงินแก่เทศบาล ซึ่งต่อมาในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ได้มีคำพิพากษาให้จำเลย (นาง ก.) ชำระเงินให้แก่เทศบาล จำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้อง (วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความให้จำนวน ๗,๐๐๐ บาท

๑.๔ กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๘.๖/๑๕๖๑๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ดังนี้

(๑) นาง ก. ได้รับเงินตามเช็คแล้วเบียดบังเป็นผลประโยชน์ส่วนตน พฤติกรรมมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๑,๙๐๙,๒๔๒ บาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ให้ นางสาว ช. นายกเทศมนตรี นาย จ. เทศมนตรี นาง พ. ปลัดเทศบาล นาย ส. รองปลัดเทศบาล นาง ภ. และ นางสาว ท. รับผิดชดใช้เงินตามสัดส่วนที่เกิดความเสียหายอันเกิดจากเช็ค จำนวนเงิน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท

(๓) ความเสียหายตามเช็ค ธนาคาร ก. ๑ ฉบับ จำนวน ๑๐๘,๘๗๖ บาท และอีก ๑ ฉบับ จำนวน ๘,๘๓๖.๙๖ บาท ซึ่งเทศบาลตำบลศรีพนมมาศสั่งจ่าย ร้าน ศ. และ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ตามลำดับ ซึ่งเป็นกรณีรับเงินไว้เกินกว่ามูลหนี้ที่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศต้องชำระ ให้เทศบาลฟ้องเรียกเงินคืนจาก ร้าน ศ. และ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. และเมื่อเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้รับชดใช้เงินคืนจาก นาง ก. ร้าน ศ. รวมทั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ครบถ้วนแล้ว ให้คืนเงินส่วนที่เกินแก่ นางสาว ช. นาย จ. นาง พ. นาย ส. นาง ภ. และ นางสาว ท. ตามสัดส่วนที่ได้ชดใช้ให้กับทางราชการ

๑.๕ เมื่อประมาณวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังได้มีหนังสือถึงเทศบาลตำบลศรีพนมมาศขอทราบว่า เทศบาลได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๘.๖/๑๕๖๑๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แล้วหรือไม่ ซึ่งเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้แจ้งให้กรมบัญชีกลางทราบว่าเทศบาลไม่ได้ออกคำสั่งตามความเห็นกรมบัญชีกลางดังกล่าว เนื่องจากเทศบาลได้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคห้า แล้ว และสำหรับกรณีที่ศาลจังหวัดอุตรดิตถ์มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ นาง ก. ชดใช้เงินจำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท นั้นอยู่ระหว่างการดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของ นาง ก.

๑.๖ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศหารือจังหวัดอุตรดิตถ์ในกรณีดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าเทศบาลจะยึดแนวทางคำพิพากษาของศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ที่ให้ นาง ก. ชดใช้เงินจำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท ได้หรือไม่ ซึ่งจังหวัดอุตรดิตถ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลต้องออกคำสั่งตามความเห็นกรมบัญชีกลาง (หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๘.๖/๑๕๖๑๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓) และหารือแนวทางปฏิบัติต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑.๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาข้อหารือของจังหวัดอุตรดิตถ์ในประเด็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า

(๑) นายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศได้วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ จึงครบกำหนดอายุความ ๒ ปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ และพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลจังหวัดอุตรดิตถ์เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ก่อนครบกำหนดอายุความ ๒ ปี โดยที่กรมบัญชีกลางยังไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น การดำเนินการของเทศบาลตำบลศรีพนมมาศจึงเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคสี่ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๔ เรื่อง การตรวจสอบสำนวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ประเด็นที่หนึ่ง ที่สรุปได้ว่า หากกรมบัญชีกลางไม่สามารถแจ้งผลการพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนได้ทันก่อนคดีขาดอายุความ หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลก่อนคดีขาดอายุความโดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังโดยที่ยังไม่ต้องออกคำสั่งแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้ เพื่อป้องกันคดีขาดอายุความ

(๒) ศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ได้มีคำพิพากษาคดีดังกล่าวและคดีถึงที่สุดแล้ว ให้ นาง ก. ชดใช้เงินแก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศแต่เพียงผู้เดียว เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท ซึ่งหากจะให้เทศบาลตำบลศรีพนมมาศออกคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง โดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง (หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๘.๖/๑๕๖๑๕ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓) ที่มีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายคนของเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ รับผิดชดใช้เงินจำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท อีก ก็จะเป็นการนำหลักลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวของเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยทุจริตอันเป็นความผิดอาญานั้น ถือว่าเจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำใน

การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และจะนำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนและการใช้มาตรการบังคับเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีกระทรวงการคลังเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเพิ่มเติมและจำนวนเงินที่ต้องชำระเพิ่มขึ้นหรือลดลง ประเด็นที่สอง

(๓) ดังนั้น กรณีตามข้อหารือของจังหวัดอุตรดิตถ์และเทศบาลตำบลศรีพนมมาศดังกล่าวข้างต้น เทศบาลตำบลศรีพนมมาศจึงต้องถือปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ ที่มีผลผูกพันระหว่างเทศบาลตำบลศรีพนมมาศกับ นาง ก.

ตามนัยมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยไม่ต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง เพราะเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ วรรคสี่ แล้ว ประกอบกับหากให้เทศบาลตำบลศรีพนมมาศออกคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ที่มีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของเทศบาลตำบลศรีพนมมาศรับผิดชดใช้เงินจำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท อีก ก็จะเป็นการนำหลักลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของเทศบาลตำบลศรีพนมมาศที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามนัยมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรณีทุจริตทางการเงิน จำนวน ๕,๗๑๙,๔๒๙.๗๙ บาท

๒.๑ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้มีคำสั่งเทศบาล ที่ ๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ จังหวัดลำปางได้ตรวจสอบงบบัญชีของเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ งวดปีงบประมาณ ๒๕๔๐-๒๕๔๑ พบว่ามีเงินขาดบัญชี จำนวน ๖,๘๙๒,๘๑๕.๖๙ บาท ซึ่งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบสวนพบว่า กรณีเบิกเงินโดยไม่มีหลักฐานการเบิกจ่ายในปีงบประมาณ ๒๕๔๑ จำนวน ๑,๑๗๒,๙๑๕.๙๐ บาท ได้มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและดำเนินการส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการฟ้องไปแล้ว และจากการตรวจสอบพบว่าความเสียหายเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๕,๗๑๙,๔๒๙.๗๙ บาท โดยนายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศ (นาย จ.) ได้วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๔ พร้อมทั้งส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้เงินแก่เทศบาล ดังนี้

(๑) นางสาว ช. ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะนั้น จำนวนเงิน ๑,๑๓๐,๘๖๗ บาท

(๒) นาย จ. ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะนั้น (เฉพาะกรณีสั่งจ่ายเช็ค) จำนวน ๑๑,๖๔๙.๖๐ บาท

(๓) นาย ห. ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะนั้น (เฉพาะกรณีสั่งจ่ายเช็ค) จำนวนเงิน ๑,๓๖๙.๕๐ บาท

(๔) นาง พ. ปลัดเทศบาล จำนวนเงิน ๑,๑๔๐,๐๑๓.๑๑ บาท

(๕) นาย ส. รองปลัดเทศบาล (เฉพาะกรณีสั่งจ่ายเช็ค) จำนวนเงิน ๓,๘๗๒.๙๕ บาท

(๖) นาง ภ. เจ้าหน้าที่การคลัง จำนวนเงิน ๒๓๒,๑๑๖.๙๔ บาท

(๗) นาง ก. เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ จำนวนเงิน ๓,๑๙๙,๕๔๐.๖๙ บาท

๒.๒ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศเกรงว่ากรณีดังกล่าวข้างต้นจะขาดอายุความ จึงได้ส่งเรื่องให้อัยการฝ่ายคดีแพ่งเขต ๖ จังหวัดพิษณุโลก ฟ้องคดีแพ่งดังกล่าวต่อศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ และเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้มีคำสั่งเทศบาลที่ ๑๒/๒๕๔๕ เรื่อง ให้ชดใช้เงินคืนเทศบาล ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดตามข้อ ๒.๑ ชดใช้เงินคืนแก่เทศบาลและได้รับการชดใช้เงินคืนจาก นาย จ. จำนวนเงิน ๑๑,๖๔๙.๖๐ บาท นาย ห. จำนวนเงิน ๑,๓๖๙.๕๐ บาท และ นาย ส. จำนวนเงิน ๓,๘๗๒.๙๕ บาท

๒.๓ กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๔/๒๓๔๐ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ แจ้งผลการตรวจสอบกรณีเงินขาดบัญชีจำนวน ๕,๗๑๙,๔๒๙.๗๙ บาท สรุปได้ดังนี้

(๑) นาง ก. ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่จัดทำเช็คและเขียนเช็คแล้วรับเงินตามเช็คไปเป็นประโยชน์ส่วนตน จึงต้องรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยให้ชดใช้เงิน จำนวน ๕,๗๑๘,๕๗๙.๗๙ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) กรณีเบิกเงินโดยไม่มีหลักฐานการเบิกจ่าย ๑๐๔ รายการ ความเสียหายเป็นเงิน ๔,๒๐๔,๖๓๙.๐๑ บาท กรณีเบิกเงินงบประมาณเพื่อชดใช้เงินยืม แต่ไม่ได้โอนล้างเงินยืม และได้สั่งจ่ายเช็คไปอีก (เบิกซ้ำ) ๖๓ รายการ ความเสียหายเป็นเงิน ๑,๔๗๑,๗๖๕.๒๖ บาท และกรณีการเขียนเช็คฎีการายการเดียวกันซ้ำ ๒ ครั้ง และบันทึกบัญชีต่ำกว่าจำนวนเช็ค ๑ รายการ ความเสียหายเป็นเงิน ๔๒,๑๗๕.๕๒ บาท ทั้ง ๓ กรณี ให้ นางสาว ช. นายกเทศมนตรี นาง พ. ปลัดเทศบาล นาย จ. เทศมนตรี นาย ห. เทศมนตรี และ นาย ส. รองปลัดเทศบาล ซึ่งมีพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รับผิดตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นตามเช็คแต่ละฉบับที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง ตามเอกสารแนบ ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับ

มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วน นาง ภ. เจ้าหน้าที่การคลัง ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของ นาง ก. มีพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

ซึ่งหากเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้รับเงินจาก นาง ก. เมื่อรวมกับที่ได้รับชำระจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นไว้เกินความเสียหายแล้ว ให้คืนส่วนที่ได้ชำระไว้เกินให้แก่ นางสาว ช. นาง พ. นาย จ. นาย ห. และ นาย ส. ตามสัดส่วนที่แต่ละคนต้องรับผิดชดใช้ให้แก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศไว้แล้ว

(๓) กรณีการเก็บเงินค่าจัดเก็บขยะแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชี จำนวน ๘๕๐ บาท ให้ นาง ภ. และ นาง ก. รับผิดคนละกึ่งหนึ่งของจำนวน ๘๕๐ บาท เป็นเงินคนละ ๔๒๕ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๔ เมื่อประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๙ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้รับแจ้งผลการขอให้ฟ้องคดีแพ่งให้ชดใช้เงินจำนวน ๕,๗๑๙,๔๒๙.๗๙ บาท จากพนักงานอัยการ สรุปได้ว่า คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลปกครองเชียงใหม่ เทศบาลจึงให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้รับแจ้งจากสำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่ สรุปได้ว่า ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับฟ้องคดีที่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศฟ้อง นาง ก. นาง ภ. นาง พ. และ นางสาว ช. เนื่องจากเทศบาลตำบลศรีพนมมาศสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนได้

๒.๕ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือสอบถามเทศบาลตำบลศรีพนมมาศว่า ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๒๓๔๐ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ แล้วหรือไม่ ซึ่งเทศบาลตำบลศรีพนมมาศไม่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นกรมบัญชีกลาง และได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด ตามหนังสือกรมบัญชีกลางดังกล่าว ตามคำสั่งเทศบาล ที่ ๕๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑

๒.๖ จังหวัดอุตรดิตถ์หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประเด็นที่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศหารือจังหวัด สรุปได้ว่า การที่กรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณาตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๒๓๔๐ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ โดยไม่นำ นาง ก. ผู้รับผิดมาร่วมเฉลี่ยความรับผิดด้วย จึงขอทราบเหตุผลพร้อมทั้งหลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดความรับผิดในแต่ละรายในเรื่องดังกล่าว

๒.๗ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาข้อหารือของจังหวัดอุตรดิตถ์แล้วเห็นว่า

(๑) กรณีดังกล่าวเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตามคำสั่งที่ ๑๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งภายในกำหนดอายุความ ๒ ปี ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๘ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้แจ้งผลการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนให้เทศบาลตำบลศรีพนมมาศทราบ ปรากฏว่าความเห็นของกระทรวงการคลังแตกต่างกับความเห็นของเทศบาลตำบลศรีพนมมาศ กรณีจึงต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๘ ประกอบกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ ๖.๒ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๓๑๔๓ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๒) ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัยความเห็นแย้งของเทศบาลกับกระทรวงการคลัง กล่าวคือ ถ้าเทศบาลตำบลศรีพนมมาศเห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง เทศบาลก็สามารถออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรับผิดตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ แต่ถ้าเทศบาลตำบลศรีพนมมาศยังเห็นแตกต่างกับกระทรวงการคลัง เทศบาลก็ต้องส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์วินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง และเมื่อเทศบาลได้รับทราบผลการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์แล้วเทศบาลต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องอายุความแต่อย่างใด เพราะเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๗๙๔/๒๕๔๗ เรื่อง การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ประเด็นที่สาม

(๒) สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดความรับผิดในแต่ละรายนั้น เป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้งที่จะวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๔๗๑/๒๕๔๙ ประเด็นที่สอง ที่สรุปได้ว่า กรณีเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยทุจริต อันเป็นความผิดอาญา นั้น ถือว่าเจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และจะนำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้ไม่ได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายข้างต้นแล้ว ขอหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามข้อ ๑.๗ และข้อ ๒.๗ ถูกต้องหรือไม่ และมีแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง การทุจริตเงินจำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาท ที่ศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ได้มีคำพิพากษาให้ นาง ก. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศแล้ว แต่ต่อมากระทรวงการคลังตรวจสอบและมีความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่อื่นกระทำละเมิดต้องรับผิดเพิ่มเติมด้วย นั้น เห็นว่า เมื่อกระทรวงการคลังมิได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลา นายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศได้วินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรตามข้อ ๑๗* แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยฟ้อง นาง ก. ให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ และศาลจังหวัดอุตรดิตถ์ได้มีคำพิพากษาให้ นาง ก. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศและคดีถึงที่สุดแล้ว แต่ต่อมากระทรวงการคลังแจ้งผลการตรวจสอบโดยมีความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่อื่น

---

*ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

กระทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมด้วย นายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศจึงต้องนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วย หากนายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังก็จะต้องส่งความเห็นดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบลศรีพนมมาศวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้เทศบาลตำบลศรีพนมมาศปฏิบัติต่อไปตามข้อ ๑๘[๖] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในเรื่องที่หารือนี้ปรากฏว่า คำพิพากษาศาลจังหวัดอุตรดิตถ์วินิจฉัยให้ นาง ก. รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศโดยมิได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่อื่นไม่ต้องรับผิดแต่อย่างใด อีกทั้งกระทรวงการคลังก็มิได้มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่อื่นต้องร่วมกับ นาง ก. รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑,๙๐๙,๒๔๑.๗๕ บาทจนสิ้นเชิง แต่กำหนดแบ่งความรับผิดของเจ้าหน้าที่อื่นไว้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนแยกต่างหากจากความรับผิดของ นาง ก. จึงไม่อาจถือว่าเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นกับ นาง ก. ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วม[๗] นอกจากนี้ กระทรวงการคลังก็มิได้มีความเห็นให้เจ้าหน้าที่อื่นอันได้แก่ นางสาว ช. นาย จ. นาง พ. นาย ส. นาง ภ. และ นางสาว ท. ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกันจนสิ้นเชิง แต่กำหนดให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต่างต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะตามส่วนของตนเท่านั้น จึงไม่อาจถือว่าเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นต้องร่วมกันรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วมเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศจะวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังจึงไม่ถือว่าเป็นการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

---

[๖] ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

[๗] มาตรา ๒๙๑ ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซร้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง

กรณีที่สอง การทุจริตเงินจำนวน ๕,๗๑๙,๔๒๙.๗๙ บาท เทศบาลตำบลศรีพนมมาศออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ต่อมากระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วมีความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนแตกต่างไปจากที่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศออกคำสั่ง นั้น เห็นว่า เมื่อเทศบาลตำบลศรีพนมมาศได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังแล้ว แต่ผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังแตกต่างไปจากที่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศจึงต้องนำความเห็นของกระทรวงการคลังมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการต่อไปตามที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในกรณีที่หนึ่ง แต่ในกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศและผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์พิจารณาวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดนั้น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๓๙/๒๕๔๒[๔]

สำหรับการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ นั้น เมื่อปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่หลายคนกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลตำบลศรีพนมมาศในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดก็จะมีความรับผิดตามมาตรา ๑๐[๕] ประกอบกับมาตรา ๘[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

---

[๔]บันทึก เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีรัฐวิสาหกิจมีความเห็นแตกต่างจากกระทรวงการคลัง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๑๓๒ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕]มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๖]มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น นายกเทศมนตรีตำบลศรีพนมมาศและผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรดิตถ์จึงต้องวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดในส่วนของตนโดยจะนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับไม่ได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๑

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ลำดับ	เรื่องเสร็จ		หน่วยงานที่ขอหารือ
๑	๓๙๘/๕๒	ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด	กระทรวงพลังงาน ด่วนที่สุด พน ๐๒๐๑/๕ ลว ๒๔ มี.ค. ๕๒
๒	๕๔๗/๕๒	การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์จ่ายขาดเงินสะสมไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗	คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๑๙๕ ลว ๑๒ มี.ค. ๕๒
๓	๕๘๙/๕๒	แนวทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจในการเรียกให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	กรมบัญชีกลาง กค ๐๔๑๐.๒/๑๐๖๘๕ ลว ๑ มิ.ย. ๕๒
๔	๗๑๑/๕๒	ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด	การเคหะแห่งชาติ พม ๕๑๓๓/๐๒๘ ลว ๒๒ ก.ค. ๕๒
๕	๗๓๓/๕๒	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดลาออกหรือโอนย้ายไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ พน ๐๓๐๑/๓๑๙๔ ลว ๒๗ ก.ค. ๕๒
๖	๗๕๗/๕๒	แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	กรมบัญชีกลาง กค ๐๔๑๐.๒/๑๘๑๕๙ ลว ๒๐ ส.ค. ๕๒
๗	๗๘๐/๕๒	การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นพ้นจากตำแหน่ง	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๗/๒๑๕๔๑ ลว ๑๘ ก.ย. ๕๒
๘	๘๖๔/๕๒	การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเรียกให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ๓๐๐๐/๙๔๘๔๖ ลว ๒๙ ต.ค. ๕๒

เรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๒๐๑/๕ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือขอให้กระทรวงพลังงานแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบความสูญเสียค่าใช้จ่ายในการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อให้การดำเนินการของกระทรวงพลังงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงพลังงานจึงขอหารือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากในการดำเนินการแปรรูป กฟผ. ได้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางท่านปัจจุบันได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว จึงขอหารือว่าในการพิจารณาถึงผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ต้องพิจารณาถึงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดหรือในขณะที่ส่วนราชการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ (ในขณะปัจจุบัน)

๒. หากเห็นว่าต้องพิจารณาในขณะที่กระทำละเมิด จะต้องถือว่าขั้นตอนใดเป็นขณะกระทำละเมิด ระหว่างผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดโดยมีมติที่ไม่ชอบ ดำเนินกระบวนการที่ไม่ชอบหรือวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นอดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิด ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้แก่ผู้ใด

๔. กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้แก่ผู้ใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้จดทะเบียน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๒๑ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แปลงสภาพเป็น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่ได้มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๙ ให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลทำให้ กฟผ. ต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการแปรรูปจำนวน ๓๐๓,๘๔๓,๙๐๗.๑๗ บาท และค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด จำนวน ๑๔,๑๐๐,๒๘๑ บาท รวมค่าใช้จ่ายที่ กฟผ. สูญเสียไปทั้งสิ้นเป็นจำนวน ๓๑๗,๙๔๔,๑๘๘.๑๗ บาท สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความสูญเสียค่าใช้จ่ายในการแปรรูปและค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด ตามจำนวนเงินดังกล่าว เกิดจากนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่ต้องการให้มีการแปรรูป กฟผ. ซึ่งมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ โดยสรุป ดังนี้ (๑) เรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และประธานคณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (๒) เรื่องการจัดการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (๓) เรื่องมติคณะรัฐมนตรีให้โอนทรัพย์สินของ กฟผ. คืนให้กระทรวงการคลังเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า กฟผ. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงพลังงาน จึงขอให้กระทรวงพลังงานพิจารณาเรื่องนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางป้องกันและแก้ไขไม่ให้เกิดความสูญเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวอีก และพิจารณาตั้งกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบความสูญเสียค่าใช้จ่ายในระหว่างดำเนินการแปรรูป กฟผ. กับปลัดกระทรวงพลังงาน คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อปฏิบัติภารกิจในการดำเนินการแปรรูป กฟผ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องพิจารณาถึงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในขณะกระทำละเมิดหรือในขณะที่ส่วนราชการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องพิจารณาว่าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใดในขณะกระทำละเมิด แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวจะได้ย้ายหน่วยงานหรือเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ย่อมเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจให้กับหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๘* แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดในขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามข้อหารือที่กล่าวถึงผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต หมายความถึง นาย ส. และตามข้อหารือที่กล่าวถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หมายความถึง นาย ป. ซึ่งในขณะปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นาย ส. ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ส่วน นาย ป. ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ไม่ใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา)

---

* ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔[๒] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๔[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่" ให้หมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะกระทำการอันถูกกล่าวหาว่าละเมิดต่อ กฟผ. ในการดำเนินการเตรียมการแปรรูป กฟผ. นั้น นาย ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และ นาย ป. ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระบุตัวบุคคลเป็นการเฉพาะ (ผู้ลงนามแต่งตั้ง คือ ปลัดกระทรวงพลังงาน ในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) และแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๖[๔] แห่งพระราชบัญญัติ

---

[๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการและผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นจะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญใน

(มีต่อหน้าถัดไป)

ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๙)[๕] แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ บุคคลทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นตามนิยามของมาตรา ๔[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และข้อ ๔[๗] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของบุคคลทั้งสองในฐานะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นการปฏิบัติภารกิจเฉพาะให้กับ กฟผ. เท่านั้น โดยที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่อย่างใด มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่ใช่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องร่วมกับ กฟผ. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ ดังนั้น เมื่อ นาย ส. และ นาย ป. กระทำการในฐานะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานให้แก่ กฟผ. หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ กฟผ. แล้ว ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ จึงได้แก่ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)
ด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร

ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการหรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

[๕] มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

แห่งประเทศไทย ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายตามข้อ ๘[๕] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๒

---

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์จ่ายขาดเงินสะสมไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๑๙๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๒ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับกรณีเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์จ่ายขาดเงินสะสมไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งต่อมากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๗๓๕๓ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเสนอเรื่องหารือดังกล่าวให้ถูกต้องตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ สรุปความได้ว่า เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์แจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๗ จังหวัดขอนแก่น ได้ตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ พบว่าในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ เทศบาลจ่ายขาดเงินสะสมเกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีนั้น ไม่เป็นไปตามข้อ ๘๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเหตุให้เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๒,๒๙๕,๒๑๐.๔๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์พิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายจำนวน ๑,๑๒๙,๐๑๙ บาท และส่งสำนวนดังกล่าวให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมบัญชีกลางได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งที่แต่งตั้งขึ้นตามข้อ ๒๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การจ่ายขาดเงินสะสมของเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์จะเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามข้อ ๘๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวก็ตาม แต่การจ่ายเงินเป็นไปเพื่อประโยชน์

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๙๖ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของทางราชการและประโยชน์สาธารณะ การกระทำดังกล่าวจะถือว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายซึ่งจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ จึงเห็นควรให้นำเรื่องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาและแจ้งให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทราบต่อไป

นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางขอหารือเพิ่มเติมด้วยว่า หากเป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและหน่วยงานของรัฐตลอดจนกระทรวงการคลังเห็นว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอย่างใดกับทรัพย์สินที่ไม่สามารถเปิดช่องให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้ต้องรับผิดได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์มีการจ่ายขาดเงินสะสมเกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีงบประมาณ ๒๕๔๘ จะถือว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายซึ่งจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ปัญหานี้มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายจากการจ่ายขาดเงินสะสมเกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีงบประมาณ ๒๕๔๘ หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยผลการสอบสวนฟังได้ว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายจำนวน ๑,๑๒๙,๐๑๙ บาท และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาว่าเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ได้รับความเสียหายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๗* แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าว

---

* ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ย่อมต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหลายประกอบกันมิใช่เพียงแต่พิจารณาว่ามีการจ่ายขาดเงินสะสมเกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีงบประมาณ ๒๕๔๘ เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความเห็นตามข้อหารือในประเด็นนี้ได้

ประเด็นที่สอง การที่หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต่อมาหน่วยงานของรัฐรวมทั้งกระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอย่างใดกับทรัพย์สินที่ไม่สามารถคืนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดได้ นั้น เห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เมื่อตามข้อหารือไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องคืนทรัพย์สินใดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด กรณีจึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติของรัฐวิสาหกิจในการเรียกให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๑๐๖๘๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางขอให้พิจารณาข้อหารือ กรณี ขสมก. มีคำสั่งเรียกให้ นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๖,๓๘๗,๒๓๙ บาท เนื่องจากขณะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ขสมก. ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ขสมก. ต่อมา นาย ย. ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ขสมก. ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. ๒๕๑๙ แม้จะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน แตกต่างจากนิติสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของส่วนราชการซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย ดังนั้น บรรดาคดีที่เกี่ยวกับการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของลูกจ้างไม่ว่าจะเกิดแต่มูลละเมิดหรือไม่ ย่อมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คดีประเภทนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ขสมก. เห็นว่านอกจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้วยังมีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๐/๒๕๔๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๕๕๒/๒๕๕๐ ซึ่งพิพากษาในแนวทางเดียวกันกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ขสมก. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ขสมก. เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๕๘ บัญญัติให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งน่าจะหมายรวมไปถึงบทบัญญัติในภาค ๔ ลักษณะ ๒ ด้วย ดังนั้น ภายหลังศาลแรงงานมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว หากเจ้าหนี้ตาม

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๕๖๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คำพิพากษาไม่ยินยอมที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษา โจทก์ย่อมสามารถนำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ ลักษณะ ๒ มาใช้บังคับแก่คำพิพากษาได้ จึงไม่มีเหตุที่จะนำเอามาตรการบังคับทางปกครองตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๒/ว. ๓๗๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ มาใช้บังคับแต่อย่างใด ความเห็นของ ขสมก. ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

๒. มีกรณีใดบ้างที่จำต้องนำมาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่พนักงานของ ขสมก. และหากไม่นำมาตรการบังคับทางปกครองมาบังคับใช้จะขัดต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ทั้งนี้ ขสมก. เห็นว่าผลการพิจารณาข้อหารือดังกล่าวมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อที่จะได้นำมากำหนดเป็นระเบียบวิธีปฏิบัติตามหนังสือเวียน และบังคับใช้ตามที่กำหนดในมาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่จำต้องไปฟ้องคดีต่อศาล

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ สืบเนื่องจาก นาย ย. อดีตพนักงานของ ขสมก. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของ ขสมก. ที่เรียกให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นาย ย. จึงต้องไปใช้สิทธิฟ้อง ขสมก. ซึ่งเป็นนายจ้างต่อศาลแรงงานต่อไป สำหรับในส่วนของ ขสมก. นายจ้างซึ่งออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า นาย ย. ผู้ได้รับคำสั่งไม่ยินยอมชำระให้เสร็จสิ้นครบถ้วน ขสมก. ก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปได้ อย่างไรก็ดี เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่าง ขสมก. กับพนักงานที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นนิติสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงมีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น ขสมก. อาจเลือกใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายโดยการฟ้องคดีต่อศาลแรงงานในเรื่องผิดสัญญาจ้างแรงงานได้

โดยที่ประเด็นข้อหารือของ ขสมก. ดังกล่าวถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องถือปฏิบัติ และเป็นกรณีที่น่าจะเป็นปัญหาข้อขัดข้องทำนองเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องดำเนินการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ปัจจุบัน นาย ย. ยังไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ขสมก. ที่เรียกให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ ขสมก. ยังมิได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานเพื่อเรียกให้ นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานเช่นเดียวกัน ดังนั้น ประเด็นที่กรมบัญชีกลางประสงค์จะหารือ คือ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ นั้น หาก ขสมก. ต้องการให้ นาย ย. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ขสมก. ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือสามารถกระทำได้ทั้งสองทาง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ พิจารณาแต่เพียงประเด็นว่าศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือไม่ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างซึ่งเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน ดังนั้น คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างรัฐวิสาหกิจและพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕)* แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามที่

---

*มาตรา ๘ ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) คดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ทั้งนี้ ให้รวมถึงมูลละเมิดระหว่างลูกจ้างกับลูกจ้างที่เกิดจากการทำงานในทางการที่จ้างด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๙ วรรคสอง (๓)[๖] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ จึงไม่ได้ส่งผลให้กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ ขสมก. ดำเนินมาแล้ว รวมทั้งคำสั่งเรียกให้ นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒[๗] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สิ้นผลแต่อย่างใด เมื่อคำสั่งเรียกให้ นาย ย. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา ๕[๘] ประกอบกับมาตรา ๔๒ วรรคสอง[๙] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หาก นาย ย. ไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด ขสมก. ต้องมีหนังสือเตือนให้ นาย ย. ชำระภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หาก นาย ย. ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ขสมก. อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ

---

[๖] "มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

[๗] "มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

[๘] "มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] "มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น

ฯลฯ ฯลฯ

นาย ย. และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗[๖] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อไป โดย ขสมก. ไม่จำต้องฟ้องคดีต่อศาลแรงงานในมูลละเมิดเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานอีก

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๒

---

[๖] มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ลับ* ที่ พม ๕๑๓๓/๐๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการให้มีการชดใช้เงินคืนให้แก่การเคหะแห่งชาติ กรณีที่ตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติเมื่อปีงบประมาณ ๒๕๓๙ แล้วพบว่า การดำเนินการจัดซื้อที่ดินบริเวณคลอง ๑๑-๑๒ ตำบลลำไทร อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ของการเคหะแห่งชาติ นั้น มีพนักงานซึ่งมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจโดยทุจริต ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของพนักงานองค์การของรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่กองที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติในสมัยนั้น มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางการปฏิบัติในการจัดซื้อที่ดินที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติกำหนด ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

๒. การเคหะแห่งชาติจึงรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับทราบและพิจารณาสั่งการ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด พร้อมทั้งได้แจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ

๓. วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงการเคหะแห่งชาติ ว่า การดำเนินการให้มีการชดใช้เงินคืนแก่การเคหะแห่งชาติกรณีข้างต้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติด้วย เนื่องจากคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง เป็นต้น ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๐ แห่งข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ที่กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๗๒๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่อมาการเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๓๓/๑๖๖๘ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ยกเลิกชั้นความลับ

ความรับผิดไว้ว่า "ข้อ ๑๐ ในกรณีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นทำให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ หรือในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ให้การเคหะแห่งชาติร่วมกับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ" หากการเคหะแห่งชาติมีความเห็นแตกต่างจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้การเคหะแห่งชาติมีหนังสือถึงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๔. การเคหะแห่งชาติมีความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่างจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเห็นว่า กรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้ง กำกับ ดูแล คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ด้วยเหตุผล ดังนี้

(๑) ข้อ ๑๐ แห่งข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด มีเหตุผลจากการที่ต้องการให้ทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงไปในคราวเดียวกัน เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ดังนั้น การแต่งตั้งกรรมการร่วมกันตามข้อกำหนดข้างต้น หมายถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งอื่นได้ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ

(๒) คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของการเคหะแห่งชาติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ และถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๕ (๓) แห่งข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด และข้อ ๔ (๓) แห่งระเบียบของการเคหะแห่งชาติว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการการเคหะแห่งชาติแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น การเคหะแห่งชาติ หรือบุคคลภายนอก กรรมการการเคหะแห่งชาติและการเคหะแห่งชาติต้องรับผิดชดใช้เพียงใดย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ผู้กระทำย่อมต้องรับผิดชดใช้เป็นการส่วนตัว กรณีนี้แม้ว่ากรรมการการเคหะแห่งชาติจะเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นด้วยก็ตาม แต่หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นย่อมไม่ต้องรับผิดชดใช้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติที่ระบุเพียงชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น การเป็นกรรมการการเคหะแห่งชาติจึงเป็นการ

เฉพาะตัวบุคคลไม่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ กรณีนี้จึงไม่เข้าตามข้อ ๑๐ แห่งข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด นอกจากนั้น กรณีที่กรรมการการเคหะแห่งชาติเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายนั้น ข้อบังคับการเคหะแห่งชาติฯ มิได้กำหนดไว้ว่าผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง จึงเห็นสมควรพิจารณาเทียบเคียงจาก ข้อ ๙ แห่งข้อบังคับการเคหะแห่งชาติฯ ที่กำหนดว่าหากผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ทำให้เกิดความเสียหาย ให้ประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ อันเป็นการกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้ง กำกับ ดูแล ผู้ที่กระทำละเมิดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๑๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

การเคหะแห่งชาติจึงขอหารือในสองประเด็น ดังนี้

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีนี้ สมควรดำเนินการอย่างไร จึงจะถือได้ว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง

๒. ด้วยข้อเท็จจริงปรากฏตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแนวทางการปฏิบัติในการจัดซื้อที่ดินที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติกำหนด พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเข้าข่ายเป็นการกระทำผิดทางวินัยด้วย ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางวินัยและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การเคหะแห่งชาติจะให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการพิจารณาทางวินัยพร้อมกันไปในคราวเดียวกันด้วยได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และการเคหะแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติสืบเนื่องจากโครงการจัดซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติในปีงบประมาณ ๒๕๓๙ (ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการเคหะแห่งชาติพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และรายงานการดำเนินการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) และผู้แทนกระทรวงการคลัง จึงต้องให้ทั้งสองกระทรวงดังกล่าวร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๐[๖] แห่งข้อบังคับการเคหะแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ การเคหะแห่งชาติไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๐ ดังกล่าว หมายถึงกรณีมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นกระทำละเมิดต่อการเคหะแห่งชาติ แต่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงการคลังที่มาเป็นกรรมการการเคหะแห่งชาติ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่เฉพาะในการปฏิบัติภารกิจบางประการของการเคหะแห่งชาติเท่านั้น ไม่ใช่กรณีที่ต้องให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่เป็นผู้แทนร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย และข้อบังคับดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติเป็นผู้กระทำละเมิดต่อการเคหะแห่งชาติไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติและคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดต่อการเคหะแห่งชาติ เห็นว่า กรณีนี้เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ประกอบกับพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ และเนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔[๗] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

---

[๖] ข้อ ๑๐ ในกรณีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นทำให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ หรือในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ให้การเคหะแห่งชาติร่วมกับหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

[๗] "มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งข้อ ๒๙[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้อำนาจรัฐวิสาหกิจในการออกข้อบังคับได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการค้ำประกัน การผ่อนผันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการประนีประนอมยอมความตามข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘ ตามลำดับ เท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดต่อการเคหะแห่งชาติ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และข้อ ๔[๖] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่การเคหะแห่งชาติที่เป็นหน่วยงานของรัฐ โดยแยกพิจารณาตามตำแหน่งผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ ดังนี้

(๑) กรณีเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ ในฐานะเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา บรรจุ แต่งตั้ง และดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๒[๗] แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ

---

[๔] "ข้อ ๒๙ ในกรณีตามข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ หรือข้อ ๒๘ ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

[๕] "มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] "ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

[๗] "มาตรา ๒๒ ผู้ว่าการมีอำนาจ

(๑) ปกครองบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทุกตำแหน่ง

(๒) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น ตัดหรือลดขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าเป็นพนักงานหรือลูกจ้างชั้นรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการฝ่าย ผู้อำนวยการกอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าตำแหน่งดังกล่าวขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) กรณีผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติในฐานะเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งตามมาตรา ๑๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติฯ

(๓) กรณีคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลการเคหะแห่งชาติ

โดยที่ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม (๑) (๒) และ (๓) เกิดจากข้อเท็จจริงเดียวกัน จึงอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิดคณะเดียวได้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้แต่งตั้ง

ประเด็นที่สอง การเคหะแห่งชาติจะแต่งตั้งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาความรับผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติไปในคราวเดียวกันได้หรือไม่ เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของการเคหะแห่งชาติต้องดำเนินการตามข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของการเคหะแห่งชาติ จึงไม่อาจกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการสอบข้อเท็จจริงทางวินัยได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๒

---

[๕] มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ว่าการและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดลาออกหรือโอนย้ายไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๓๐๑/๓๑๙๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือ ที่ อส ๐๐๒๘.๖/๒๒๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ในคดีระหว่างกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดี และ นางสาว ป. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ นาง จ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับฟ้อง เนื่องจากเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว

ส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน ได้มีบันทึกที่ ๐๑/๓๕๖ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งผลคำสั่งศาลปกครองสูงสุดมายังกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และอ้างถึงหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๗/ว ๒๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ ระบุว่า หน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เป็นกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าการใช้สิทธิเรียกร้องไม่ทันและเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน พิจารณาแล้วเห็นว่ากรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย จึงแจ้งให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลังและพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจึงได้มีคำสั่งที่ ๗๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอันก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่

(๑) พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดี สังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

(๒) นาย ส. นิติกร ๙ ชช. ซึ่งในขณะเกิดเหตุเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน แต่ปัจจุบันได้ลาออกจากราชการแล้ว และไปปฏิบัติงานที่บริษัทเอกชน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๗๕๖ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๓) นาย ว. บุคลากร ๘ ว เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักบริหารกลาง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

(๔) นางสาว ส. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ ว เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักบริหารกลาง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน

(๕) นางสาว ว. บุคลากร ๕ ขณะเกิดเหตุเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักบริหารกลาง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน แต่ปัจจุบันได้โอนไปรับราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่หนองไทร อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว

ต่อมา กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่หนองไทร ได้มีคำสั่งกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ที่ ๖๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย คือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐของเจ้าหน้าที่ที่ทำให้เกิดความเสียหายซึ่งในชั้นนี้มีปัญหาว่าคือใครบ้าง เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่สังกัดอยู่หลายหน่วยงาน โดยเหตุที่เพิ่มสำนักงานศาลยุติธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องเนื่องจาก นาย อ. ซึ่งเคยปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกร ส่วนนิติการ สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นผู้ที่อาจคาดหมายได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้น ปัจจุบันได้สอบคัดเลือกและได้รับแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาแล้ว จึงให้สำนักงานศาลยุติธรรมร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย เพื่อต้องการให้มีความครอบคลุม ครบถ้วน และอาจมีผลเกี่ยวเนื่องกับการเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหามาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่งที่ประชุมได้อ้างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๕๐ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้โอนไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ทำให้เกิดประเด็นปัญหาความถูกต้องขององค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ขึ้น ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หรือกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายสังกัด ต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หากขณะก่อให้เกิดความเสียหายเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิด

ความเสียหายสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง แต่ขณะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้โอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ระหว่างหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อให้เกิดความเสียหาย หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในขณะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และหากมีเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายลาออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐแห่งใดจะเป็นผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และหากมีเจ้าหน้าที่ผู้ที่อาจคาดหมายได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งขณะอาจก่อให้เกิดความเสียหายเจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

๒. หากตามประเด็นในข้อ ๑ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดขณะก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น และไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ร่วม หากเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ลาออกจากราชการแล้วและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้อาจคาดหมายได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องนั้นสังกัดขณะก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง หากพิจารณาเห็นว่าจะต้องมีการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดใหม่ขึ้น และต้องมีการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ชุดเดิม จะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เหตุละเมิดกรณีนี้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก นางสาว ป. และ นาง จ. ยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี โดยขณะเกิดเหตุละเมิดมีเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจากหลายหน่วยงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ (นาย ว. นางสาว ส. และ นางสาว ว.) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน (นาย ส. และ นาย อ.) และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด (พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดี)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกระทำละเมิดจากการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเสียหาย โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายคนและจากหลายหน่วยงาน ซึ่งปัจจุบันบางคนได้ลาออกจากราชการไปแล้ว และบางคนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของ

รัฐแห่งอื่นแล้ว กรณีเช่นนี้ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แก่ผู้ใดบ้าง เห็นว่า ตามข้อ ๑๑* แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับแจ้งความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายตามระเบียบนี้ บรรดาที่เกี่ยวข้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุละเมิดเกิดจากการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีทำให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้รับความเสียหาย และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุละเมิดดังกล่าวจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน และสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้น ผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีนี้จึงได้แก่ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ปลัดกระทรวงพลังงานและอัยการสูงสุดในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัด

สำหรับการที่มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องลาออกจากราชการไปแล้ว ก็ดี ย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ก็ดี ไม่มีผลกระทบต่อผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นภายหลังเมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นแล้วไม่ทำให้อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้สิ้นไปแต่อย่างใด และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นเข้ามาเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย

ประเด็นที่สอง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติดำเนินการไปแล้วถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง จะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ ได้แก่ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ปลัดกระทรวงพลังงาน และอัยการสูงสุด เมื่อกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด[๒] โดยผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าวมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่หนองไทรซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอันจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีนี้ร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจะต้องยกเลิกคำสั่งข้างต้นแล้วให้อธิบดีกรมเชื้อเพลิง

---

*ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

[๒]คำสั่งกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ที่ ๖๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

ธรรมชาติ ปลัดกระทรวงพลังงาน และอัยการสูงสุดร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง"

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๒

"บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหลายหน่วยงานก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๕๑๑ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๒/๒๕๔๙)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๒ /๑๘๑๕๙ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร และธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหนังสือหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการแจ้งว่า บริษัท ค. จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ปัจจุบันโอนกิจการเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เรื่องซื้อขาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๙ ศาลแพ่งมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๓๐๒/๒๕๔๙ ให้จำเลยชำระเงินจำนวน ๖,๒๕๒,๑๘๐.๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๕,๔๓๗,๖๖๔ บาท นับแต่วันฟ้อง (๒๒ เมษายน ๒๕๔๕) จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ กับให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความ ๘,๐๐๐ บาท สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาและขอทุเลาการบังคับคดีแล้ว จึงได้หารือว่า

๑.๑ ในระหว่างนี้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ต้องรอผลคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดหรือไม่ และหากยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด อายุความกรณีดังกล่าวเริ่มต้นแต่เมื่อใดและจะขาดอายุความเมื่อใด

๑.๒ หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และคณะกรรมการฯ มีความเห็นให้รอผลคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลก่อนพิจารณาความเสียหายและบุคคลที่จะต้องรับผิดเพื่อเข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปนั้น ถือเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่ และมีคำแนะนำประการใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๗๙๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. กรมส่งเสริมสหกรณ์แจ้งว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ. เป็นโจทก์ฟ้องกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ ๑ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ ๒ นาย ว. ที่ ๓ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดลำปาง เรื่องซื้อขาย ตัวแทน ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ศาลจังหวัดลำปางมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๓๕/๒๕๔๖ ให้จำเลยที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๕๒๖,๖๑๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ แต่ดอกเบี้ยถึงวันฟ้องต้องไม่เกิน ๒๗,๙๒๘ บาท กับให้จำเลยที่ ๑ ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความ ๘,๐๐๐ บาท ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และยกฟ้องแย้งจำเลยที่ ๓ ค่าฤชาธรรมเนียมฟ้องแย้งระหว่างจำเลยที่ ๓ กับโจทก์ให้เป็นพับ และเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๓๑๖๗/๒๕๔๙ พิพากษายืน ให้จำเลยที่ ๑ ใช้ค่าทนายความชั้นอุทธรณ์แทนโจทก์ ๑๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมของจำเลยที่ ๓ ชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับ ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลฎีกา จึงได้หารือว่า

๒.๑ เนื่องจากคดีนี้เกิดการกระทำละเมิดเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งใกล้จะครบ ๑๐ ปี จะขาดอายุความฟ้องร้องค่าเสียหาย กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่จำนวน ๒ ราย (นาย ว. และ นาย ธ.) รับผิดชดใช้ค่าเสียหายโดยยึดถือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๕ เป็นหลักในการกำหนดค่าเสียหายเพื่อมิให้ล่วงเลยระยะเวลาฟ้องคดี ซึ่งหากจะรอคำพิพากษาของศาลฎีกาคงจะล่วงเลยเวลาดังกล่าวอันอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการได้ ถือเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้วใช่หรือไม่

๒.๒ โดยที่ นาย ว. ยังมีการกระทำความผิดฐานทุจริตอีกฐานหนึ่ง ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แจ้งความร้องทุกข์เพื่อให้ดำเนินคดีอาญาแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมีหนังสือเรียกค่าเสียหายรวมไปในคราวเดียวกับความเสียหายตามข้อ ๑ จะดำเนินการได้หรือไม่

๒.๓ กรมส่งเสริมสหกรณ์จะดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของ นาย ว. ขายทอดตลาดแล้วนำเงินมาชำระค่าเสียหาย ทั้งที่ศาลฎีกายังมิได้มีคำพิพากษาจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือไม่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรดำเนินการอย่างไรจึงจะไม่เกิดความเสียหายต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์และ นาย ว.

๓. ธนาคารออมสินแจ้งว่า สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นโจทก์ฟ้อง นางสาว ด. (ข้าราชการศาลยุติธรรม) ที่ ๑ ธนาคารออมสิน ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เรื่อง ละเมิด ฝากทรัพย์ ตั๋วเงิน ธนาคารออมสินได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๑๘๔๙๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดว่า เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าธนาคารออมสินได้รับความเสียหายจึงไม่มีกรณีต้องพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ในชั้นนี้ เห็นควรรอผลคำพิพากษาของศาล หากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ธนาคารออมสินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำคำพิพากษาดังกล่าวมาประกอบการ

พิจารณาและส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ ศาลแพ่งมีคำพิพากษาให้จำเลยที่ ๑ ชำระเงินแก่โจทก์ ๑,๙๑๘,๒๕๓.๐๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๑,๕๒๒,๒๑๕ บาท นับถัดจากวันฟ้อง (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ ๘,๙๐๘,๔๑๘.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๘,๗๓๔,๒๑๕.๔๘ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๕) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้จำเลยทั้งสองร่วมกันใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์โดยกำหนดค่าทนายความ ๘๐,๐๐๐ บาท คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลอุทธรณ์ ธนาคารออมสินพิจารณาแล้วเห็นว่าปัจจุบันคดียังไม่ถึงที่สุดแต่อายุความฟ้องเรียกค่าเสียหายผู้รับผิดตามสัญญาจ้างจะครบกำหนด ๑๐ ปี ในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงได้หารือว่าในกรณีดังกล่าวธนาคารออมสินควรดำเนินการอย่างไร

๔. กรุงเทพมหานครแจ้งว่า กรุงเทพมหานครกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่สอดคล้องกัน กรณีสืบเนื่องจาก นาย ช. พนักงานขับรถยนต์ สำนักงานเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ได้กระทำให้รถเก็บขนขยะมูลฝอยที่กรุงเทพมหานครเช่าจาก บริษัท ม. จำกัด ตามสัญญาเช่าเลขที่ ๔๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ได้รับความเสียหายขณะออกปฏิบัติงานเก็บขยะมูลฝอยในพื้นที่ และ บริษัท ม. จำกัด มีหนังสือเรียกค่าเสียหายจากกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงได้หารือการปฏิบัติในกรณีดังกล่าวว่า เมื่อกรุงเทพมหานครชดใช้เงินให้บริษัทฯ แล้วจะต้องดำเนินการตามหมวด ๑ และส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หรือต้องดำเนินการตามหมวด ๒ และส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบแทนกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลางพิจารณาหนังสือหารือของหน่วยงานทั้งสี่แล้ว มีประเด็นที่จะขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กรณีหน่วยงานของรัฐมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกในฐานะคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สัญญาฝากทรัพย์ สัญญาเช่า ฯลฯ ต่อมาคู่สัญญามีหนังสือเรียกให้ชดใช้เงินหรือฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐจ่ายเงินให้บุคคลภายนอกไปแล้วจะอาศัยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือหลักการใดพิจารณาว่ากรณีเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรณีหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือหากเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่

กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ภายในกำหนดอายุความ ๒ ปี หรือ ๑ ปี แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายได้เกิดขึ้นมาเกินกว่า ๑๐ ปีแล้ว หน่วยงานของรัฐยังสามารถใช้สิทธิตามนัยมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ แห่งบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีบุคคลภายนอกฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้เงินไม่ว่าจะเป็นการฟ้องในฐานผิดสัญญาหรือฐานละเมิดก็ตาม เมื่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาให้ทางราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีต้องชำระหนี้ให้โจทก์ แต่คดียังไม่ถึงที่สุด จะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จะต้องพิจารณาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใด กล่าวคือ ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายจนทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายย่อมเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายจนทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายย่อมเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญากับบุคคลภายนอก แต่หน่วยงานของรัฐไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา และต่อมาบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญามีหนังสือถึงหน่วยงานของรัฐหรือฟ้องคดีต่อศาลให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญานั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐจ่ายค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาจึงเป็นการจ่ายค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลสัญญา หน่วยงานของรัฐมิได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำต่อบุคคลภายนอกตามมาตรา ๘* แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

---

*มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(มีต่อหน้าถัดไป)

กรณีจึงไม่ใช่เรื่องการกระทำละเมิดอันจะต้องปฏิบัติตามหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญาไปแล้ว จะถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ได้มีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจนเป็นเหตุทำให้หน่วยงานของรัฐต้องได้รับความเสียหายหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘[๖] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด

ประเด็นที่สอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดอายุความที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดซึ่งกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ๒ กรณี โดยแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

[๖]ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

กรณีที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐[๓] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘[๔] วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำหรับตามปัญหาในเรื่องที่ขอหารือมานี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้ว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นอันขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

กรณีที่สอง เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ

---

[๓]มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๔]มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซร้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

[๕]มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๙[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำหรับตามปัญหาในเรื่องที่ขอหารือมานี้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมิได้เกิดแต่มูลละเมิด จึงมิใช่เป็นการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานอันจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำการในหน้าที่ละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่ถ้ายังไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมยังไม่ขาดอายุความ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ประเด็นที่สาม การพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อหารือแยกพิจารณาได้ ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นั้น ตามข้อ ๓๕[๗] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการ

---

[๖] มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

[๗] ข้อ ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ตามข้อ ๓๖[๙] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗[๑๐] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลภายนอกฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้เงินในฐานละเมิดแล้ว ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยไม่จำต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๔๖/๒๕๕๑[๑๑]

กรณีที่สอง บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าหน่วยงานของรัฐผิดสัญญา นั้น ตามข้อ ๘[๑๒] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดว่า หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลภายนอกฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้เงินในฐานผิดสัญญาและศาลได้มีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐจ่ายค่าเสียหายตามสัญญาแล้ว หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ก็อาจดำเนินการ

---

[๙]ข้อ ๓๖ ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้วเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

[๑๐]ข้อ ๓๗ ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

[๑๑]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีผู้เสียหายฟ้องเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๙๖๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๒]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ โดยไม่จำต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นพ้นจากตำแหน่ง

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๗/๒๑๕๔๑ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๙๙๕/๒๕๔๘ ระหว่าง รองศาสตราจารย์ ช. ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กระทรวงการคลัง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยพิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๔๑๐/๒๕๔๓ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ และต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๔/๒๕๕๒ แก้คำพิพากษาศาลชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเงินจำนวน ๑๘๔,๓๕๔.๘๓ บาท ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและคืนค่าธรรมเนียมศาลในทุกชั้นศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งกระทรวงการคลังได้ดำเนินการวางเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ (พันตำรวจโท ศ.) ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่เนื่องจากการที่กระทรวงการคลังต้องรับผิดนั้นสืบเนื่องมาจากศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาและกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกำหนดประเด็นในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ดังนั้น เมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดตามบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่กระทรวงการคลังต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวถือได้ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่กระทรวงการคลังซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๗ และข้อ ๘ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๗๐๕/๘๑๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีกระทรวงการคลังต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาในคดีนี้เกิดขึ้นจากผลของกฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องรับผิดต่อผู้เสียหายจากเหตุละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งยังไม่เคยมีกรณีที่กระทรวงการคลังต้องคำพิพากษาให้ชำระหนี้ในลักษณะดังกล่าวมาก่อน จึงไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและเกิดความรอบคอบในการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมทั้งการเข้าไปวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป จึงขอหารือ ดังนี้

(๑) กรณีที่กระทรวงการคลังต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็นความเสียหายอันจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ กระทรวงการคลังจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้หรือไม่ และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าว หากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิด กระทรวงการคลังสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดได้หรือไม่

(๒) หากมิใช่กรณีความเสียหายอันจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะถือว่าเป็นความเสียหายที่กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดจะต้องดำเนินการประการใดอีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แม้ว่ากระทรวงการคลังจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ พันตำรวจโท ศ. เพื่อการละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเนื่องมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และกระทรวงการคลังมีสิทธิที่จะเรียกให้คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กระทำการ

ออกคำสั่งนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แต่ข้อ ๔[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า "ความเสียหาย" ที่เกิดจากการละเมิดไม่รวมถึงการออกคำสั่ง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือในเรื่องนี้ปรากฏว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีจึงมิใช่ "ความเสียหาย" ตามนิยามในข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กระทรวงการคลังจำต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว

ประเด็นที่สอง กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ พันตำรวจโท ศ. เพื่อการละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานใดตามมาตรา ๕[๕] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลังจึงต้องผูกพันปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๐[๖] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือในเรื่องนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้วางเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ พันตำรวจโท ศ. แล้ว กระทรวงการคลังจึงต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่

---

[๔] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"ความเสียหาย" หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

[๕] มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

[๖] มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

และคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดตามมาตรา ๘[๔] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ส่วนการแสวงหาข้อเท็จจริงของการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น แม้จะไม่มีระเบียบหรือกฎกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ยังมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดทางละเมิด ดังนั้น แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ใช้บังคับกับกรณีนี้ก็ตาม กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ยังมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องชดใช้ให้กระทรวงการคลังเป็นจำนวนเท่าใด โดยกระทรวงการคลังอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙[๕]

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๒

---

[๔] มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

[๕] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเรียกให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีหนังสือ ที่ ๓๐๐๐/๙๔๘๔๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปรือ (อบต.ปรือ) อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ กระทำการทุจริตเกิดความเสียหายคิดเป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท โดยวินิจฉัยว่า นาย ส. หัวหน้าส่วนการคลัง ผู้ปลอมแปลงลายมือชื่อของ นาย ก. ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ และ นางสาว ข. ปลัด อบต.ปรือ ลงในเช็คจำนวน ๔ ฉบับ เพื่อเบิกเงินตามเช็คจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แล้วนำเงินที่ได้ไปเป็นประโยชน์ส่วนตนนั้น พฤติการณ์มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงให้ นาย ส. รับผิดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้รับผิดดังนี้ นาย ก. ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ ให้รับผิดร้อยละ ๓๐ ของจำนวนเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๑๘๙,๗๑๑.๓๐ บาท และให้ นางสาว ข. ปลัด อบต.ปรือ รับผิดร้อยละ ๗๐ ของเงินจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๔๔๒,๖๕๙.๗๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อปรากฏว่าผลการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คทั้ง ๔ ฉบับ เป็นลายมือชื่อปลอม ดังนั้น เมื่อ ธ.ก.ส. จ่ายเงินตามเช็คที่ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คเป็นลายมือชื่อปลอม จึงให้เรียกให้ ธ.ก.ส. รับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป และหาก อบต.ปรือ ได้รับชดใช้ค่าเสียหายจาก ธ.ก.ส. หรือ นาย ส. เมื่อนำมารวมกับจำนวนเงินที่ นาย ก. และ นางสาว ข. ได้ชดใช้ไว้เกินมูลค่าความเสียหาย ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งความรับผิดและที่ได้รับชำระของแต่ละคน

ต่อมา อบต.ปรือ ได้ส่งเรื่องข้อพิพาทไปยังสำนักงานยุติการดำเนินคดีแพ่งและอนุญาโตตุลาการ เพื่อดำเนินการส่งให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วตัดสิน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๙๒๒ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ชี้ขาดให้ ธ.ก.ส. รับผิดชดใช้เงินจำนวนสองในสามของจำนวนเงินที่จ่ายไปตามเช็คทั้ง ๔ ฉบับ คิดเป็นเงิน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ธ.ก.ส. จึงได้ชำระเงินตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงถือเป็นผู้เสียหาย และเนื่องจากกรมบัญชีกลางได้เคยแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดโดยให้เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ แต่ละคนรับผิดตามสัดส่วน แต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ เรื่อง การดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐที่เกิดข้อพิพาทระหว่างกันฟ้องคดีต่อศาล ธ.ก.ส. จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยออกคำสั่งให้ อบต.ปรือ และเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ ธ.ก.ส. โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ ภายหลัง อบต.ปรือ และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่เนื่องจากเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นเรื่องใหม่ที่ ธ.ก.ส. ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน ธ.ก.ส. จึงได้หารือกรมบัญชีกลางถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ซึ่งต่อมากรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหารือสรุปได้ว่า อบต.ปรือดำเนินการตามความเห็นของกรมบัญชีกลางแล้ว ธ.ก.ส. ไม่สามารถเรียกเงินจำนวนดังกล่าวคืนจาก อบต.ปรือ หรือเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ได้อีก และ ธ.ก.ส. ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในสังกัด อบต.ปรือ ได้ โดยถือว่า ธ.ก.ส. ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ธ.ก.ส จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. ผู้ใดกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ธ.ก.ส. ในกรณีนี้หรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกระทรวงการคลังมิใช่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยตีความกฎหมายและระเบียบดังกล่าว หาก ธ.ก.ส. เห็นว่า ปัญหาข้างต้นเป็นประเด็นสำคัญและต้องใช้เป็นบรรทัดฐานควรหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความอีกครั้งหนึ่ง ธ.ก.ส. จึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. ตามที่กรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด โดยระบุว่าเจ้าหน้าที่กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อ ธ.ก.ส. ใช้เงินแก่ อบต.ปรือ แล้ว ให้ อบต.ปรือ คืนเงินส่วนที่เกินความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตามส่วนถูกต้องหรือไม่ และ ธ.ก.ส. สามารถเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่

๒. ธ.ก.ส. สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ได้หรือไม่ อย่างไร

๓. ธ.ก.ส. ควรดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปรือ (อบต.ปรือ) กระทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเช็คจำนวน ๔ ฉบับ ของ อบต.ปรือ แล้วนำไปเบิกเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) สาขาอำเภอปราสาท และนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท นั้น เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นรวมทั้งหมด ๔ ครั้ง คือ วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๓ วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๔ วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดย อบต.ปรือได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด สรุปได้ว่า นาย ส. หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ปรือ ได้กระทำการปลอมแปลงลายมือชื่อ นาย ก. ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ และ นางสาว ข. ปลัด อบต.ปรือ ลงในเช็คจำนวน ๔ ฉบับ เพื่อเบิกเงินตามเช็คจากธนาคารแล้วนำเงินที่ได้ไปเป็นประโยชน์ส่วนตน จึงให้ นาย ส. รับผิดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับ นาย ก. ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ในฐานะผู้บริหาร อบต.ปรือ ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลให้ นาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด เป็นช่องทางให้ นาย ส. อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ นาย ก. รับผิดร้อยละ ๓๐ ของเงินจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๑๘๙,๗๑๑.๓๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วน นางสาว ข. ปลัด อบต.ปรือ มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลให้ นาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด เป็นช่องทางให้ นาย ส. อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ นางสาว ข. รับผิดร้อยละ ๗๐ ของเงินจำนวน ๖๓๒,๓๗๑ บาท คิดเป็นเงิน ๔๔๒,๖๕๙.๗๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อปรากฏว่าผลการตรวจพิสูจน์

ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คทั้ง ๔ ฉบับ เป็นลายมือชื่อปลอม ดังนั้น เมื่อ ธ.ก.ส. จ่ายเงินตามเช็คที่ลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คเป็นลายมือชื่อปลอม จึงให้เรียกให้ ธ.ก.ส. รับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป และหาก อบต.ปรือ ได้รับชดใช้ค่าเสียหายจาก ธ.ก.ส. หรือ นาย ส. เมื่อนำมารวมกับจำนวนเงินที่ นาย ก. และ นางสาว ข. ได้ชดใช้ไว้เกินมูลค่าความเสียหายให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวตามสัดส่วนแห่งความรับผิดและที่ได้รับชำระของแต่ละคน

ส่วนคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาข้อพิพาทระหว่าง อบต.ปรือ กับ ธ.ก.ส. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ กระทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเช็คจำนวน ๔ ฉบับ ของ อบต.ปรือ แล้วนำไปเบิกเงินจาก ธ.ก.ส. สาขาอำเภอปราสาท และนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท มีความเห็นสรุปได้ว่า ธ.ก.ส. สาขาอำเภอปราสาท ต้องรับผิดชดใช้เงินจำนวนสองในสามของจำนวนเงินที่จ่ายไปตามเช็คทั้ง ๔ ฉบับ คิดเป็นเงิน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท แก่ อบต.ปรือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐๘ ประกอบกับมาตรา ๖๕๙ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตามข้อเท็จจริงในคดีการปลอมลายมือชื่อในเช็คได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ เอง ดังนั้น ถือได้ว่า อบต.ปรือ มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายจึงต้องร่วมรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยหนึ่งในสามของความเสียหายที่ได้รับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๓ ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท แก่ อบต.ปรือ ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว นอกจากนี้ อบต.ปรือ ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจาก นาย ก. ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ และ นางสาว ข. ปลัด อบต.ปรือ ตามสัดส่วนที่กรมบัญชีกลางได้วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดแล้ว แต่เมื่อ ธ.ก.ส. ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ให้แก่ อบต.ปรือ อบต.ปรือ จึงคืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินให้แก่เจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ทั้งสองรายตามสัดส่วนแห่งความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาแต่เพียงว่า กรณีที่ ธ.ก.ส. ได้ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ อบต.ปรือ แล้ว ธ.ก.ส. สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ ชำระค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงินดังกล่าวคืนแก่ ธ.ก.ส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ และสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ผู้มีส่วนในการกระทำละเมิดตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เช็คที่มีลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเป็นลายมือชื่อปลอมนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ บุคคลใดจะอ้างอิงอาศัยแสวงสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อยึดหน่วงเช็คนั้นไว้เพื่อทำให้เช็คนั้นหลุดพ้น หรือเพื่อบังคับการใช้เงินเอาแก่คู่สัญญาแห่งเช็คนั้นไม่ได้ เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายซึ่งจะพึงถูกยึดหน่วงหรือถูกบังคับใช้เงินนั้นจะอยู่ในฐานเป็นผู้ต้องตัดบทมิให้ยกข้อ

ลายมือชื่อปลอมขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐๐๘* ประกอบกับมาตรา ๘๙๘* แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ กระทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเช็คจำนวน ๔ ฉบับ ของ อบต.ปรือ แล้วนำไปเบิกเงินจาก ธ.ก.ส. สาขาอำเภอปราสาท เป็นเงิน ๖๓๒,๓๗๑ บาท ธ.ก.ส. จึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินตามเช็คที่มีลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเป็นลายมือชื่อปลอม และไม่มีสิทธิที่จะหักเงินตามเช็คจากบัญชีเงินฝากของ อบต.ปรือ ได้ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. ได้หักเงินตามเช็คที่มีลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเป็นลายมือชื่อปลอมจากบัญชีเงินฝากของ อบต.ปรือ จึงเป็นกรณีที่ ธ.ก.ส. ผิดสัญญาฝากทรัพย์ต่อ อบต.ปรือ ธ.ก.ส. จึงต้องรับผิดต่อ อบต.ปรือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธ.ก.ส. ได้ชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ อบต.ปรือ แล้ว ต้องถือว่าความเสียหายที่ อบต.ปรือ ได้รับจากการผิดสัญญาฝากทรัพย์ของ ธ.ก.ส. ได้รับการเยียวยาแล้ว

ส่วนกรณีที่ ธ.ก.ส. จะสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ ชำระค่าสินไหมทดแทนในเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท คืนแก่ ธ.ก.ส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) กรณี ธ.ก.ส. เป็นผู้เสียหายเนื่องจาก นาย ส. หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ปรือ ได้ปลอมลายมือชื่อของ นาย ก. ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ และ นางสาว ข. ปลัด อบต.ปรือ ลงในเช็คจำนวน ๔ ฉบับ และเบิกเงินตามเช็คจาก ธ.ก.ส. แล้วนำเงินที่ได้ไปเป็นประโยชน์ส่วนตน นั้น เห็นว่า การกระทำของ นาย ส. ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดโดยตรงต่อ ธ.ก.ส. แต่โดยที่กรมบัญชีกลางได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ แล้วเห็นว่า นาย ส. ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย

---

*มาตรา ๑๐๐๘ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติทั้งหลายในประมวลกฎหมายนี้ เมื่อใดลายมือชื่อในตั๋วเงินเป็นลายมือปลอมก็ดี เป็นลายมือชื่อลงไว้โดยที่บุคคลซึ่งอ้างเอาเป็นเจ้าของลายมือชื่อนั้นมิได้มอบอำนาจให้ลงก็ดี ท่านว่าลายมือชื่อปลอมหรือลงปราศจากอำนาจเช่นนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้เลย ใครจะอ้างอิงอาศัยแสวงสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อยึดหน่วงตั๋วเงินไว้ก็ดี เพื่อทำให้ตั๋วนั้นหลุดพ้นก็ดี หรือเพื่อบังคับการใช้เงินเอาแก่คู่สัญญาแห่งตั๋วนั้นคนใดคนหนึ่งก็ดี ท่านว่าไม่อาจจะทำได้เป็นอันขาด เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายซึ่งจะพึงถูกยึดหน่วงหรือถูกบังคับใช้เงินนั้นจะอยู่ในฐานเป็นผู้ต้องตัดบทมิให้ยกข้อลายมือชื่อปลอม หรือข้อลงลายมือชื่อปราศจากอำนาจนั้นขึ้นเป็นข้อต่อสู้

แต่ข้อความใด ๆ อันกล่าวมาในมาตรานี้ ท่านมิให้กระทบกระทั่งถึงการให้สัตยาบันแก่ลายมือชื่อซึ่งลงไว้โดยปราศจากอำนาจแต่หากไม่ถึงแก่เป็นลายมือปลอม

*มาตรา ๘๙๘ อันตั๋วเงินตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้มีสามประเภท ๆ หนึ่งคือตั๋วแลกเงิน ประเภทหนึ่งคือ ตั๋วสัญญาใช้เงิน ประเภทหนึ่งคือ เช็ค

ต่อ อบต.ปรือ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามนัยมาตรา ๑๐[๗] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หาก ธ.ก.ส. ประสงค์จะเรียกให้ นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ ธ.ก.ส. ก็ต้องใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

(๒) กรณี อบต.ปรือ เป็นผู้เสียหายเนื่องจาก นาย ก. ประธานกรรมการบริหาร อบต.ปรือ และ นางสาว ข. ปลัด อบต.ปรือ ถูก นาย ส. ปลอมลายมือชื่อ นั้น โดยที่กรมบัญชีกลางได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ แล้วเห็นว่า นาย ก. ในฐานะผู้บริหาร อบต.ปรือ และ นางสาว ข. ในฐานะผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลให้ นาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด เป็นช่องทางให้ นาย ส. อาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำการทุจริต อันถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นาย ก. และ นางสาว ข. จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบต.ปรือ ตามนัยมาตรา ๑๐[๘] และมาตรา ๘[๙] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตัดสินชี้ขาดว่า กรณีที่การปลอมลายมือชื่อในเช็คได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของ อบต.ปรือ เอง ต้องถือว่า อบต.ปรือ มีส่วนก่อให้เกิด

---

[๗]มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๘]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๙]มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ความเสียหายจึงต้องร่วมรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยหนึ่งในสามของความเสียหายที่ได้รับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๓[๖] จึงแสดงให้เห็นได้ว่า ในส่วนการกระทำของ นาย ก. และ นางสาว ข. เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อ อบต.ปรือ เท่านั้น มิได้กระทำละเมิดต่อ ธ.ก.ส. เพราะความเสียหายที่ ธ.ก.ส. ได้รับไม่ได้เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการกระทำของ นาย ก. และ นางสาว ข.

ด้วยเหตุนี้ ธ.ก.ส. จึงไม่อาจเรียกให้ นาย ส. นาย ก. และ นางสาว ข. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ ธ.ก.ส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และดังนั้นจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ อบต.ปรือ ดังกล่าวตามมาตรา ๕๗[๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีที่ ธ.ก.ส. ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชำระเงินจำนวน ๔๒๑,๕๘๐.๖๗ บาท ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้แก่ อบต.ปรือ นั้น มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. เอง ธ.ก.ส. จึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้

---

[๖] มาตรา ๒๒๓ ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซร้ ท่านว่าหนี้อันจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้นต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

วิธีเดียวกันนี้ ท่านให้ใช้แม้ทั้งที่ความผิดของฝ่ายผู้ที่เสียหายจะมีแต่เพียงละเลยไม่เตือนลูกหนี้ให้รู้สึกถึงอันตรายแห่งการเสียหายอันเป็นอย่างร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งลูกหนี้ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเพียงแต่ละเลยไม่บำบัดปัดป้อง หรือบรรเทาความเสียหายนั้นด้วย อนึ่งบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๒๐ นั้นท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

[๗] มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เป็นไปตามข้อ ๙[๕] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยระวังอย่าให้คดีขาดอายุความ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๒

---

[๕]ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๑	๑๑๐/๕๓	การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่ง	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๒/๓๒๘๙๒ ลว ๑๘ ธ.ค. ๕๒
๒	๑๕๗/๕๓	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)	กรมที่ดิน มท ๐๕๐๕.๓/๓๕๙๙๐ ลว ๘ ธ.ค. ๕๒
๓	๒๕๙/๕๓	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (กรณีศาลฎีกาพิพากษาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระค่าเสียหายตามสัญญาจ้างแรงงาน)	ธนาคารแห่งประเทศไทย ด่วนที่สุด ธปท.ฝกด. (๐๒) ๒๘๑/๒๕๕๓ ลว ๑๕ ก.พ. ๕๓
๔	๒๗๑/๕๓	สถานะของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า สพม ๐๐๐๒/๖๒ ลว ๑๒ ก.พ. ๕๓
๕	๓๒๕/๕๓	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วไม่ปรากฏมูลความผิด	การเคหะแห่งชาติ พม ๕๑๓๓/๐๐๔ ลว ๑๕ มี.ค. ๕๓
๖	๓๗๔/๕๓	อายุความและการขอคืนเงินที่ถูกหักไว้เกินในมูลหนี้ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตช ๐๐๑๑.๓๔/๐๑๒๒๒ ลว ๒๒ มี.ค. ๕๓
๗	๓๙๑/๕๓	สถานภาพของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	กระทรวงการคลัง ด่วนมาก กค ๐๘๐๓.๑/๖๖๔๕ ลว ๕ เม.ย. ๕๓
๘	๖๔๑/๕๓	การเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด่วนที่สุด ตช ๐๐๑๑.๓๔/๐๒๗๖๑ ลว ๒๒ ก.ค. ๕๓

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๙	๗๘๑/๕๓	การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่อื่นเพื่อให้ร่วมรับผิด กรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดเต็มจำนวนแล้ว	องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ บร ๗๓๔๐๑/๔๒๕ ลว ๒๔ ก.ย. ๕๓
๑๐	๘๑๑/๕๓	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (กรณีกรมทางหลวงชนบท)	กรมทางหลวงชนบท ด่วนที่สุด คค ๐๗๐๒/๑๐๔๔๙ ลว ๒๗ ต.ค. ๕๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่ง

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๓๒๘๙๒ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า กรมการปกครองขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อหารือ กรณีกรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่สั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผลให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน คือ นาย ป. และ นาง ว. ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นว่ากระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ จึงไม่จำต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นการเฉพาะตัว โดยกรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนเป็นเงิน ๕๘๔,๔๒๒.๐๕ บาท กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและให้จังหวัดอุดรธานีส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมทั้งให้จังหวัดอุดรธานีพิจารณาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ นาย ย. ต่อไป ซึ่งกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดังนี้

๑. นาย ย. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และกรมการปกครองควรให้ความเห็นชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ นาย ย. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน หรือไม่

๒. หากฟังได้ว่าคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ของ นาย ย. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน ไม่ขาดอายุความแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครองหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๒๓๘ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองได้มอบอำนาจให้จังหวัดอุดรธานีดำเนินการ ซึ่งจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรวม ๒ คำสั่ง คือ กรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณี นาย ป. และ นาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยใช้คณะกรรมการชุดเดียวกันได้หรือไม่ และคณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการหรือไม่

เนื่องจากกรณีตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๓ ข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรมการปกครองจึงได้หารือว่าความเห็นของกรมการปกครองตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๓/๑๘๑๒๐ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องกรมการปกครองจะต้องถือปฏิบัติอย่างไร ตามระเบียบหรือกฎหมายใด

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหารือของกรมการปกครองมีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และขอหารือประเด็นปัญหาเพิ่มเติมจากข้อหารือของกรมการปกครอง ดังนี้

๑. สำนวนการสอบสวนที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหนังสือจังหวัดอุดรธานี ที่ อด ๐๐๑๗/๑๓๕๗๙ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒ ถือเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลการเงินของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช่หรือไม่ และเมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว จังหวัดอุดรธานีหรือกรมการปกครองต้องผูกพันหรือสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ อย่างไร

๒. เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบสวนที่มีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎมาให้พิจารณาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอทราบว่า กระทรวงการคลังสามารถกำหนดระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามนัยมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่า นาย ย. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และ นาย ย. ได้อุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ และได้ทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อันเป็นผลให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้ นาย ป. และ นาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก ๒ คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย ต่อมา นาย ย. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมิได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้อง นาย ย. และ นาย ย. ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่สั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ นาย ย. นาย ป. และ นาง ว. ได้ยื่นคำขอให้จังหวัดอุดรธานีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นาย ย. นาย ป. และ นาง ว. มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และกรมการปกครองควรให้ความเห็นชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลทั้งสามหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถ

ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕[๓] หรือยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑[๔] ได้ โดยการใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑[๖] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ ๕๗๓/๒๕๔๙ สรุปความได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

---

[๓] มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

[๔] มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

[๕] มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซร้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

[๖] มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

จะมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการพิจารณาว่าผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตั้งแต่เมื่อใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ ๘๙๐/๒๕๔๙[๕] และที่ ๗๐๓/๒๕๕๑[๖] สรุปได้ว่า ต้องถือวันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี มิใช่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุดแล้ว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ และ นาย ย. ได้อุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ และได้ทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์

---

[๕]คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๙๐/๒๕๔๙ วินิจฉัยสรุปได้ว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยมิได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาด้วย ไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงได้รู้อย่างแน่ชัดในวันดังกล่าวว่าคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์เป็นเหตุละเมิดก่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในมูลละเมิดเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

[๖]คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐๓/๒๕๕๑ วินิจฉัยสรุปได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งดังกล่าวโดยละเว้นหน้าที่ที่จะกระทำการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน ไม่สอบพยานที่ผู้ฟ้องคดีนำมาประกอบการพิจารณา ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องต่อศาลในคดีนี้เพื่อเรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เป็นมูลพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว จะอ้างว่าก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีพร้อมกันกับเหตุแห่งการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นผู้ฟ้องคดีมิได้เรียกค่าเสียหายในกรณีละเมิดมาด้วย ฉะนั้น วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคดีถึงที่สุดแล้ว จึงหาใช่วันเริ่มต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไม่

๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อันเป็นผลให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้ นาย ป. และ นาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก ๒ คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๘ วรรคห้า[๗] แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมา นาย ย. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)[๘] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมิได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)[๙] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้อง นาย ย. และ นาย ย. ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กลับ

---

[๗]มาตรา ๑๘ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ หรือเพราะเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๒) ถึง (๗)

ถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบว่างลง ให้มีการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบแทน และให้นำความในมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้ซึ่งได้รับคัดเลือกตามวรรคสามอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งด้วย

[๘]มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ ฯลฯ

[๙]มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ ฯลฯ

คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ ๓๓๑๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่สั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงถือได้ว่า นาย ย. นาย ป. และ นาง ว. ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่บุคคลทั้งสามทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยแล้ว การที่ นาย ย. นาย ป. และ นาง ว. ได้ยื่นคำขอให้จังหวัดอุดรธานีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นกรณีที่บุคคลทั้งสามไม่ได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น นาย ย. นาย ป. และ นาง ว. จึงไม่มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นที่สอง หากฟังได้ว่าคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ของ นาย ย. นาย ป. และ นาง ว. ไม่ขาดอายุความแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครองหน่วยงานใด จะต้องเป็นผู้ดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เห็นว่า กรณีนี้หากจะต้องมีการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๕[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ประเด็นที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดเดียวกันเพื่อสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีที่ นาย ย. และกรณีที่ นาย ป. และ นาง ว. ได้รับความเสียหายจากคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่ให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่ และคณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดเดียวกันได้ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกันนี้ไม่เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ แต่ทั้งนี้ กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องไม่เป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓[๑๑]

---

[๑๐]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๑]มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)

หรือไม่มีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับกรรมการซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖[๖๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเป็นผู้แต่งตั้งนั้น มิใช่คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย แต่เป็นคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวจึงมิใช่ "คณะกรรมการ"[๖๓] ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่กรมบัญชีกลางขอหารือเพิ่มเติม นั้น

ประเด็นที่หนึ่ง สำนวนการสอบสวนที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลการเงินของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ใช่หรือไม่ และเมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว จังหวัดอุดรธานีหรือกรมการปกครอง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๖๒]มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๖๓]มาตรา ๕ ในพระราชกฤษฎีกานี้

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยประกาศพระบรมราชโองการ หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ต้องผูกพันหรือสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การที่กระทรวงการคลังต้องพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้ ก็เนื่องมาจากกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการเงินการคลังของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๐[๙๕] แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งใช้บังคับกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกกรณี รวมถึงการออกคำสั่งและกฎด้วยนั้น ในมาตรา ๑๐ วรรคสอง[๙๖] ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น หากกระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้จังหวัดอุดรธานีทราบ จังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือกรมการปกครองซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ก็ต้องผูกพันและสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย

ประเด็นที่สอง กระทรวงการคลังสามารถกำหนดระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ โดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐได้หรือไม่ เห็นว่า การออกระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ โดยให้มีผลผูกพันทางกฎหมายกับส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมและราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้

---

[๙๕]มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากร กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

[๙๖]มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

โดยเทียบเคียงจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๘๑/๒๕๕๑[๑๖] ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังออกระเบียบในลักษณะดังกล่าวไว้ ส่วนกรณีที่ข้อ ๑๔[๑๗] วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้ นั้น โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ใช้บังคับกับความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๔[๑๘] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด การทำบันทึกและการรายงานผลความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การพิจารณาการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎของหน่วยงานของรัฐมีความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กระทรวงการคลังอาจวางแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวขึ้นใช้บังคับได้ แต่แนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเป็นแต่เพียงแนวทางปฏิบัติภายในส่วนราชการเท่านั้น

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

---

[๑๖] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๖๔๓ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๗] ข้อ ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

[๑๘] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"ความเสียหาย" หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ฯลฯ ฯลฯ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
(กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๐๕.๓/๓๕๙๐ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า บริษัท ว. จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้องกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และกระทรวงการคลังชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ และข้อ ๑๑ ประกอบกับข้อ ๓๑ ข้อ ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องคดีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ แต่ในส่วนของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดตามมาตรา ๗ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อคณะกรรมการทั้งสองคณะมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐใดแล้ว อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะเป็นของกระทรวงการคลังซึ่งจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเป็นของหัวหน้าหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒๙๐ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดสรรที่ดินกลางซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน เช่น หัวหน้าหน่วยงานของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของกรรมการที่เป็นผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กรมที่ดินจึงขอหารือว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครกระทำละเมิด โดยมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินทั่วไปตามมาตรา ๘[๒] และมาตรา ๑๓ (๑)[๓] ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

---

[๑]มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

[๒]มาตรา ๘ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

(๓) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา ๑๔ (๑)

(๔) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบตาม (๒) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๓]มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดดังนี้

(๑) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรุงเทพมหานครซึ่งมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๔[๔] แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ แล้ว เห็นได้ว่าคณะกรรมการทั้งสองข้างต้นเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๔[๖] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะกรรมการทั้งสองปฏิบัติภารกิจของกรมที่ดินภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มีกรมที่ดินดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการให้ตามข้อ ๔ ก. (๑๗)[๗] แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร อำนาจในการแต่งตั้ง

---

[๔] มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

(๒) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาตหรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน

(๓) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต

(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ข้อกำหนดตาม (๑) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๕] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] ข้อ ๔ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๗) สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีอำนาจหน้าที่

ฯลฯ ฯลฯ

(ข) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ ฯลฯ

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้จึงเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานระดับกรมหรือระดับกระทรวงที่บังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ แต่เนื่องจากปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการร่วมอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าว ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งในกรณีนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลกรมที่ดินและเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (กรณีศาลฎีกาพิพากษาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระค่าเสียหายตามสัญญาจ้างแรงงาน)

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ธปท.ฝกด. (๐๒) ๒๘๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีศาลฎีกามีคำพิพากษา ที่ ๖๕๓๕/๒๕๕๒ พิพากษาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระค่าเสียหายตามสัญญาจ้างแรงงาน สรุปความได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถูกฟ้องคดีต่อศาลแรงงานและศาลฎีกาตามลำดับ ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระค่าเสียหายให้แก่ นาย น. โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีฝ่ายจัดการกองทุนเป็นเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการจัดการกองทุนประกอบด้วย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน และให้ผู้จัดการกองทุนเป็นเลขานุการคณะกรรมการจัดการกองทุน เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ได้ทำสัญญาจ้าง นาย น. เป็นที่ปรึกษากฎหมายของกองทุนฯ โดยมีระยะเวลาจ้าง ๑ ปี ๑๑ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ โดยสัญญาดังกล่าวมีเงื่อนไขว่า นาย น. ทราบดีว่ากองทุนฯ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย และ นาย น. ไม่มีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารแห่งประเทศไทย และเมื่อครบกำหนดสัญญา กองทุนฯ จะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของ นาย น. เพื่อพิจารณารับเข้าเป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป และหากได้รับการประเมินเป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ขอรับตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการอาวุโส หรือตำแหน่งบริหารอื่น ๆ ซึ่งจะกระทบถึงความก้าวหน้าของพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย และยินดีเป็นที่ปรึกษากฎหมายในสายงานต่าง ๆ ตามความต้องการของธนาคารแห่งประเทศไทย

๒. เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ กองทุนฯ ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของ นาย น. เพื่อพิจารณาว่าจะบรรจุเป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ สรุปได้ว่า นาย น. มีผลงานดีมากโดยกองทุนฯ จะจ้าง นาย น. ต่อไปจนครบกำหนดสัญญาในเดือนกันยายน ๒๕๔๗ แต่จะไม่บรรจุเป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากธนาคาร

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๓๗๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แห่งประเทศไทยมีนโยบายลดอัตรากำลังตามนโยบายองค์กรกะทัดรัดซึ่งคณะกรรมการจัดการกองทุนได้มีมติลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ อนุมัติให้จัดจ้าง นาย น. เป็นที่ปรึกษากองทุนต่อจากสัญญาเดิมไปอีกสองปี

๓. เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นาย น. ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งว่าไม่ประสงค์จะรับจ้างเป็นที่ปรึกษาของกองทุนฯ ต่อไปอีกสองปี คณะกรรมการจัดการกองทุนรับทราบการไม่ต่อสัญญาจ้าง นาย น. กองทุนฯ โดยสายจัดการกองทุนได้ส่งเรื่องการพิจารณาดำเนินการตามพันธะผูกพันในสัญญาจ้างที่ปรึกษากองทุนให้ฝ่ายทรัพยากรบุคคล ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินการต่อไป

๔. เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้อำนวยการอาวุโสฝ่ายทรัพยากรบุคคล ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำบันทึกเรื่องการพิจารณาบรรจุ นาย น. โดยเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรบรรจุ นาย น. เป็นพนักงานเนื่องจากไม่มีหน่วยงานแจ้งความจำเป็นเพื่อบรรจุในตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย เสนอผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่า เมื่อไม่มีฝ่ายใดต้องการที่ปรึกษากฎหมาย จึงไม่สามารถบรรจุได้ และให้แจ้งกองทุนฯ ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยไม่รับบรรจุ นาย น. เป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย

๕. ผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนที่กองทุนฯ ได้มีมติอนุมัติให้จัดจ้าง นาย น. เป็นที่ปรึกษากฎหมายกองทุนฯ และมีมติต่อระยะเวลาการจ้าง ยุติการจ้าง ในขั้นตอนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่รับบรรจุ นาย น. เป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีชื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนปัจจุบันเข้าร่วมประชุมด้วย

๖. เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๘ นาย น. ได้ยื่นฟ้องธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนฯ ม.ร.ว. ป. (ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น) และ นาง ส. (ผู้จัดการกองทุนฯ) ต่อศาลแรงงานกลาง เพื่อเรียกค่าเสียหายฐานผิดสัญญาจ้างแรงงาน และศาลแรงงานกลางได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ สรุปได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องผูกพันตามสัญญาจ้างเนื่องจากกองทุนฯ ไม่ใช่นิติบุคคลที่แยกเป็นอิสระต่างหากจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ยังเป็นองค์กรภายใต้การควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผลการปฏิบัติงานของโจทก์อยู่ในเกณฑ์ดีมาก กองทุนฯ และธนาคารแห่งประเทศไทยต้องร่วมกันดำเนินการต่อไปตามสัญญาเพื่อรับโจทก์เป็นพนักงาน เมื่อไม่ปฏิบัติตามสัญญาจึงถือว่ากองทุนฯ และธนาคารแห่งประเทศไทยผิดสัญญาจ้างต่อโจทก์ พิพากษาให้ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๑ และกองทุนฯ จำเลยที่ ๒ ร่วมกันชำระค่าเสียหายจำนวนสิบล้านบาทพร้อมด้วยดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้กับโจทก์ สำหรับจำเลยที่ ๓ และจำเลยที่ ๔ ศาลพิพากษายกฟ้อง ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยและกองทุนฯ ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแรงงานต่อศาลฎีกาเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐

๗. ศาลฎีกามีคำพิพากษาสรุปได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงานเนื่องจาก “ฝ่ายจัดการกองทุน” ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ (จำเลยที่ ๒) ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๒๙ ตรี คือเจ้าหน้าที่

"ฝ่ายจัดการกองทุน" ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น การที่ผู้จัดการของกองทุนฯ และเป็นผู้แทนของกองทุนฯ ทำสัญญาจ้างแรงงานจ้างโจทก์เป็นลูกจ้างของกองทุนฯ ให้ทำงานในตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมาย ก็คือการทำสัญญาจ้างเป็นลูกจ้างใน "ฝ่ายจัดการกองทุน" ของธนาคารแห่งประเทศไทยนั่นเอง แม้ในสัญญาจ้างแรงงานจะระบุว่าโจทก์ไม่มีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ไม่มีผลลบล้างบทบัญญัติในมาตรา ๒๙ ตรี กองทุนฯ เป็นผู้ทำสัญญาจ้างแรงงานกับโจทก์แทนธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนฯ จึงเป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยในการทำสัญญาจ้างกับโจทก์ และในการจ้างโจทก์เป็นลูกจ้างอยู่ในความรับรู้และเห็นชอบของ ม.ร.ว. ป. ผู้ว่าการ (จำเลยที่ ๓) กองทุนฯ ไม่ได้ทำสัญญาจ้างโจทก์เกินขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงานต่อโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๒๐ กองทุนฯ ซึ่งเป็นเพียงตัวแทนไม่ต้องผูกพันรับผิดต่อโจทก์ นอกจากนี้แนวคิดเรื่ององค์กรกะทัดรัดเกิดขึ้นก่อนการจ้างโจทก์เป็นลูกจ้าง แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงทำสัญญาจ้างแรงงาน หลังจากมีการทำสัญญาจ้างแล้ว คณะกรรมการของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอนุมัติให้ดำเนินการกลยุทธ์องค์กรกะทัดรัดได้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงยกข้อที่ต้องเป็นองค์กรกะทัดรัดไม่รับโจทก์เข้าเป็นพนักงานมาอ้างไม่ได้ ในส่วนประเด็นเรื่องค่าเสียหายจำนวน ๑๐ ล้านบาท อุทธรณ์ของจำเลยเป็นการโต้แย้งดุลพินิจของศาลแรงงานกลาง เป็นอุทธรณ์ในข้อเท็จจริง ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ ศาลฎีกาจึงพิพากษาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระค่าเสียหายให้แก่โจทก์ ๑๐ ล้านบาท พร้อมดอกเบี้ยและพิพากษายกฟ้องกองทุนฯ

๘. เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชำระค่าเสียหายให้แก่ นาย น. ตามคำพิพากษาศาลฎีกา

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวธนาคารแห่งประเทศไทยประสงค์จะหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวโดยชำระค่าเสียหายให้แก่ นาย น. แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดภายในระยะเวลาเท่าใด และจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้เงินคืนธนาคารแห่งประเทศไทยภายในอายุความเท่าใด

๒. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดคือผู้ใด

๓. คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยถือเป็นเจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดภายในระยะเวลาเท่าใด และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้น เห็นว่า ข้อ ๘* แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดภายในระยะเวลาเท่าใด โดยกำหนดเพียงว่าจะต้องดำเนินการโดยไม่ชักช้าเท่านั้น แต่เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิด ดังนั้น ในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องดำเนินการโดยเร็วเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นไว้ทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๒๓๒/๒๕๔๘[๒]

สำหรับผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น เห็นว่า มาตรา ๑๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุละเมิดกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการธนาคาร ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยในการที่จะแสดงเจตนาเพื่อทำสัญญากับบุคคลภายนอก และเมื่อกรณีตามข้อหารือนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดต่อ นาย น. เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงานโดยไม่ต่อสัญญาให้กับ นาย น. เพื่อเข้าทำงานเป็นลูกจ้างของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อไป หากฟังว่ามีการกระทำละเมิดต่อธนาคารแห่งประเทศไทยก็เป็นกรณีที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นอาจมีส่วนให้เกิดความเสียหายต่อธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยเหตุผลดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๔๙[๔] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ

---

*ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ ฯลฯ

[๒]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย กรณีโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน พ.ศ. ๒๕๓๘ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๘๓ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓]มาตรา ๑๖ ให้ผู้ว่าการเป็นผู้จัดการของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจและหน้าที่ดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของธนาคาร

ฯลฯ ฯลฯ

[๔]มาตรา ๔๙ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ ธปท.

ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำกับดูแลกิจการโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย และข้อ ๑๒[๕] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา กำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้

ประเด็นที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความเท่าใด นั้น เห็นว่า อายุความในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี ดังนี้

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยการรู้นั้นอาจรู้ได้จากข้อเท็จจริงหรือรู้จากรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่ทั้งนี้ จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง[๗] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

---

[๕]ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

[๖]มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๗]มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ฯลฯ ฯลฯ

๒. กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก มาตรา ๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย

กรณีตามข้อหารือนี้ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ นาย น. สืบเนื่องจากการผิดสัญญาจ้างแรงงานแล้ว กรณีจึงต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อตรวจสอบให้เกิดความชัดเจนว่ามีการกระทำละเมิดต่อธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดต่อธนาคารแห่งประเทศไทยเพียงใด จึงเป็นกรณีตาม ๑. ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับตั้งแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นที่สาม ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร และข้อ ๔[๕๐] แห่งระเบียบเดียวกัน กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่” หมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดด้วย ประกอบกับมาตรา ๑๗ (๑)[๕๑] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕

---

[๕]มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

[๕๐]ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ

[๕๑]มาตรา ๑๗ ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธปท. ตามมาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ธปท.” เพื่อควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของ ธปท.

ฯลฯ ฯลฯ

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งการบริหารงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ย่อมเห็นได้ว่า คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของนิยามในข้อ ๔ แห่งระเบียบดังกล่าว ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถแต่งตั้งกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ แต่ผู้นั้นต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าว

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๓

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๕๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้าได้มีหนังสือ ที่ สพม ๐๐๐๒/๖๒ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ขอหารือเกี่ยวกับสถานะของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้ "หน่วยงานของรัฐ" หมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

โดยที่สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม รวมทั้งมิได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หากแต่ได้รับการจัดตั้งให้มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า โดยมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ใช้ฐานะความเป็นนิติบุคคลของสถาบันพระปกเกล้า และขณะนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว แต่ยังไม่มีการกำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้าจึงขอหารือว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว จำเป็นต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า (สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๓๙๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เห็นว่า สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า[๑] มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของสภาพัฒนาการเมือง[๒] โดยมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นองค์กรหรือหน่วยงานหนึ่งที่เป็นอิสระในสถาบันพระปกเกล้า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา[๓] กำหนดให้สถาบันพระปกเกล้าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานในสถาบันพระปกเกล้าจึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๓

---

[๑] มาตรา ๒๓ ให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาพัฒนาการเมือง รวมทั้งเป็นหน่วยงานธุรการและงานวิชาการ ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานสภา

[๒] มาตรา ๒๔ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของสภาพัฒนาการเมือง

(๒) จัดทำบัญชีรายชื่อและรับจดแจ้งการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมตามมาตรา ๗ (๒) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาพัฒนาการเมือง และคณะกรรมการของสภาพัฒนาการเมือง

(๔) ประสานงานกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกตามมาตรา ๗ (๑) และมาตรา ๑๕ วรรคสอง

(๕) เป็นหน่วยธุรการให้แก่คณะกรรมการสรรหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสรรหาสมาชิกตามที่คณะกรรมการสรรหามอบหมาย

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภาหรือคณะกรรมการบริหารสำนักงานมอบหมาย

[๓] พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓ ให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ฯลฯ ฯลฯ

(๙) สถาบันพระปกเกล้า

ฯลฯ ฯลฯ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วไม่ปรากฏมูลความผิด

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ลับ* ที่ พม ๕๑๓๓/๐๐๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบสืบสวนกรณีการดำเนินการจัดซื้อที่ดินบริเวณคลอง ๑๑-๑๒ ตำบลลำไทร อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ของการเคหะแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๓๙ แล้ว เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กองที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ มีพฤติการณ์เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ เป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๗๔๘,๐๙๐,๕๐๐ บาท และเข้าข่ายเป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงขอให้การเคหะแห่งชาติดำเนินการ ดังนี้

(๑) ดำเนินการให้มีการชดใช้เงินจำนวนไม่ต่ำกว่า ๗๔๘,๐๙๐,๕๐๐ บาท คืนให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(๒) ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ รวมถึงบุคคลภายนอกที่สนับสนุนพนักงานซึ่งมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของพนักงานองค์การของรัฐดังกล่าวด้วย

ต่อมาการเคหะแห่งชาติได้ส่งรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินข้างต้นให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๘๖ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

*ต่อมาการเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๓๓/๔๑๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ยกเลิกชั้นความลับ

เรื่องดังกล่าวมีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว กล่าวคือ มีการตั้งประเด็นกล่าวหาเดียวกัน ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในเรื่องที่กล่าวหาเป็นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่มีอยู่แล้วในเรื่องเดิม มิใช่เรื่องกล่าวหาที่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวนหรือสาระสำคัญแห่งคดี จึงต้องห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาตามนัยมาตรา ๔๔ (๑) และมาตรา ๘๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

การเคหะแห่งชาติจึงขอหารือในประเด็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังกล่าวข้างต้น การเคหะแห่งชาติยังต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนการเคหะแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ซึ่งมีการตั้งประเด็นกล่าวหาและมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเดียวกันกับเรื่องที่การเคหะแห่งชาติได้ส่งรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น คือเรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงาน ป.ป.ป.) ได้เคยมีหนังสือ ที่ นร ๑๕๐๐/๗๓๗๗ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงการเคหะแห่งชาติ แจ้งให้ทราบว่า ตามที่มีผู้กล่าวหาร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่การเคหะแห่งชาติมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ พิจารณาแล้วมีมติให้ยุติเรื่อง เพราะจากการสืบสวนสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบตามข้อกล่าวหา ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หยิบยกเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วมาเป็นเหตุพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมควรรับคำกล่าวหาของการเคหะแห่งชาติกรณีการดำเนินการจัดซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวขึ้นพิจารณาหรือไม่นั้น เนื่องจากภายหลังที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา ๑๒๘[๒] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ได้บัญญัติรองรับให้บรรดาเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ใช้บังคับ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่กระทำมาแล้วเป็นอันใช้ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาสืบสวนและสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ “การทุจริตในวงราชการ”[๓] หรือ “ประพฤติมิชอบในวงราชการ”[๔] ตามกรณีที่มีการกล่าวหาร้องเรียนหรือไม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินการทางวินัยหรือถอดถอนจากตำแหน่ง หรือดำเนินการทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

---

[๒]มาตรา ๑๒๘ บรรดาเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้รับไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และอยู่ระหว่างการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่กระทำมาแล้วเป็นอันใช้ได้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

ในกรณีที่เรื่องกล่าวหาร้องเรียนตามวรรคหนึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

[๓]มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“การทุจริตในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ฯลฯ ฯลฯ

[๔]มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าการปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัตินั้นเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

เท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๙[๕] และมาตรา ๑๙ ทวิ[๖] แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ อย่างไรก็ดี หลังจากที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยมาตรา ๖[๗] ประกอบกับมาตรา ๑๙[๘] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นในเรื่องที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ

---

[๕]มาตรา ๑๙ เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีมูลว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นดำเนินการทางวินัยต่อไป และถ้ากรณีเป็นความผิดทางอาญาก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติตามมาตรา ๑๗ ทวิ

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการมีมติว่าเรื่องที่สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีมูลเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และหากกรณีเป็นความผิดทางอาญาก็ให้แจ้งต่อพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

ฯลฯ ฯลฯ

[๖]มาตรา ๑๙ ทวิ เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเรื่องตามมาตรา ๑๙ แล้ว ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัย หรือต้องดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการประการใดไปบ้างแล้วให้แจ้งคณะกรรมการทราบผลทุกสามสิบวัน

ในการสอบสวนทางวินัยตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสอบสวนนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนและทำความเห็นเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นขัดแย้งกับมติของคณะกรรมการก็ให้แสดงเหตุผลไว้ในสำนวนการสอบสวนทางวินัยนั้นด้วย

[๗]มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

[๘]มาตรา ๑๙ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด ๕ การถอดถอนจากตำแหน่ง

(๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด ๖ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ฯลฯ ฯลฯ

ความผิดฐาน “ทุจริตต่อหน้าที่”[๙] กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่การไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการทางอาญากับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเท่านั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๙๒[๑๐] และมาตรา ๙๗[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๔๖[๑๒] ว่า การพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ โดยเป็นการสอบสวนเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยและมูลความผิดทางอาญา มิได้มุ่งหมายสอบสวนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และ

---

[๙] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ ฯลฯ

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๐] มาตรา ๙๒ ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

[๑๑] มาตรา ๙๗ ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มติชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีผลผูกพันการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่รับพิจารณาเรื่องที่การเคหะแห่งชาติได้ส่งรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกรณีการจัดซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติบริเวณคลอง ๑๑-๑๒ ตำบลลำไทร อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ปีงบประมาณ ๒๕๓๙ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาแล้วมีมติให้ยุติเรื่องก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า กรณีดังกล่าวก็ไม่มีผลผูกพันการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใดเช่นเดียวกัน

ดังนั้น กรณีที่การเคหะแห่งชาติได้รับรายงานการตรวจสอบสืบสวนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กองที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติมีพฤติการณ์เข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือโดยทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ และเข้าข่ายเป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการจัดซื้อที่ดินดังกล่าว การเคหะแห่งชาติได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กองที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ การเคหะแห่งชาติจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้ต่อไป และเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๔๖[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับ

---

[๑๓]มาตรา ๔๖ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน

ข้อ ๕[๑๔] และข้อ ๖[๑๕] วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเร่งรัด ติดตาม เกี่ยวกับกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๖

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๓

---

[๑๔]ข้อ ๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต ไม่ว่าหน่วยงานแห่งนั้นตรวจพบเองหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจพบ ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้เกี่ยวข้องโดยเร็ว

[๑๕]ข้อ ๖ เพื่อประโยชน์ของทางราชการที่จะให้การดำเนินการเป็นไปโดยรวดเร็วในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจพบว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดมีกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและได้ชี้มูลความผิดแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวดำเนินการให้มีการชดใช้เงินหรือทรัพย์สินคืน รวมทั้งดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อหามูลความผิดอีก

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อายุความและการขอคืนเงินที่ถูกหักไว้เกินในมูลหนี้ความรับผิดทางละเมิด
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๑๑.๓๔/๐๑๒๒๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับอายุความในมูลหนี้ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า ตำรวจภูธรภาค ๗ ได้มีหนังสือ ที่ ๐๐๒๒.๑๗/๓๘๖๓ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

(๑) วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๓ จังหวัดสุพรรณบุรี มีคำสั่งที่ ๑๓๘๒/๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณี สิบตำรวจเอก ธ. ยักยอกเงินนอกงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๑๒๑๕/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ เรื่อง มอบอำนาจการปฏิบัติราชการและอำนาจฟ้องคดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงนั้นไปยังผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยเห็นว่า ให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่รับผิดชอบด้านการเงินของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสุพรรณบุรีรับผิดชอบ มีจำนวนทั้งหมด ๙ ราย โดยให้ พันตำรวจโท ฉ. รับผิดชอบร้อยละ ๘ ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ถูกยักยอกไป เป็นเงิน ๗๒,๕๙๖ บาท ทั้งนี้ ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๙ ราย มีผู้ยินยอมชดใช้เงินแล้วจำนวน ๗ ราย และปฏิเสธการชดใช้เงินจำนวน ๒ ราย

(๓) วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้วินิจฉัยแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตาม (๒) และได้มีหนังสือ ที่ สพ ๐๐๒๐.๖/๙๖๖๖ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด พร้อมส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาตรวจสอบ

(๔) วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ พันตำรวจโท ฉ. ได้ทำหนังสือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (หนังสือรับสภาพหนี้) ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามสัญญาเลขที่ ๗/๒๕๔๕ โดยตกลงยินยอมใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๕๙๒ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๗๒,๕๙๖ บาท ชำระภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ หรือให้แล้วเสร็จภายใน ๖ ปี ๑ เดือน ตามสัญญาผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน และ พันตำรวจโท ฉ. ได้ทำสัญญาผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน (สัญญาผ่อนชำระหนี้) ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ขอผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนในอัตราเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท จนกว่าจะครบตามจำนวนที่กำหนด โดยเริ่มผ่อนชำระตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไป

(๕) วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ กรมบัญชีกลาง มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๘๑ แจ้งผลการพิจารณาโดยเห็นว่า สิบตำรวจเอก ธ. ได้กระทำการยักยอกเงินของทางราชการรวมเป็นเงินจำนวน ๙๖๘,๑๘๗.๒๕ บาท ถือเป็นการกระทำทุจริตที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ สิบตำรวจเอก ธ. จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในเงินจำนวนดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำหรับผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่รับผิดชอบด้านการเงินของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสุพรรณบุรีไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๗๗๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๗ เรื่อง การกำหนดหน้าที่การงานของตำแหน่งในสถานีตำรวจ โดยปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการเงินให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงให้รับผิดชดใช้เงินร้อยละ ๗๕ ของเงินที่ถูกยักยอก คิดเป็นเงินจำนวน ๗๔๑,๓๐๒.๒๕ บาท โดยได้แบ่งส่วนให้พันตำรวจโท ฉ. ซึ่งดำรงตำแหน่งรองสารวัตรธุรการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสุพรรณบุรีต้องรับผิดชดใช้เงินร้อยละ ๒๕ เป็นเงินจำนวน ๑๗๑,๔๘๙.๓๙ บาท และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีเรียกให้บุคคลผู้ต้องรับผิดดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ

(๖) วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรี มีหนังสือบันทึกข้อความ ที่ สพ ๐๐๒๙.๖/๖๑๘ แจ้งผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางตาม (๕) แก่ผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่รับผิดชอบด้านการเงินที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวม พันตำรวจโท ฉ. จำนวนทั้งหมด ๙ ราย และให้ผู้เกี่ยวข้องติดต่อขอรับเงินส่วนที่ชำระเกินจากเจ้าหน้าที่งบประมาณการเงินและบัญชี ส่วนกรณีที่ต้องชำระเพิ่มให้ดำเนินการทำสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (หนังสือรับสภาพหนี้) และสัญญาผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน (สัญญาผ่อนชำระหนี้) ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตั้งแต่วันที่ ๒-๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

(๗) วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ พันตำรวจโท ฉ. ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีมีหนังสือ ที่ สพ ๐๐๒๙.๒/๑๔๔๗๘ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงให้ยกอุทธรณ์และแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จากนั้น พันตำรวจโท ฉ. จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

(๘) ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๔๗/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๓๖/๒๕๕๒ ว่า ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรีมีหนังสือบันทึกข้อความที่ สพ ๐๐๒๙.๖/๖๑๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งระบุแจ้งผลการพิจารณา

ของกรมบัญชีกลางให้ พันตำรวจโท ฉ. (ผู้ฟ้องคดี) ทราบถึงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ต้องรับผิดและให้ไปติดต่อดำเนินการทำสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (หนังสือรับสภาพหนี้) และสัญญาผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน (สัญญาผ่อนชำระหนี้) ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น เป็นการแจ้งในฐานะหัวหน้าส่วนราชการและเป็นผู้บังคับบัญชาของพันตำรวจโท ฉ. ให้ พันตำรวจโท ฉ. ไปตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิใช่ในฐานะของผู้ได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน หนังสือฉบับดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่มีผลบังคับให้ พันตำรวจโท ฉ. ต้องปฏิบัติตาม พันตำรวจโท ฉ. จึงมีสิทธิปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และการแจ้งตามหนังสือดังกล่าวเป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้ พันตำรวจโท ฉ. ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต่อไปเท่านั้น เมื่อวินิจฉัยแล้วว่าหนังสือบันทึกข้อความของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ สพ ๐๐๒๙.๖/๖๑๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และไม่มีผลบังคับให้ พันตำรวจโท ฉ. ต้องปฏิบัติตาม พันตำรวจโท ฉ. จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรีที่ สพ ๐๐๒๙.๖/๖๑๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ ที่เรียกให้ พันตำรวจโท ฉ. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๗๑,๔๘๙.๓๙ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีไม่อุทธรณ์ คดีถึงที่สุด

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่าข้อความในหนังสือบันทึกข้อความของผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรี ที่ สพ ๐๐๒๙.๖/๖๑๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นการแจ้งในฐานะหัวหน้าส่วนราชการและเป็นผู้บังคับบัญชาของพันตำรวจโท ฉ. หนังสือฉบับดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่มีผลบังคับให้ พันตำรวจโท ฉ. ต้องปฏิบัติตาม และผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติยังไม่มีการออกคำสั่งเรียกซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองให้ พันตำรวจโท ฉ. นำเงินมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ จึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ภายในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖) ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ซึ่งขณะนี้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ล่วงเลยมาแล้ว แต่ปรากฏว่าระหว่างเริ่มต้นนับอายุความเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ก่อนที่อายุความจะครบกำหนดในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ พันตำรวจโท ฉ. ได้มาทำหนังสือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (รับสภาพหนี้) ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามสัญญาเลขที่ ๗/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ ตกลงยินยอมใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๗๒,๕๙๖ บาท ตามสัญญาผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน และขอผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนในอัตราเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท จนกว่าจะครบกำหนดจำนวนที่ต้องรับผิด โดยเริ่มผ่อนชำระตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อ พันตำรวจโท ฉ. ทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงถือได้ว่า พันตำรวจโท ฉ. รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ตามสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่ จึงมีผลทำให้อายุความที่อยู่ระหว่างนับสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าไปในอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคหนึ่ง และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงในเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นไว้ทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๙/๒๕๔๘ ว่าเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้วให้เริ่มนับอายุความใหม่ แต่มิได้ระบุว่าให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลาใดและอายุความใหม่เป็นมูลหนี้ความรับผิดทางละเมิดในกรณีเดิมตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือเป็นหนี้ซึ่งก่อตั้งสิทธิขึ้นใหม่ตามสัญญารับสภาพหนี้ หรือเป็นการประนีประนอมยอมความนอกศาล ซึ่งต้องนับอายุความใหม่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ หรือ มาตรา ๑๙๓/๓๒ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. ในกรณีดังกล่าว เมื่อ พันตำรวจโท ฉ. ทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้ รวมทั้งได้ผ่อนชำระหนี้ตลอดมา จึงเห็นว่าอายุความได้สะดุดหยุดลงแล้ว แต่มีปัญหาข้อกฎหมายต่อไปว่าอายุความสะดุดหยุดลงเวลาใด และต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลาใด รวมทั้งอายุความนับใหม่มีอายุความเท่าใด ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด

๒. การที่ตำรวจภูธรจังหวัดสุพรรณบุรีได้หักเงินเดือนไปตามหนังสือรับสภาพหนี้มาโดยตลอดตั้งแต่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ รวมเป็นจำนวนเงิน ๗๒,๕๙๖ บาท และต่อมากรมบัญชีกลางมีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๓/๘๑ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ให้พันตำรวจโท ฉ. ต้องรับผิดเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกำหนด เป็นเงิน ๑๗๑,๔๘๙.๓๙ บาท และระหว่างนี้ก็ยังคงมีการหักเงินเดือน เป็นเงิน ๙๓,๐๐๐ บาท (๙๓ งวด ๆ ละ ๑,๐๐๐ บาท) ซึ่งเกินจากหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้จำนวน ๒๐,๔๐๔ บาท ซึ่งต่อมา พันตำรวจโท ฉ. ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ แจ้งไม่สมัครใจให้หักเงินเดือนและขอเงินที่ได้หักไว้แล้วคืนนั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ กำหนดว่า “การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้ว” ดังนั้น จำนวนเงินที่

พันตำรวจโท ฉ. ได้ชำระหนี้ตามหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้ไว้แล้ว จำนวน ๗๒,๕๙๖ บาท และอีกจำนวน ๒๐,๔๐๔ บาท ที่ชำระหนี้ไว้แล้วนั้น การที่พันตำรวจโท ฉ. มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ แจ้งไม่สมัครใจให้หักเงินเดือนและขอเงินที่ได้หักไว้แล้วคืน สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ภายหลังจากที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งจังหวัดสุพรรณบุรีให้พันตำรวจโท ฉ. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกำหนด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง* แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้กำหนดอายุความสำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากกว่าความเห็นของหน่วยงานของรัฐ จึงต้องนำกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดมาใช้บังคับกับประเด็นที่หารือมานี้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

---

*มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ประกอบกับมาตรา ๑๒[๒] ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่กรมบัญชีกลางจะมีความเห็นให้ พันตำรวจโท ฉ. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นตามจำนวนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกำหนดจากเงินจำนวน ๗๒,๕๙๖ บาท เป็นเงินจำนวน ๑๗๑,๔๘๙.๓๙ บาท นั้น เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ พันตำรวจโท ฉ. ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้จำนวน ๗๒,๕๙๖ บาท ซึ่งมีผลทำให้อายุความในมูลหนี้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จำนวน ๗๒,๕๙๖ บาทสะดุดหยุดลง เพราะการทำหนังสือดังกล่าวเป็นการรับสภาพหนี้ที่ทำขึ้นเพื่อรับรองว่าเป็นหนี้อยู่จริงตามจำนวนที่กำหนดในหนังสือรับสภาพหนี้เท่านั้น ซึ่ง พันตำรวจโท ฉ. ได้ถูกหักเงินเดือนชำระหนี้ครบถ้วนเสร็จสิ้นตามหนังสือรับสภาพหนี้แล้ว การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้หักเงินเดือนของพันตำรวจโท ฉ. ชำระหนี้รวมเป็นเงินจำนวน ๙๓,๐๐๐ บาท โดยที่ พันตำรวจโท ฉ. ทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้เพียงจำนวน ๗๒,๕๙๖ บาท การหักเงินไว้เกินอีกจำนวน ๒๐,๔๐๔ บาท นั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ จึงต้องคืนเงินที่หักเงินไว้เกินจำนวน ๒๐,๔๐๔ บาท ให้แก่ พันตำรวจโท ฉ.

สำหรับจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นตามที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นให้พันตำรวจโท ฉ. ต้องรับผิดเพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๑๗๑,๔๘๙.๓๙ บาท ซึ่งมากกว่าที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกำหนด นั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๓

---

[๒] มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๘๐๓.๑/๖๖๔๕ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับสถานภาพของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า

๑. นาย อ. ผู้อำนวยการฝ่ายผลิตโรงงานยาสูบ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (รยส.) ได้รับความเสียหาย รยส. จึงขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อจัดพนักงานอัยการเป็นทนายความฟ้องเรียกค่าเสียหายกับ นาย อ.

๒. พนักงานอัยการได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งมิได้มีการสอบสวนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดย รยส. ยืนยันว่าพนักงานของ รยส. ซึ่งทำละเมิดไม่ต้องดำเนินการสอบสวนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงให้ รยส. ประสานกระทรวงการคลังเพื่อจัดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปพบพนักงานอัยการเพื่อให้ถ้อยคำในประเด็นนี้ กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับ รยส. หากมิใช่หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะดังกล่าวก็ไม่จำต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความกฎหมายและระเบียบดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงการคลังมิใช่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หาก รยส. เห็นว่า ปัญหาข้างต้นเป็นประเด็นสำคัญและต้องใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๕/๖๐๓ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. สำนักงานอัยการสูงสุดได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า กระทรวงการคลังอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ รยส. ก็เป็นของกระทรวงการคลังโดยตรง รยส. ย่อมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน จึงขอให้ รยส. ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า แม้ รยส. จะเป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงการคลังแต่มิได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามที่กรมบัญชีกลางเคยให้ความเห็นไว้แล้ว ประกอบกับ รยส. มีลักษณะเป็นเพียงองค์กรธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเท่านั้น

๔. กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๗/๒๕๒๕ โดยวินิจฉัยว่า รยส. เป็นหน่วยธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ รัฐบาลจะกำหนดทุนให้จำนวนหนึ่งเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการของหน่วยงานของส่วนราชการซึ่งอาจมีรายได้ของตนเองได้ โดยแยกระบบบริหารให้เป็นเอกเทศจากส่วนราชการ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการระดับธุรกิจเอกชนโดยมีผู้กระทำการแทนในนามของส่วนราชการที่เป็นผู้กำกับ และภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของส่วนราชการดังกล่าว และได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒/๒๕๔๖ โดยวินิจฉัยว่า สำนักงานธนานุเคราะห์มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการรับจำนำแต่ไม่ได้ถูกจัดตั้งให้เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายพิเศษแต่ประการใด สำนักงานธนานุเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการซึ่งเป็นนิติบุคคล ดังนั้น สำนักงานธนานุเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๕. กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ รยส. จะมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ รยส. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการระดับธุรกิจเอกชนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการยาสูบเป็นผู้กระทำการแทนในนามของกระทรวงการคลัง และอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนิติบุคคล และเมื่อพิจารณาแนวความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒/๒๕๔๖ กรณีสำนักงานธนานุคราะห์แล้ว เห็นว่า น่าจะเทียบเคียงกับ รยส. ได้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้อง จึงขอหารือ ดังนี้

๕.๑ รยส. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการยาสูบเป็นผู้กระทำการแทนในนามของกระทรวงการคลัง และอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือว่า รยส. เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าวโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ โดยพิจารณาเทียบเคียงแนวคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีสำนักงานธนานุเคราะห์ ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒/๒๕๔๖ ความเข้าใจของกระทรวงการคลังถูกต้องหรือไม่

๕.๒ หากความเข้าใจของกระทรวงการคลังตามข้อ ๕.๑ ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของ รยส. จะอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยหรือไม่ และจะสามารถนำมาเป็นแนวทางการพิจารณาสถานะของรัฐวิสาหกิจอื่นที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง (รยส.) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า แม้ รยส. จะไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ รยส. เป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ (ก)[๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ เป็นองค์กรธุรกิจที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลังซึ่งดำเนินการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวโดยไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น และการบริหารงานโดยทั่วไปอยู่ภายใต้การควบคุมและการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐[๒] แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และมาตรา ๑๖[๓] แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ รยส. จึงเป็นหน่วยงานภายในของกระทรวงการคลังซึ่งเป็น

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๑๐ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากร กิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

[๓] มาตรา ๑๖ การประกอบอุตสาหกรรมบุหรี่ซิกาแรตเป็นการผูกขาดของรัฐ

ราชการส่วนกลางที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น รยส. จึงเป็น “หน่วยงานของรัฐ”[๔] ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงถูกต้องแล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อ รยส. เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว พนักงานของ รยส. หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นให้กับ รยส. ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือในฐานะอื่นใด ย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่”[๕] ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

อนึ่ง รัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนราชการทำนองเดียวกับกรณีของ รยส. รัฐวิสาหกิจนั้นย่อมเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เช่นกัน

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๓

---

[๔]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๕]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๑๑.๓๔/๐๒๗๖๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ขอหารือเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ราย พันตำรวจโท จ. และพันตำรวจโท ส. สรุปความได้ว่า

๑. กองบัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งที่ ๗๑๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาและมีความเห็นเสนอผู้แต่งตั้ง และผู้แต่งตั้งวินิจฉัยว่า

- กรณีพลตำรวจตรี ป. พันตำรวจเอก ฉ. พันตำรวจเอก ส. และพันตำรวจตรี ก. ไม่มีความผิดทางละเมิด
- กรณีพันตำรวจโท จ. ไม่ควรต้องรับผิดทางละเมิด
- กรณีพันตำรวจโท ส. เห็นควรรอผลการสอบสวนทางคดีอาญา เพื่อชี้เรื่องทางละเมิดในภายหลัง

๒. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. กรมบัญชีกลางมีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๐๘๓๙ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีพลตำรวจตรี ป. เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจจราจร กับพวกรวม ๖ คน ถูกกล่าวหาว่าจ่ายเงินรางวัลนำจับไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ พันตำรวจโท ส. ได้เบิกเงินรางวัลแบบมีผู้แจ้งความนำจับ ทั้งที่ไม่มีผู้แจ้งความนำจับหรือผู้แจ้งเบาะแสจริง ทำให้รัฐต้องเสียรายได้ไปเป็นเงิน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท แต่เนื่องจากขณะนี้ พันตำรวจโท ส. ยังอยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา จึงเห็นควรรอฟังผลคดีอาญามาประกอบการพิจารณา สำหรับบุคคลอื่นนั้นไม่ควรต้องรับผิดทางละเมิดแต่อย่างใด กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๙๘๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๐ - มีนาคม ๒๕๔๑ กองบังคับการตำรวจจราจรโดยพันตำรวจโท จ. สารวัตรงานที่ ๒ กองกำกับการ ๓ กองบังคับการตำรวจจราจร และ พันตำรวจโท ส. สารวัตรงานที่ ๑ กองกำกับการ ๒ กองบังคับการตำรวจจราจร ได้ร่วมกันทำเรื่องเบิกจ่ายเงินรางวัล มีเอกสารการขอเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยรางวัลนำจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยทำเรื่องในส่วนของการเบิกจ่ายเงินรางวัลนำจับจำนวนร้อยละ ๓๕ ของเงินค่าปรับในความผิดข้อหาเกี่ยวกับรถที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ (ควันดำ) ให้แก่ผู้แจ้งความนำจับหรือผู้แจ้งเบาะแสไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายในส่วนที่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินลดลง (หากเป็นกรณีที่ไม่มีสายหรือผู้แจ้งความนำจับ) เป็นเงิน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท ซึ่งแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๓.๑ กรณีการเบิกจ่ายเงินรางวัลไม่ถูกต้องตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยรางวัลนำจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการเบิกจ่ายเงินรางวัลตามระเบียบดังกล่าวและตามวิธีปฏิบัติของกองบังคับการตำรวจจราจรกำหนดให้มีการจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่าย ได้แก่ บันทึกแจ้งความนำจับ (แบบ ขส.นจ.๑) รายงานการจับกุมคดีที่มีผู้แจ้งความนำจับ (แบบ ขส.นจ.๒) บันทึกการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบก (แบบ ขส.นจ.๓) แบบคำขอรับเงินรางวัลนำจับ (แบบขส.นจ.๔) และบันทึกผลการตรวจสอบและคำอนุมัติ (แบบ ขส.นจ.๕) ซึ่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวจะต้องมีการกรอกรายละเอียดครบถ้วนและผู้เกี่ยวข้องลงนามแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนรับฟังได้ว่า พันตำรวจโท จ. ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับแจ้งความนำจับรับคำขอรับเงินรางวัลนำจับ รับรองผลคดี และเป็นผู้อนุมัติสั่งจ่ายเงินรางวัลได้ทำการอนุมัติสั่งจ่ายเงินรางวัลและจ่ายเงินรางวัลให้กับพันตำรวจโท ส. ผู้มีสิทธิรับเงินในฐานะผู้จับกุมไปก่อน โดยที่ยังไม่มีการจัดทำเอกสารดังกล่าวหรือจัดทำแล้ว แต่ผู้เกี่ยวข้องยังไม่กรอกรายละเอียดหรือลงนามในเอกสารครบถ้วน กรณีเป็นการเบิกจ่ายและรับเงินรางวัลไม่เป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนของทางราชการ จึงให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเรียกเงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท จาก พันตำรวจโท จ. และพันตำรวจโท ส. ที่รับเงินจำนวนดังกล่าวไปคืนแก่ทางราชการ

อนึ่ง หากต่อมา พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. สามารถจัดทำหรือแก้ไขเอกสารหรือหลักฐานการเบิกจ่ายเงินรางวัลได้ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า การจัดทำเอกสารประกอบการเบิกจ่ายเงินรางวัลนั้นถูกต้องครบถ้วนแล้วก็ให้เบิกจ่ายเงินรางวัลในส่วนที่ถูกต้องได้

๓.๒ สำหรับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการเบิกจ่ายโดยมีสายนำจับหรือไม่มีสายนำจับ ซึ่งข้อเท็จจริงการจับกุมจะมีสายหรือผู้แจ้งความนำจับหรือไม่ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นประเด็นที่ต้องรับฟังความเห็นทางคดีอาญาก่อน ในชั้นนี้จึงเห็นควรรอฟังผลในคดีอาญา เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับทราบผลการพิจารณาทางคดีอาญาเป็นประการใดแล้ว จึงให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๔. กองบัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ทางราชการ ตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐

๕. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๓๑.๓๒/๐๘๓๗๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอความร่วมมือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด ขอให้พิจารณาจัดพนักงานอัยการฟ้อง พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. รับผิดชดใช้เงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท

๖. สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๒๘.๔/๒๕๘ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำนักงานคดีปกครองจึงไม่อาจยื่นฟ้อง พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตามความประสงค์ได้

๗. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๓๑.๓๑/๐๑๒๐๙ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ หารือการปฏิบัติกรณีกรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓ ไปยังกรมบัญชีกลางว่า ตามที่แจ้งผลมานั้นจะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิบัติอย่างไร และกรมบัญชีกลางมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือ โดยเห็นว่า ความรับผิดของ พันตำรวจโท จ. และพันตำรวจโท ส. ซึ่งมีการเบิกจ่ายเงินรางวัลไม่เป็นไปตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยรางวัลนำจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกระทำการขอเบิกเงินจากคลังโดยไม่มีเอกสารและหลักฐานอันก่อให้เกิดสิทธิในการขอเบิกเงินจากคลัง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่ง เพื่อเรียกเงินคืนจาก พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. แต่เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการทางปกครองโดยออกคำสั่งเรียกให้บุคคลทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติไม่เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น จึงเห็นควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือยืนยันไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดอีกครั้งหนึ่งขอให้ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งกับ พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. เพื่อเรียกเงินคืนแก่ทางราชการกรณีเบิกจ่ายและรับเงินจากทางราชการไปโดยไม่มีสิทธิตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับข้อ ๕๓ และข้อ ๗๖ แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๘. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๓๑.๓๑/๐๓๘๔๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ขอความร่วมมือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อยืนยันขอให้พิจารณาจัดพนักงานอัยการว่าต่างฟ้องคดีแพ่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง

๙. สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๒๘.๔/๑๐๖๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ แจ้งว่าได้โอนสำนวนพร้อมเอกสารไปยังสำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว

๑๐. สำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือ ที่ อส ๐๐๐๖.๕/๒๗๖ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งว่า ได้โอนสำนวนคดีนี้ไปยังสำนักงานคดีปกครองแล้ว

๑๑.พันตำรวจโท ส. ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ ศาลปกครองกลาง มีคำสั่งให้จำหน่ายคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลแต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในกำหนดระยะเวลา

๑๒. พันตำรวจโท จ. ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลาง ได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒๐/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๕๔/๒๕๕๒ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท

๑๓. สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อุทธรณ์คำพิพากษา และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๑๑.๓๒/๐๗๐๔๙ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาตามระเบียบกระทรวงการคลัง ต่อมากรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๖๙๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาว่า กระทรวงการคลังได้เคยแจ้งความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจาก พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ส่วนการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งข้อเท็จจริงการจับกุมจะมีสายหรือผู้แจ้งความนำจับหรือไม่ ให้รอฟังผลในคดีอาญาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือแจ้งผลของกระทรวงการคลังโดยไปออกคำสั่งทางปกครองให้ พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ชดใช้เงินอันเป็นเหตุให้ พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ไปฟ้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังยังไม่ได้พิจารณาความรับผิดทางละเมิด การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติฟ้องคดีแพ่งตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๔๑/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ดังนี้

๑. การที่กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๐๘๓๙ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดว่า ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเรียกเงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท จาก พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ที่รับเงินจำนวนดังกล่าวไปคืนแก่ทางราชการ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาตามนัยหนังสือ

กรมบัญชีกลางดังกล่าวแล้ว เข้าใจโดยสุจริตว่าการเรียกเงินคืนตามความเห็นกรมบัญชีกลางนั้น ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงได้ออกคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เรียกให้ พันตำรวจโท จ. และพันตำรวจโท ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง จากนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้หารือการปฏิบัติเพิ่มเติมไปยังกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือแจ้งว่าความรับผิดของ พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ซึ่งมีการเบิกจ่ายเงินรางวัลไม่เป็นไปตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยรางวัลนำจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกระทำการขอเบิกเงินจากคลังโดยไม่มีเอกสารและหลักฐานอันก่อให้เกิดสิทธิในการขอเบิกเงินจากคลัง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจาก พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. แต่เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลได้ดำเนินการทางปกครองโดยออกคำสั่งเรียกให้บุคคลทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ประกอบกับคดีที่ พันตำรวจโท จ. นำคดีไปฟ้องศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งเรียกดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒๐/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๕๔/๒๕๕๒ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แจ้งฐานะคดีไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาตามระเบียบกระทรวงการคลัง และกรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๖๙๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งว่ากระทรวงการคลังได้เคยแจ้งความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจากพันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ส่วนการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งข้อเท็จจริงการจับกุมจะมีสายหรือผู้แจ้งความนำจับหรือไม่ ให้รอฟังผลในคดีอาญาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือแจ้งผลของกระทรวงการคลังโดยไปออกคำสั่งทางปกครองให้พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ชดใช้เงินเป็นเหตุให้ พันตำรวจโท จ. และพันตำรวจโท ส. นำคดีไปฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้น และเมื่อกระทรวงการคลังยังไม่ได้พิจารณาความรับผิดทางละเมิด การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติฟ้องคดีแพ่งตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๔๑/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ดังนั้น จากกรณีดังกล่าวเมื่อกรมบัญชีกลางมีความเห็นแจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจาก

พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ กรณีนี้จะต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ หรือไม่ หรือต้องรอผลคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดก่อนหรือจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

๒. กรณีราย พันตำรวจโท ส. ที่นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลแต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในกำหนดระยะเวลา แต่กรมบัญชีกลางได้มีความเห็นให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจาก พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. กรณีนี้จะต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ ด้วยหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

๓. เรื่องอายุความฐานความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากคดีนี้เหตุเกิดระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๐ - เมษายน ๒๕๔๑ นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงปัจจุบันรวมเวลา ๑๒ ปีเศษ น่าจะขาดอายุความในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีกำหนดอายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ หรือยังอยู่ภายใต้อายุความไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันเหตุเกิด (ครบกำหนดอายุความ ๑๐ ปี เดือนตุลาคม ๒๕๕๐ - เมษายน ๒๕๕๑) ซึ่งปัจจุบันได้ขาดอายุความไปแล้วเช่นกัน หรืออยู่ภายใต้บังคับอายุความที่ยาวกว่าของคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา ๑๕ ปี (ฐานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗) ซึ่งจะครบกำหนดอายุความ ๑๕ ปี ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๕ - เมษายน ๒๕๕๖ หากต่อมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดคดีดังกล่าวจะออกคำสั่งเรียกให้ พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการได้หรือไม่ อย่างไร หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีแพ่งฐานเจ้าของทรัพย์สินใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าใจว่ากระทรวงการคลังมีความเห็นให้ออกคำสั่งเรียกเงินคืน และพันตำรวจโท จ. ไม่ได้นำเอกสารการเบิกจ่ายมาแสดงอย่างครบถ้วน สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เรียกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองคืนเงินแก่ทางราชการ และส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่พนักงานอัยการฝ่ายคดีปกครองแจ้งว่า กรณีดังกล่าวศาลปกครองเคยพิพากษาว่าหน่วยงานฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้เอง

จึงไม่ดำเนินคดีให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้หารือไปยังกระทรวงการคลังอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งได้รับการชี้แจงเพิ่มเติมว่า ตามที่ได้แจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองรายนั้น ให้ดำเนินการโดยใช้สิทธิทางศาลโดยฟ้องคดีแพ่ง ไม่ใช่ให้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติยืนยันไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดให้ฟ้องเป็นคดีแพ่งเรียกเงินคืน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุดว่าจะรับดำเนินคดีให้หรือไม่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ หรือไม่ หรือต้องรอให้คดีในศาลปกครองถึงที่สุดเสียก่อน และต้องถอนอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางหรือไม่ รวมทั้งกรณี พันตำรวจโท ส. ซึ่งศาลปกครองจำหน่ายคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒[๑] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ก็ต่อเมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเสร็จแล้ว และผู้แต่งตั้งต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘[๒] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นแจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจาก พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลได้ไปออกคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ เรียกให้เจ้าหน้าที่

---

[๑]มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

[๒]ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ตำรวจทั้งสองรายชดใช้เงินนั้น ย่อมเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงสามารถดำเนินการได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. วิธีการเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ โดยไม่ต้องรอคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้เสมอ หากเห็นว่าการออกคำสั่งของตนไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๘[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรแจ้งการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้ศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๙[๔]

๒. วิธีการถอนอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่สั่งให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ การถอนอุทธรณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้คำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองกลางไปด้วย อย่างไรก็ดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ๓/๒๕๕๐ โดยอ้างเหตุจากศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติด้วยก็ได้

ประเด็นที่สอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเรียกร้องเงินคืนจาก พันตำรวจโท จ. และ พันตำรวจโท ส. ในกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นผ่านมาเป็นเวลามากกว่า ๑๒ ปี ทำให้ขาดอายุความทางละเมิดแล้วนั้น จะใช้สิทธิเรียกร้องทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเรียกทรัพย์สินคืนไปพร้อมกับดำเนินคดีอาญาซึ่งมีอายุความ ๑๕ ปี ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีตามข้อหารือนี้ไม่ใช่การใช้สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์เฉพาะสิ่ง แต่เป็นการเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่อาจฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินคืนโดยไม่มีกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๓๓๖[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้[๖]

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๔] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของกรมสรรพากรในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากคำสั่งของกรมสรรพากรที่ได้รับความเสียหาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๗๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕] มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

[๖] อนึ่ง เกี่ยวกับการใช้สิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตน มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องเป็นสองแนวทาง แนวทางที่หนึ่ง ติดตามเอาทรัพย์คืนตามมาตรา ๑๓๓๖ ได้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๒๑/๒๕๕๑ อีกแนวทางหนึ่ง ไม่สามารถติดตามเอาทรัพย์คืนตามมาตรา ๑๓๓๖ ได้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๐๕-๔๙๒๗/๒๕๔๕

อย่างไรก็ตาม การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองรายเป็นการกระทำความผิดในคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงอาจใช้วิธีการฟ้องคดีแพ่งโดยอาศัยอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าได้ตามมาตรา ๔๔๘[๗] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๓

---

[๗] มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซร้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้ร่วมรับผิด กรณีศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดเต็มจำนวนแล้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้มีหนังสือ ที่ บร ๗๓๔๐๑/๔๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ตรวจสอบพบมีการทุจริตยักยอกเงินสดเป็นเหตุให้เงินขาดบัญชี ก่อให้เกิดความเสียหายคิดเป็นเงิน ๖๑๔,๙๑๓.๙๖ บาท (หกแสนหนึ่งหมื่นสี่พันเก้าร้อยสิบสามบาทเก้าสิบหกสตางค์) องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จึงได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิด โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดดังกล่าวได้พิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้วินิจฉัยสั่งการและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวแล้ว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จึงได้วินิจฉัยสั่งการให้ปฏิบัติตามความเห็นของกรมบัญชีกลางที่เห็นว่า นาย ว. พนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง (เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๔) มีหน้าที่รับเงินรายได้ประเภทค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมอากรฆ่าสัตว์ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใช้เสียงและอื่น ๆ แต่ไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ กลับนำเงินของทางราชการดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตน พฤติการณ์เป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๑๔,๙๑๓.๙๖ บาท (หกแสนหนึ่งหมื่นสี่พันเก้าร้อยสิบสามบาทเก้าสิบหกสตางค์) และองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ ที่ ๑๖/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐

ต่อมา นาย ว. ผู้กระทำความผิดซึ่งได้หลบหนีออกนอกพื้นที่ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจหินเหล็กไฟจับกุมตัวเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๓ และเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสอบสวนและส่งสำนวนการสอบสวนให้อัยการดำเนินการฟ้องคดีแทนองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ ซึ่งขณะนี้อยู่ในการดำเนินคดีของศาลอาญาชั้นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อศาลอาญามีคำพิพากษาให้ นาย ว. ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายเต็มตามจำนวนแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่แต่งตั้งขึ้นสามารถสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาบุคคลอื่นให้ร่วมรับผิดในมูลละเมิดเพิ่มเติมได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่แต่งตั้งขึ้น จะต้องรอคำพิพากษาศาลถึงที่สุดในกรณีดังกล่าว เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่

ประเด็นที่สาม กรณีไม่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่เป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และศาลปกครองไม่ได้กล่าวถึงว่าการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ หากองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่มีคำสั่งให้ นาย ส. รับผิดชดใช้ร่วมด้วยกับกรณีดังกล่าว และนาย ส. นำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกครั้ง จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่แพ้คดีได้อีกครั้งหรือไม่ เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หนังสือสั่งการอันเป็นมูลเหตุให้ศาลปกครองยกฟ้องคดีอีกครั้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้ตรวจสอบพบการทุจริตยักยอกเงินสดเป็นเหตุให้มีเงินขาดบัญชี จึงได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น และได้รายงานผลการสอบสวนไปยังกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วมีความเห็นปรากฏตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๐๔๖๙๘ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๙ ดังนี้

๑.๑ นาย ว. พนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง (เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๔) มีหน้าที่รับเงินรายได้ประเภทค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมอากรฆ่าสัตว์ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใช้เสียงและอื่น ๆ แต่ไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ กลับนำเงินของทางราชการดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ส่วนตน พฤติการณ์เป็นการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๖๑๔,๙๑๓.๙๖ บาท (หกแสนหนึ่งหมื่นสี่พันเก้าร้อยสิบสามบาทเก้าสิบหกสตางค์) และองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ ที่ ๑๖/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ เรียกให้นายวัชราบูรณ์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๑.๒ นาย ส. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน ๓๔๕,๗๑๐.๙๘ บาท และองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ ที่ ๑๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ เรียกให้ นาย ส. ชำระค่าสินไหมทดแทน

๑.๓ บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นาย พ. (รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) นาย ร. (หัวหน้าส่วนโยธา ในฐานะคณะกรรมการตรวจสอบเงินประจำวัน) นาย ม. (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ถือว่าได้กระทำการประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่ถึงขั้นร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ นาย ช. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ซึ่งได้มาปฏิบัติหน้าที่แทน นาย ส. เป็นเวลาเพียงเดือนเศษ ไม่ปรากฏว่าได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒. นาย ส. ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองนครราชสีมา และศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ที่ ๑๕/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ที่เรียกให้ นาย ส. ชำระค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. กรณีของ นาย ว. เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ ที่ ๑๖/๒๕๕๐ เรื่อง ให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ เรียกให้ นาย ว. ชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว นาย ว. ได้หลบหนีไป เมื่อจับกุมได้แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ส่งสำนวนให้อัยการดำเนินการฟ้องคดีอาญา และมีคำขอท้ายฟ้องให้ นาย ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๖๑๔,๑๐๗.๔๓ บาท เต็มจำนวนความเสียหายตามที่ได้ตรวจสอบโดยละเอียดอีกครั้ง ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ศาลจังหวัดบุรีรัมย์มีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๘๓๔/๒๕๕๓ ให้จำคุก นาย ว. ๕๐ ปี และให้ นาย ว. ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวตามคำขอท้ายฟ้อง

๔. หลังจากที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์มีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๘๓๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้จำคุก นาย ว. และให้ นาย ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๖๑๔,๑๐๗.๔๓ บาท ตามคำขอท้ายฟ้องแล้ว นาย ว. ยังไม่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ และไม่มีการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลจังหวัดบุรีรัมย์แต่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒[๑] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ นั้น ย่อมต้องมีการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ได้ข้อยุติเสียก่อน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเพิ่มเติมปรากฏว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์มีคำพิพากษาในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ ๓๘๓๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้จำคุก นาย ว. ๕๐ ปี และให้ นาย ว. ชดใช้เงินจำนวน ๖๑๔,๑๐๗.๔๓ บาท ตามคำขอท้ายฟ้อง จึงต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง หากองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายแล้ว ย่อมไม่มีกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดเพิ่มเติมแต่อย่างใด

กรณีที่สอง หากองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนบางส่วนหรือยังไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสามารถสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมรับผิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๔๒[๒]

---

[๑] มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

[๒] บันทึก เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการยักยอกเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๓๐๓ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง เห็นว่า คำพิพากษาทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่งย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้นตามมาตรา ๑๕[๗] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง[๘] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่ความในคดีอาญาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ โจทก์ และ นาย ว. จำเลย เท่านั้น ไม่มีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่อื่นแต่ประการใด ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จึงสามารถสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นต่อไปได้ โดยไม่ต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเสียก่อน

ประเด็นที่สาม เห็นว่า กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่ไม่ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะมีผลอย่างไรต่อไป นั้น ย่อมอยู่ในดุลพินิจและการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย และการที่นายสนองฯ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและองค์การบริหารส่วนตำบลตูมใหญ่จะแพ้คดีอีกครั้งหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับรูปคดีและการวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงไม่จำต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๓

---

[๗] มาตรา ๑๕ วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้

[๘] มาตรา ๑๔๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับหรืองดเสีย ถ้าหากมี

ฯลฯ ฯลฯ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
(กรณีกรมทางหลวงชนบท)

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๗๐๒/๑๐๔๔๙ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ ขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า นาย ส. เป็นโจทก์ยื่นฟ้องสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กับพวกรวมเจ็ดคน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เรื่องละเมิด โดยคำฟ้องมีใจความว่า เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๗ จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันทำละเมิดต่อโจทก์โดยก่อสร้างถนนลาดยางสายบ้านตรอกต้นไทร-บ้านท้องคุ้ง อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของโจทก์ ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาว่า สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จำเลยที่ ๑ สร้างทางรุกล้ำเข้าไปในที่ดินพิพาทของโจทก์อันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ กระทรวงมหาดไทย จำเลยที่ ๒ ในฐานะต้นสังกัดของจำเลยที่ ๑ ย่อมต้องร่วมรับผิดในผลแห่งละเมิดต่อโจทก์ด้วย สำหรับจำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ เป็นเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ภายหลังที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้ว โจทก์จึงต้องห้ามฟ้องจำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พิพากษาให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ ให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ส่งมอบที่ดินพิพาทคืนโจทก์ในสภาพเรียบร้อย หากคืนไม่ได้ต้องใช้ราคาแทนรวมทั้งใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย (สำหรับจำเลยที่ ๓ ผู้รับจ้าง และจำเลยที่ ๗ ลูกจ้างของจำเลยที่ ๓ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง จึงไม่มีประเด็นเกี่ยวกับจำเลยที่ ๓ และที่ ๗ สู่ศาลอุทธรณ์) คดีถึงที่สุดในชั้นอุทธรณ์

กรมทางหลวงชนบทในฐานะหน่วยงานผู้รับโอนบรรดากิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่โจทก์แล้ว เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๙๒๐,๓๑๔.๙๖ บาท และชำระหนี้เพิ่มเติมอีกจนครบถ้วน เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นเงินอีก ๑๓,๑๘๔.๒๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๓๓,๔๙๙.๒๔ บาท ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดดังกล่าวโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ คือ กรมทางหลวงชนบท กรมทรัพยากรน้ำ และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องบางรายเกษียณอายุราชการจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้ว บางรายโอนย้ายไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง กรมทางหลวงชนบท

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่กรมทางหลวงชนบทและมีเหตุควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเดิม ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากผลการสอบสวนพบว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเดิม ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมทางหลวงชนบทจะได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่กรมทางหลวงชนบทรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

เมื่อการกระทำละเมิดต่อ นาย ส. เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๗ ระยะเวลานับแต่วันทำละเมิดจนถึงปัจจุบันเกินสิบปีแล้ว ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๕๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๒/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๒) วินิจฉัยไว้สรุปได้ว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

กรมทางหลวงชนบทจึงขอหารือว่า กรมทางหลวงชนบทจะต้องดำเนินการจัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ข้อกฎหมายในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐[๑]

---

[๑] บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จากข้อเท็จจริงตามที่หารือมา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งปัจจุบันโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่เป็นกรมทางหลวงชนบท ได้กระทำละเมิดโดยก่อสร้างถนนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของเอกชนเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ[๖] อายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยซึ่งเป็นข้อกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ จึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๙[๗] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อผู้เสียหายได้ฟ้องเป็นคดีแพ่งและคดีถึงที่สุดในชั้นศาลอุทธรณ์ โดยศาลอุทธรณ์พิพากษาให้กรมทางหลวงชนบทแพ้คดี และกรมทางหลวงชนบทได้ชำระเงินให้แก่ผู้เสียหายบางส่วนในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ และชำระเพิ่มเติมจนครบถ้วนเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เมื่อยังไม่พ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมทางหลวงชนบทจึงยังไม่ขาดอายุความ

สำหรับปัญหาที่ว่ากรมทางหลวงชนบทต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีนี้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อเหตุละเมิดเกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา ๘[๘] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติจึงไม่นำมาใช้ และเมื่อกรมทางหลวงชนบทได้ชดใช้ค่าสินไหมแทนแก่ผู้เสียหายตามคำพิพากษาของศาลไปแล้ว กรมทางหลวงชนบทจึงมีสิทธิไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ทันที โดยไม่จำต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอีกแต่อย่างใด

---

[๖] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

[๗] มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

[๘] มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

นอกจากนั้น ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด[๕] ตามที่กรมทางหลวงชนบทอ้างถึงนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย แต่ตามที่หารือมานี้ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้วและมาเรียกเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวจึงนำมาใช้กับเรื่องที่หารือมานี้ไม่ได้

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๓

[๕] ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้สรุปได้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๕๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๒/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๒)

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๑	๕๒๗/๕๔	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง แต่ชื่อในหลักฐานทางทะเบียนเป็นของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๒/๐๙๕๖๕ ลว ๑ เม.ย. ๕๔
๒	๘๒๓/๕๔	การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล ภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว	กรุงเทพมหานคร ด่วนที่สุด กท ๐๔๐๕/๓๓๘๒ ลว ๑๒ ก.ค. ๕๔
๓	๘๕๐/๕๔	การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ	การเคหะแห่งชาติ พม ๕๑๓๓/๐๐๙ ลว ๑๐ มิ.ย. ๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง แต่ชื่อในหลักฐานทางทะเบียนเป็นของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๐๙๕๖๕ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ขอให้พิจารณา เรื่อง ขอหารือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ พนักงานขับรถยนต์ของมหาวิทยาลัยมหิดลได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์หมายเลขทะเบียน ๘๗-๕๔๐๔ นครปฐม ไปปฏิบัติราชการที่จังหวัดขอนแก่น แต่ประสบอุบัติเหตุชนท้ายรถยนต์บรรทุกสิบล้อของบุคคลภายนอกที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหาย โดยรถยนต์คันดังกล่าวดำเนินการจัดซื้อและจดทะเบียนเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล แต่ที่มาของเงินในการจัดซื้อเป็นงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ของประเทศไทย สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) โดยมีข้อผูกพันตามสัญญาให้ทุนสนับสนุนเพื่อดำเนินการโครงการจัดตั้งศูนย์สัตว์ทดลองเพื่อการผลิตและบริการ ระหว่างศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ของประเทศไทย (TCELS) กับมหาวิทยาลัยมหิดล ว่า “บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ซึ่ง TCELS ได้จัดให้มหาวิทยาลัยมหิดลใช้ หรือมหาวิทยาลัยมหิดลจัดซื้อมาด้วยเงินทุนสนับสนุนของ TCELS หรือซึ่ง TCELS เป็นผู้จ่ายชดใช้คืน ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของ TCELS และต้องทำเครื่องหมายแสดงว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของ TCELS ด้วย” ซึ่งมหาวิทยาลัยมหิดลขอให้ TCELS แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันตามนัยข้อ ๘ ประกอบข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ TCELS แจ้งว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีเกิดความเสียหายต่อรถยนต์ซึ่งในขณะเกิดเหตุยังคงเป็นกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองของมหาวิทยาลัยมหิดลอยู่ตามที่ปรากฏในคู่มือจดทะเบียนรถยนต์เป็นอำนาจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมหิดลในการดำเนินการ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงขอหารือกรมบัญชีกลางดังนี้

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ มหาวิทยาลัยมหิดลโดยอธิการบดีเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามนัยข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในอันที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ หรือจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ร่วมกันกับ TCELS ตามนัยข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบดังกล่าว

๒. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว หากมหาวิทยาลัยมหิดลโดยอธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และเชิญผู้แทนของ TCELS ร่วมเป็นกรรมการด้วย ถือเป็นการดำเนินการตามข้อ ๘ ประกอบกับข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๘ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหารือของมหาวิทยาลัยมหิดล มีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) และผู้แทนมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นอกจากรถยนต์ได้รับความเสียหายแล้ว ยังมีทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมหิดลได้รับความเสียหายด้วย ซึ่งได้แก่ สัตว์ทดลอง อาหารสัตว์ และวัสดุรองนอน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหารือนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวคือ กรณีนี้มหาวิทยาลัยมหิดลโดยอธิการบดีจะต้องทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามนัยข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ กับ TCELS ตามนัยข้อ ๑๑ แห่งระเบียบดังกล่าว โดยมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสำนักงาน รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่อันเป็นการเฉพาะด้านได้ตามมาตรา ๑๘ (๑๓)[๓] ประกอบมาตรา ๒๗[๔] แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่ง TCELS เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็น “หน่วยงานเฉพาะด้าน” ตามประกาศคณะกรรมการบริหารสำนักงานบริหารและ

---

[๓] มาตรา ๑๘ ให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๓) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของสำนักงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานเฉพาะด้านกับสำนักงาน การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานเท่าที่ไม่เกี่ยวกับหน่วยงานเฉพาะด้าน การบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ การงบประมาณ การบัญชี การตรวจสอบภายใน การคัดเลือกผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงานเฉพาะด้าน การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงานเฉพาะด้าน และการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการหรือหัวหน้าหน่วยงานเฉพาะด้าน และการจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่อนุกรรมการ ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ คณะทำงาน เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง

[๔] มาตรา ๒๗ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ให้คณะกรรมการบริหารจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้าน เป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่อันเป็นการเฉพาะด้านได้

การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของคณะกรรมการบริหาร และให้กำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และวิธีการบริหารงานไว้ในประกาศด้วย

การยุบเลิกหน่วยงานเฉพาะด้าน ให้กระทำได้โดยประกาศของคณะกรรมการบริหาร

พัฒนาองค์ความรู้ ที่ ๒/๒๕๔๗ เรื่อง การจัดตั้งและการจัดการศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ของประเทศไทย (ปัจจุบันประกาศดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้วแต่เป็นประกาศที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ทำสัญญา) และข้อ ๕[๓] แห่งประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้ TCELS สามารถกระทำการแทนสำนักงานบริหารเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ TCELS เช่น ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรมทุกประเภทผูกพันสินทรัพย์ ตลอดจนทำนิติกรรมอื่นใด รวมทั้งทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศหรือต่างประเทศ องค์การมหาชนอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของ TCELS นอกจากนี้ยังสามารถให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ TCELS ได้ ดังนั้น การที่ TCELS ทำสัญญากับมหาวิทยาลัยมหิดลในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของ TCELS จึงเป็นไปตามข้อ ๕ แห่งประกาศดังกล่าว อีกทั้งสัญญาที่ TCELS ทำกับมหาวิทยาลัยมหิดลนั้นได้กระทำโดยประธานเจ้าหน้าที่บริหาร ซึ่งตามนัยข้อ ๒๒[๔] แห่งประกาศดังกล่าว ถือว่าเป็นตัวแทนของ TCELS และเป็นตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ด้วยเหตุนี้สัญญาดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันต่อสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ารถยนต์หมายเลขทะเบียน ๘๗-๕๔๐๔ นครปฐม ที่ได้รับความเสียหายได้ดำเนินการจัดซื้อและจดทะเบียนเป็นของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยที่มาของเงินในการจัดซื้อเป็นเงินทุนที่ได้รับการสนับสนุนจาก TCELS ตามสัญญาให้ทุนสนับสนุนเพื่อดำเนินโครงการจัดตั้งศูนย์สัตว์ทดลองเพื่อการผลิตและบริการ ที่ TCELS ทำกับมหาวิทยาลัยมหิดล โดยข้อ ๕ วรรคสามของสัญญาดังกล่าวได้กำหนดว่า “บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ซึ่ง TCELS ได้จัดให้มหาวิทยาลัยมหิดลใช้ หรือมหาวิทยาลัยมหิดลจัดซื้อมาด้วยเงินทุนสนับสนุนของ TCELS หรือซึ่ง TCELS เป็นผู้จ่ายชดใช้คืน ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของ TCELS และต้องทำเครื่องหมายแสดงว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของ TCELS ด้วย” และเนื่องจากทะเบียนรถยนต์มิใช่หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ ดังนั้น รถยนต์ที่ได้รับความเสียหายจึงไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล แต่เป็นกรรมสิทธิ์ของ TCELS ตาม

---

[๓] ข้อ ๕ นอกจากอำนาจหน้าที่ใน ข้อ ๔ ให้ศูนย์ฯ มีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนสำนักงานบริหารเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ฯ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทผูกพันสินทรัพย์ ตลอดจนทำนิติกรรมอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของศูนย์ฯ

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศหรือต่างประเทศ องค์การมหาชนอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของศูนย์ฯ

ฯลฯ ฯลฯ

(๗) จัดให้มี และให้ทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ฯ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] ข้อ ๒๒ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ประธานเจ้าหน้าที่บริหารเป็นตัวแทนของศูนย์ฯ และเป็นตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของสำนักงานบริหาร เฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศูนย์ฯ เพื่อการนี้ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร จะมอบอำนาจช่วงให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนได้ ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหาร แล้วแต่กรณี ก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อตกลงในสัญญาให้ทุนฯ อีกทั้งเป็นผู้ออกเงินซื้อ อย่างไรก็ตาม TCELS ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่เป็นหน่วยงานเฉพาะด้านภายในสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์รถยนต์นี้จึงได้แก่สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน)

เมื่อกรณีตามข้อหารือนี้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ได้แก่ สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์รถยนต์ และมหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเป็นผู้เสียหายในฐานะเจ้าของสัตว์ทดลอง อาหารสัตว์ และวัสดุรองนอน จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งตามข้อ ๑๑[๕] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ด้วยเหตุนี้ สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) และมหาวิทยาลัยมหิดลจึงต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามนัยข้อ ๑๑ แห่งระเบียบดังกล่าวต่อไป โดยจะต้องทำการตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๔

[๕] ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

เรื่องเสร็จที่ ๘๒๓/๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๔๐๕/๓๓๘๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว สรุปความได้ดังนี้

(๑) กรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการสำนักการแพทย์ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งที่ ๗๙๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีที่ นาง ป. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ขอให้กรุงเทพมหานครชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๒,๒๕๒,๑๙๗ บาท โดยอ้างว่าเป็นความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของ แพทย์หญิง ช. นายแพทย์ ๕ ปฏิบัติงานที่กลุ่มงานสูตินรีเวชกรรม วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล สำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานคร ที่ทำการรักษาโรคเนื้องอกในมดลูก ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือ ที่ ๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงมายังผู้อำนวยการสำนักการแพทย์ในฐานะผู้แต่งตั้ง สรุปได้ว่า การตรวจรักษาโรคของ แพทย์หญิง ช. เป็นไปตามลำดับขั้นตอนการรักษาทั่วไปตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพแพทย์ ภาวะแทรกซ้อนที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากความบกพร่องในการรักษาของแพทย์แต่อย่างใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่ใช่ผลโดยตรงที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของแพทย์ผู้รักษา จึงไม่มีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักการแพทย์

(๒) ต่อมาได้มีการประกาศพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ซึ่งมาตรา ๖๙ บัญญัติให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ งบประมาณ และรายได้ของวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ ในสังกัดสำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานครมาเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร และมาตรา ๗๐ กำหนดให้ข้าราชการซึ่งสังกัดวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ ในสังกัดสำนักการแพทย์ กรุงเทพมหานคร ยังคงเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัย ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ และให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างของส่วนราชการดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงาน

(๓) สำนักการแพทย์ได้มีหนังสือที่ กท ๐๖๐๑/๐๙๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และควรส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่เนื่องจากเรื่องนี้ได้สอบสวนความรับผิดทางละเมิดเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นควรให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นเป็นประการใด จึงแจ้งให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการต่อไป

(๔) กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ เนื่องจากวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกิดเหตุละเมิดในเรื่องนี้ไม่ได้เป็นส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร โดยได้โอนไปเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครโดยผลของมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ และแพทย์หญิง ช. แพทย์ผู้รักษาได้ไปเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครโดยผลของมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๒/๒๕๕๔ ว่า ข้าราชการและลูกจ้างผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการ บุคคลดังกล่าวมิได้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกรุงเทพมหานครอีกต่อไป การที่มาตราดังกล่าวบัญญัติให้ถือว่ามหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นส่วนราชการและรับรองสถานะความเป็นข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครไว้ไม่มีผลทำให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครกลับไปอยู่ในระบบราชการสังกัดกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด อธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครในระดับต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร กรณีจึงมีปัญหาต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่เหตุละเมิดเกิดก่อนวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ โดยขณะเกิดเหตุละเมิดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานครและกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้แล้ว

๑.๑ ถ้าคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จก่อนวันที่พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้แต่งตั้งยังคงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และรายงานผลการสอบสวนไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไปได้หรือไม่ หรือจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และในกรณีหลังนี้ หากอธิการบดีไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมตามข้อ ๑๖ แห่งระเบียบดังกล่าวได้หรือไม่ หรือมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่

๑.๒ ถ้าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังไม่ได้ดำเนินการสอบสวนหรือการสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังคงมีอำนาจสอบสวนต่อไปหรือไม่ หรือกรุงเทพมหานครจะต้องส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ หรือควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๒. มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ ถือเป็นมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐตามนัยมาตรา ๓/๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่ หากไม่ถือว่ามหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามที่ได้หารือไว้ และกรณีเหตุละเมิดเกิดขึ้นหลังจากวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว จะมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร

๓. หากมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ตามที่ได้หารือไว้ในข้อ ๒ เมื่ออธิการบดีได้พิจารณาผลการพิจารณาของคณะกรรมการและวินิจฉัยสั่งการแล้วจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้หน่วยงานใดทำการตรวจสอบระหว่างกรุงเทพมหานครหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร และมาตรา ๕๓ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายนี้เป็นปัญหาสำคัญและยังไม่เคยมีการพิจารณาวินิจฉัยมาก่อน ประกอบกับมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่อยู่ในกำกับของราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครและมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็นในเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานครและผู้แทนมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรณีตามข้อหารือนี้กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลภายหลังพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยมีข้อสงสัยในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

(๒) กรณีที่ นาง ป. ขอให้กรุงเทพมหานครชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของ แพทย์หญิง ช. แพทย์ประจำกลุ่มงานสูตินรีเวชกรรม วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดฯ ได้สอบสวนและรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว แต่ยังมีปัญหาว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังคงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หรือจะต้องส่งรายงานผลการสอบสวนให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ และในกรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ หากมีการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้หน่วยงานใดทำการตรวจสอบต่อไป เพราะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจกำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย แต่ขณะเดียวกันก็บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของแต่ละกระทรวงด้วย

สำหรับความเสียหายอื่น ๆ ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ แต่คณะกรรมการฯ ยังไม่ได้เริ่มสอบสวนหรือดำเนินการสอบสวนไปแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ นั้น กรุงเทพมหานครขอถอนข้อหารือในประเด็นนี้ออกไปก่อน เพราะยังไม่ได้เสนอรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เพียงพอแก่การพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานครประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีประเด็นต้องพิจารณาและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มีสถานะเป็น "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔[๑] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติให้ "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัตินี้หมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดในมาตรา ๓/๑[๒] (๒) ให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็น

---

[๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๒] มาตรา ๓/๑ ให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๑) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

(๒) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

ส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ดังนั้น เมื่อมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ ได้บัญญัติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานครและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการ ประกอบกับมาตรา ๕[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของแต่ละกระทรวง และมาตรา ๕๓[๕] แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย และในกรณีมีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครไม่อาจพิจารณาหาข้อยุติได้ภายในหกสิบวัน ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณามีคำวินิจฉัยเป็นที่สุด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจกำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครโดยราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนกลาง กรณีจึงถือได้ว่ามหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นสถาบันอุดมศึกษาซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐตามมาตรา ๓/๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ และเป็นหน่วยงานอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ อันอยู่ในความหมายของคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ประเด็นที่สอง กรณีที่ นาง ป. ขอให้กรุงเทพมหานครชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของ แพทย์หญิง ช. ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบสวนเสร็จแล้วและรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะยังคงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ หรือต้องส่งรายงานผลการสอบสวนให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ และในกรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ หากมีการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้หน่วยงานใด

---

[๓] มาตรา ๔ ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

[๔] มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

[๕] มาตรา ๕๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๖ และให้สอดคล้องกับนโยบายของกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครพิจารณาหาข้อยุติ หากไม่สามารถมีข้อยุติได้ภายในหกสิบวัน ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหากมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้เป็นที่สุด

ทำการตรวจสอบต่อไป เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๖๙[๖] ได้บัญญัติให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ งบประมาณ และรายได้ของวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลมาเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ดังนั้น หนี้ที่เกิดจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกของเจ้าหน้าที่วิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาลจึงโอนไปเป็นของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครด้วย เมื่อมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครอาจต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๒๖[๗] บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๓๑[๘] บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครจึงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๑๗[๙] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีตามข้อหารือนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงไปให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการและดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ส่วนปัญหาว่าเมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครได้วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้แล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้หน่วยงานใดทำการตรวจสอบต่อไป นั้น เห็นว่า โดยที่มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น หากผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครยังไม่จัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

---

[๖] มาตรา ๖๙ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ งบประมาณ และรายได้ของวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ในสังกัดสำนักการแพทย์กรุงเทพมหานคร ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๗๑) ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มาเป็นของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามรายการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศกำหนด โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๗] มาตรา ๒๖ ให้มีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือจะมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้

[๘] มาตรา ๓๑ อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวงและโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) บรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ฯลฯ ฯลฯ

ของเจ้าหน้าที่สำหรับมหาวิทยาลัย ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบดังกล่าวก็ต้องมีคำสั่งให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยอนุโลม ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙[๑๐] โดยในส่วนของขั้นตอนการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดว่า ตามหมวด ๒ ของระเบียบฯ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ซึ่งกรณีของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครฯ มาตรา ๕[๑๑] ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๕๓[๑๒] วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีเสนอปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย อันถือได้ว่ารัฐมนตรีมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยด้วย แต่โดยที่มาตรา ๔[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร และมาตรา ๕๓[๑๔] วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย อันเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรงซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงอยู่ในฐานะผู้กำกับดูแลและเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนแทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานครจึงต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตรวจสอบ ซึ่งหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีความเห็นเป็นประการใด อธิการบดีก็ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๔

---

[๑๐]แจ้งตามหนังสือ ที่ นร ๐๒๑๔/ว ๒๓๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๑๑]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๑๒]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

[๑๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๑๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๓๓/๐๐๙ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ลับ ที่ ๒๓๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน บริเวณคลอง ๑๑ – ๑๒ ตำบลลำไทร อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ของการเคหะแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๓๙ สืบเนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่กองที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งและแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อที่ดินที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติกำหนดหลายประการ เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติเป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๗๔๘,๐๙๐,๕๐๐ บาท โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานกรณีดังกล่าว โดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบการเคหะแห่งชาติว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๔๘ อย่างไรก็ดี โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แปลงที่ดินอันเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ แต่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งพ้นสิบปีไปแล้ว สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การเคหะแห่งชาติจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำภายหลังจากสิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณาดำเนินการตามคำสั่งหรือไม่ และควรมีแนวปฏิบัติอย่างไรจึงชอบด้วยกฎหมายและระเบียบดังกล่าว

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๓๓ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว การรายงานผลการสอบสวนต่อผู้แต่งตั้งจำต้องทำการสอบสวนเพื่อระบุถึงผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีทำให้คดีขาดอายุความด้วยหรือไม่ เพียงใด หรือผู้แต่งตั้งต้องแยกไปดำเนินการอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก หรือควรมีแนวปฏิบัติอย่างไรจึงชอบด้วยกฎหมายและระเบียบดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของการเคหะแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการเคหะแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นหารือว่า เหตุแห่งการละเมิดได้เกิดเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ แต่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงขาดอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การสอบข้อเท็จจริงจึงไม่อาจเกิดผลบังคับในชั้นที่สุดได้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องปฏิบัติอย่างไร

ประเด็นที่หนึ่ง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด ซึ่งหากเหตุการณ์ได้ล่วงเลยเวลามานานมากจนขาดอายุความทำให้การสอบสวนไม่อาจเกิดผลบังคับได้ก็อาจยุติการสอบสวน แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความแล้ว หากหน่วยงานประสงค์จะดำเนินการต่อไปก็ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ที่จะสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไป ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เพื่อสอบสวนว่าการเคหะแห่งชาติได้รับความเสียหายในการจัดซื้อที่ดินหรือไม่ และมีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่สอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จและเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งหากปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ว่าสิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความแล้ว ก็ยังฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อไปได้ เนื่องจากศาลไม่อาจอ้างอายุความเป็นเหตุยกฟ้องหากคู่ความมิได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๙ [๑] แห่ง

---

[๑] มาตรา ๑๙๓/๒๙ เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในประเด็นทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๔๒[๒] และที่ ๕๖๖/๒๕๔๘[๓]

ประเด็นที่สอง โดยที่คำสั่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ลับ ที่ ๒๓๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายและผู้ต้องรับผิดเฉพาะกรณีการจัดซื้อที่ดินเท่านั้น ในชั้นนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความและผู้ที่ทำให้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๔

---

[๒] บันทึก เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการตรวจพิจารณาสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิดที่ขาดอายุความ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๒๑๐ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์การฟอกหนังขอหารือเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๖๒๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๑	๒๐๕/๕๕	การเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๒/๓๖๐๗๓ ลว ๑๘ พ.ย. ๕๔
๒	๖๙๓/๕๕	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กองทัพเรือกรณีมีมติคณะรัฐมนตรียกเว้นความรับผิด	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๒/๐๙๙๙๗ ลว ๒๑ มี.ค. ๕๕

เรื่องเสร็จที่ ๒๐๕/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๓๖๐๗๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือหารือมายังกรมบัญชีกลาง โดยแจ้งว่า ธนาคารเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มีกระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละ ๕๐ ถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวม ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. ธนาคารถือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี หรือข้อบังคับอื่นใด ที่ยกเว้นให้ธนาคารมิต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

๓. หากธนาคารอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บุคคลใดจะเป็นผู้ดำเนินการส่งรายงานหรือสำนวนการสอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มายังกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ระหว่าง กรรมการผู้จัดการ ผู้แทนของธนาคาร หรือหัวหน้าคณะกรรมการสอบความรับผิดทางละเมิด

๔. หากธนาคารมิได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบจะมีผลเช่นใด

๕. การเรียกร้องให้รับผิดและชดใช้ค่าเสียหายจากมูลเหตุละเมิดนั้น การคิดค่าเสียหายเริ่มนับจากเมื่อใด ทั้งนี้ เพื่อให้การเรียกร้องเป็นไปอย่างถูกต้อง

กรมบัญชีกลางโดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหารือของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยฯ มิได้ระบุชัดเจนว่าธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอันจะถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้โดยตรง อาศัยเพียงจำนวนการถือหุ้นจากหน่วยงานภาครัฐเกินร้อยละ ๕๐ เท่านั้น ซึ่งการถือหุ้นดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนได้ตลอดเวลา ประกอบกับพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยฯ ยังระบุให้นำบทบัญญัติว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดมาใช้บังคับแก่ธนาคารโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไป

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลางโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในระยะแรกของการก่อตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยนั้น สัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจรวมกันไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายแล้วของธนาคาร จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยได้มีการเพิ่มทุนเพื่อระดมเงินทุนสำหรับใช้ในการบริหารกิจการของธนาคาร โดยมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ กระทรวงการคลัง[๑] ถือหุ้นร้อยละ ๔๘.๕๔๐ ธนาคารออมสิน[๒] ถือหุ้นร้อยละ ๓๙.๘๑๓ และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นร้อยละ ๙.๘๓๐ ทำให้สัดส่วนการถือหุ้นของกระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจรวมกันเกินร้อยละ ๕๐ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายแล้วของธนาคาร จึงส่งผลให้ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามบทนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ"[๓] ประเภท (ค) ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ตามนัยความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ[๔] นอกจากนี้ ผู้แทนกรมบัญชีกลางชี้แจงว่า ประสงค์จะหารือเฉพาะประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เท่านั้น ส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยหารือมายังกรมบัญชีกลางเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่กรมบัญชีกลางสามารถให้ความเห็นแก่ธนาคารได้เอง

---

[๑] คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้กระทรวงการคลังซื้อหุ้นเพิ่มทุนธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจำนวน ๑,๔๘๑.๔๘ ล้านหุ้น วงเงินประมาณ ๑,๖๐๐ ล้านบาท

[๒] คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้ธนาคารออมสินซื้อหุ้นเพิ่มทุนธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจำนวน ๑,๒๓๘.๕๔ ล้านหุ้น วงเงินประมาณ ๑,๓๓๗.๖๒ ล้านบาท

[๓] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] ปรากฏตามประกาศธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ที่ กค ๐๘๐๓/๑๐๓๙ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามบทนิยามในมาตรา ๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึง หน่วยงาน ๓ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ประเภทที่ ๒ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

ประเภทที่ ๓ ได้แก่ หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยไม่เป็นหน่วยงานตามประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๓ ดังนั้น จึงเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕[๖] บัญญัติให้จัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยและให้ธนาคารเป็นนิติบุคคล มาตรา ๗[๗] บัญญัติให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้หนึ่งพันล้านบาทแบ่งออกเป็นหุ้นสามัญหนึ่งร้อยล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละสิบบาท โดยให้ธนาคารขายหุ้นให้แก่กระทรวงการคลังหรือบุคคลอื่น ซึ่งกระทรวงการคลังซื้อหุ้นของธนาคารได้ไม่เกินร้อยละ ๔๙ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และมาตรา ๑๑[๘] บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดมาใช้บังคับแก่ธนาคารโดยอนุโลม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า การจัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยฯ ไม่ได้ประสงค์ให้ธนาคารมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ต้น เพราะกฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังซื้อหุ้นของธนาคารได้ไม่เกินร้อยละ ๔๙ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดเท่านั้น แตกต่างจากการจัดตั้งธนาคารอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ทุนของธนาคารทั้งหมดหรือมากกว่าร้อยละ ๕๐ ในวาระเริ่มแรกเป็นของรัฐ เช่น กรณีธนาคารออมสิน ตามมาตรา ๑๐[๙] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๔๘๙ กรณีธนาคารอาคารสงเคราะห์

---

[๕]มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

[๖]มาตรา ๕ ให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า “ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย” และให้ธนาคารเป็นนิติบุคคล

[๗]มาตรา ๗ ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้หนึ่งพันล้านบาท แบ่งออกเป็นหุ้นสามัญหนึ่งร้อยล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละสิบบาท โดยให้ธนาคารขายหุ้นให้แก่กระทรวงการคลังหรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

การลดทุนของธนาคารต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน และมิให้นำมาตรา ๑๓๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ

ให้กระทรวงการคลังซื้อหุ้นของธนาคารได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่จะต้องไม่เกินร้อยละสี่สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด

[๘]มาตรา ๑๑ ภายหลังที่ธนาคารได้มีผู้ถือหุ้น และได้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้งกรรมการตามความในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดมาใช้บังคับแก่ธนาคารโดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้

[๙]มาตรา ๑๐ ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สินทรัพย์ ความรับผิดและธุรกิจของคลังออมสิน กรมไปรษณีย์โทรเลข ให้แก่ธนาคารออมสินดำเนินกิจการต่อไป

ให้รัฐมนตรีประกาศวันซึ่งได้โอนดังกล่าวแล้วในราชกิจจานุเบกษา

ตามมาตรา ๖[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ กรณีธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๙[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ หรือกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามมาตรา ๗[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวาระเริ่มแรกของการจัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ ธนาคารได้มีการเพิ่มทุนเพื่อระดมเงินทุนสำหรับใช้ในการบริหารกิจการของธนาคาร ทำให้ธนาคารมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ กระทรวงการคลัง ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีสัดส่วนการถือหุ้นรวมกันเกินร้อยละ ๕๐ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายแล้วของธนาคาร จึงส่งผลให้ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามบทนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ"[๑๓] ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กรณีจึงเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความเป็นรัฐวิสาหกิจของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยไม่ได้เป็นมาตั้งแต่วาระเริ่มแรกของการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพิ่งจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะมีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนการถือหุ้นภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งธนาคารมาแล้วหลายปี และสัดส่วนการถือหุ้นของธนาคารอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา อันส่งผลให้ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมีสถานะไม่แน่นอนในการเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยฯ

---

[๑๐]มาตรา ๖ ให้กำหนดทุนของธนาคารเป็นจำนวนเงินไม่เกินห้าร้อยล้านบาท โดย

(ก) รัฐจ่ายให้เป็นทุนประเดิมยี่สิบล้านบาท

(ข) รัฐจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ ตามที่เห็นสมควร

(ค) เงินร่วมทุนจากบุคคลอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ทุนของธนาคารตามวรรคหนึ่ง อาจเพิ่มขึ้นได้เป็นครั้งคราวตามความจำเป็น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

[๑๑]มาตรา ๙ ให้กำหนดทุนประเดิมของธนาคารเป็นจำนวนสองพันห้าร้อยล้านบาท ประกอบด้วย

(๑) เงินผลกำไรรวมทั้งดอกผลตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารเงินผลกำไรที่ได้จากธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราเพื่อส่งเสริมกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๙

(๒) เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายสมทบจนครบจำนวนทุนประเดิมนั้น

ให้กระทรวงการคลังดำเนินการเพื่อโอนเงินตาม (๑) และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเงินตาม (๒) เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันล้านบาทให้แก่ธนาคารภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และเงินส่วนที่เหลือ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทยอยจ่ายจนครบจำนวนทุนประเดิมตามวรรคหนึ่งภายในสองปีนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

[๑๒]มาตรา ๗ ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้สี่พันล้านบาท แบ่งเป็นสี่สิบล้านหุ้น มีมูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท โดยให้ธนาคารขายหุ้นให้แก่กระทรวงการคลัง เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ สถาบันการเงิน หรือบุคคลอื่น และกองทุนด้านการเกษตรหรือกองทุนอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

ให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของธนาคารไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๑๔]มาตรา ๑๒ ให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยและประกอบกิจการอื่นดังต่อไปนี้

(๑) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้

(มีต่อหน้าถัดไป)

และหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว[๑๕] แล้ว เห็นได้ว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินและประกอบกิจการอื่นให้สอดคล้องกับหลักการของศาสนาอิสลามเท่านั้น มิได้เป็นองค์กรที่มีการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่งอย่างใด อันสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงไม่เป็น "หน่วยงานของรัฐ"[๑๖] ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๔)

(๒) รับฝากเงินเพื่อการลงทุน

(๓) ทำธุรกิจเงินตราต่างประเทศของธนาคาร

(๔) ออก ขาย ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารทางการเงินหรือรับโอนสิทธิเรียกร้องของผู้รับประโยชน์ในตราสารนั้น

(๕) ให้ยืมหรือบริการทางการเงินในรูปอื่นที่เป็นประเพณีปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่นในด้านธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

(๖) รับประกันความเสี่ยงในเชิงพาณิชย์ในการลงทุนของผู้ลงทุนไทยในต่างประเทศ

(๗) เรียกเก็บส่วนลด ค่าธรรมเนียม และค่าบริการอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการให้กู้ยืมเงิน ซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลด การค้ำประกัน และการให้บริการอื่น

(๘) จัดการบัญชีชะกาต

(๙) เป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์โดยได้รับค่านายหน้าหรือบำเหน็จเป็นการตอบแทนในทางการค้า

(๑๐) เป็นนายหน้าหรือตัวแทนในการจัดหาเงินให้ยืมหรือเงินลงทุนให้แก่กิจการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรือการจัดการให้ยืมหรือการลงทุนแก่กิจการดังกล่าว

(๑๑) กิจการอันพึงเป็นงานธนาคารตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง

(๑๒) กิจการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ เกี่ยวเนื่อง หรือสนับสนุนในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

การดำเนินกิจการของธนาคารตามวรรคหนึ่งจะต้องไม่ขัดกับหลักการของศาสนาอิสลาม

[๑๕]หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการประกอบธุรกิจทางการเงินในระบบสถาบันการเงินโดยทั่วไปผูกพันอยู่กับระบบดอกเบี้ย อันขัดหรือแย้งกับหลักการของศาสนาอิสลามซึ่งห้ามมิให้ดำเนินธุรกิจทางการเงินที่ผูกพันกับดอกเบี้ย จึงสมควรจัดตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินและประกอบกิจการอื่นให้สอดคล้องกับหลักการของศาสนาอิสลาม ซึ่งจะส่งเสริมและสนับสนุนการระดมเงินออมและการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ อันจะเป็นการอำนวยประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

[๑๖]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กองทัพเรือกรณีมีมติคณะรัฐมนตรียกเว้นความรับผิด

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๐๙๙๗ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กองทัพเรือขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาตอบข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๕ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้กองทัพเรือ และ นาวาโท ร. ร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ บริษัท ท. จำกัด โจทก์ที่ ๑ และ บริษัท ม. จำกัด โจทก์ที่ ๒ ซึ่งฟ้องกองทัพเรือ และ นาวาโท ร. ผู้บังคับการเรือ (ขณะเกิดเหตุ) กรณีเรือหลวงปิ่นเกล้ากระทำละเมิดโดนกับเรือสินค้าฮาลบอร์กได้รับความเสียหายเหตุเกิดเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๗ โดยศาลพิพากษาให้ร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่โจทก์ที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของเรือฮาลบอร์ก เป็นเงินจำนวน ๕,๔๔๐,๕๔๒.๔๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๗ จนกว่าจะชำระเสร็จ และพิพากษาให้ร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ที่ ๒ ในฐานะผู้รับประกันภัยสินค้าในเรือฮาลบอร์กที่ได้รับความเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๒๙,๑๔๙,๒๓๗.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๗ จนกว่าจะชำระเสร็จ ในการนี้กองทัพเรือได้นำเงินพร้อมดอกเบี้ย รวมเป็นจำนวน ๗๙,๔๕๔,๕๒๗.๒๘ บาท (เจ็ดสิบเก้าล้านสี่แสนห้าหมื่นสี่พันห้าร้อยยี่สิบเจ็ดบาทยี่สิบแปดสตางค์) ไปชำระให้แก่โจทก์ เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แล้ว

โดยที่เรื่องนี้เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ ซึ่งได้เคยมีการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสร็จสิ้นไปแล้วว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเรือเอกชน เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด กองทัพเรือจึงขอหารือแนวทางปฏิบัติรวม ๖ ประเด็น ดังนี้

๑. เมื่อกองทัพเรือได้ชดใช้ค่าเสียหายไปแล้ว กองทัพเรือสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจาก นาวาโท ร. ได้หรือไม่ เพียงใด และนอกจาก นาวาโท ร. แล้ว บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในขณะเกิดเหตุ กองทัพเรือสามารถไล่เบี้ยได้ด้วยหรือไม่ เพียงใด

๒. ขั้นตอนการปฏิบัติในการใช้สิทธิไล่เบี้ยจะต้องดำเนินการอย่างไร

๓. ในกรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการต้องสอบข้อเท็จจริงใหม่ หรือสามารถใช้ข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วตามคำพิพากษาของศาลเป็นแนวทางในการพิจารณาความรับผิด

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๔๑ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. อายุความการใช้สิทธิไล่เบี้ยจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และจะต้องใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๕. สำหรับเรือหลวงปิ่นเกล้าซึ่งได้รับความเสียหายในครั้งนี้ด้วย กองทัพเรือได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดทางแพ่งตามระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และการสอบสวนได้เสร็จสิ้นแล้วโดยคณะกรรมการเห็นว่าอุบัติเหตุเรือโดนกันมิได้เกิดจากความประมาทของเจ้าหน้าที่กองทัพเรือ แต่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของเรือฮาลบอร์ก เมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าอุบัติเหตุดังกล่าวเป็นความประมาทของเรือหลวงปิ่นเกล้า กองทัพเรือจะต้องดำเนินการในส่วนของความเสียหายของเรือหลวงปิ่นเกล้าอีกหรือไม่ เพียงใด

๖. การกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำของผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือหรือผู้นำเรือ การใช้สิทธิไล่เบี้ยจากบุคคลดังกล่าว กองทัพเรือจะต้องนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๑๖ มาใช้ประกอบการวินิจฉัยความรับผิดของผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของทางราชการและทรัพย์สินของบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่ เพียงใด

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหารือของกองทัพเรือมีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ให้กองทัพเรือร่วมกับเจ้าหน้าที่ชำระหนี้ให้แก่บุคคลภายนอก เมื่อกองทัพเรือชำระหนี้ดังกล่าวแล้วจะนำผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเดิมมาใช้ประกอบการพิจารณาไม่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ หากต้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไล่เบี้ยอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกรณีนี้จะนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๑๖ มายกเว้นความรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นทั้ง ๖ ตามข้อหารือของกองทัพเรือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพเรือ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อกองทัพเรือได้ชดใช้ค่าเสียหายไปแล้ว กองทัพเรือสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจาก นาวาโท ร. ได้หรือไม่ เพียงใด และนอกจาก นาวาโท ร. แล้ว เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในขณะเกิดเหตุ กองทัพเรือสามารถไล่เบี้ยได้ด้วยหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ข้อกฎหมายในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่

๖๘๐/๒๕๔๐[๑] โดยสรุปได้ว่า ในกรณีของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้กระทำละเมิดต่อเอกชนก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ[๒] อายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยซึ่งเป็นข้อกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ จึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๙[๓] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๑๑/๒๕๕๓[๔]

สำหรับกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กองทัพเรือได้กระทำละเมิดเมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๑๐๖๙๒-๑๐๖๙๓/๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า กรณีที่เรือหลวงปิ่นเกล้าโดนกับเรือฮาลบอร์กเป็นความประมาทเลินเล่อในการเดินเรือของเรือหลวงปิ่นเกล้า จึงให้กองทัพเรือ และ นาวาโท ร. ร่วมกันชดใช้เงินค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่ บริษัท ท. จำกัด โจทก์ที่ ๑ และ บริษัท ม. จำกัด โจทก์ที่ ๒ ซึ่งได้รับความเสียหายจากกรณีเรือหลวงปิ่นเกล้ากระทำละเมิดโดนกับเรือฮาลบอร์ก และกองทัพเรือได้นำเงินพร้อมดอกเบี้ยไปชำระให้แก่โจทก์ทั้งสองตามคำพิพากษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น กองทัพเรือจึงสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจาก นาวาโท ร. ได้ ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่กองทัพเรือได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๙[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในขณะเกิดเหตุ หากกองทัพเรือพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้มีส่วนร่วมกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เรือฮาลบอร์กได้รับความเสียหาย กองทัพเรือมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นที่สอง ขั้นตอนการปฏิบัติในการใช้สิทธิไล่เบี้ยจะต้องดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อเหตุละเมิดเกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

---

[๑] บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๒] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

[๓] มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

[๔] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (กรณีกรมทางหลวงชนบท) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

มีผลใช้บังคับ มาตรา ๘[๖] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เว้นแต่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติจึงไม่นำมาใช้ ดังนั้น กรณีนี้กองทัพเรือย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยเรียกเงินชดใช้จาก นาวาโท ร. ผู้กระทำละเมิดในลักษณะลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐[๗]

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการต้องสอบข้อเท็จจริงใหม่ หรือสามารถใช้ข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วตามคำพิพากษาของศาลเป็นแนวทางในการพิจารณาความรับผิด นั้น เห็นว่า เมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา ๘[๘] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติจึงไม่นำมาใช้ เมื่อกองทัพเรือได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามคำพิพากษาของศาลไปแล้ว กองทัพเรือจึงมีสิทธิไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ กองทัพเรือจึงใช้ข้อเท็จจริงที่ยุติตามคำพิพากษาของศาลเป็นแนวทางพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๑๑/๒๕๕๓[๙]

ประเด็นที่สี่ อายุความการใช้สิทธิไล่เบี้ยจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด และจะต้องใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น สืบเนื่องจากความเห็นในประเด็นที่หนึ่ง ที่เห็นว่าอายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยเป็นข้อกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติ ดังนั้น อายุความการใช้สิทธิไล่เบี้ยจึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กองทัพเรือได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๙[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

---

[๖] มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

[๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ประเด็นที่ห้า สำหรับเรือหลวงปิ่นเกล้าซึ่งได้รับความเสียหายในครั้งนี้ด้วย กองทัพเรือได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดทางแพ่งตามระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และการสอบสวนได้เสร็จสิ้นแล้วโดยคณะกรรมการเห็นว่าอุบัติเหตุเรือโดนกันมิได้เกิดจากความประมาทของเจ้าหน้าที่กองทัพเรือ แต่เกิดจากความประมาทเลินเล่อของฝ่ายเรือฮาลบอร์ก เมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าอุบัติเหตุดังกล่าวฝ่ายเรือหลวงปิ่นเกล้ามีส่วนประมาทมากกว่าฝ่ายเรือฮาลบอร์ก กองทัพเรือจะต้องดำเนินการในส่วนของความเสียหายของเรือหลวงปิ่นเกล้าอีกหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า กรณีนี้กองทัพเรือสามารถนำข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๖๙๒-๑๐๖๙๓/๒๕๕๓ มาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่กรณีความเสียหายที่เกิดกับเรือหลวงปิ่นเกล้าได้ โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๑๑/๒๕๕๓[๑๑]

ประเด็นที่หก ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำของผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือ การใช้สิทธิไล่เบี้ยจากบุคคลดังกล่าว กองทัพเรือจะต้องนำมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๑๖ มาใช้ประกอบการวินิจฉัยความรับผิดของผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของทางราชการและทรัพย์สินของบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๑๖[๑๒] ตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอ อนุมัติให้ผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือของกองทัพเรือ ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งให้แก่กองทัพเรืออันเนื่องมาจากการนำเรือหรือควบคุมเรือในทุกกรณี หากมิได้เกิดจากการจงใจ โดยให้ได้รับโทษทางวินัยหรือทางอาญาแต่เพียงประการเดียว และถ้ามีบุคคลที่สามได้รับความเสียหายด้วย ให้อยู่ในดุลพินิจของกองทัพเรือที่จะวินิจฉัยในเรื่องความรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลที่สาม ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเป็นคำสั่งในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น[๑๓] กองทัพเรือในฐานะส่วนราชการสังกัดกระทรวงกลาโหมจึงต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย และในกรณีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้กองทัพเรือ และ นาวาโท ร. ซึ่งเป็นผู้บังคับการเรือหลวงปิ่นเกล้าขณะเกิดเหตุร่วมกันรับผิดชดใช้เงินค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยต่อ บริษัท ท. จำกัด และ บริษัท ม. จำกัด อันเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อในการเดินเรือของเรือหลวงปิ่นเกล้า

---

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๑๒] ปรากฏตามสำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๑๒๒๐๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๑๖ เรื่อง ขอให้ผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือ ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง

[๑๓] คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกเรื่อง สิทธิการทำไม้ในพื้นที่ที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน (เรื่องเสร็จ ๒๘/๒๕๒๖) สรุปได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ในเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับใหม่เพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการ ก็ต้องไปดำเนินการเสียก่อน

กองทัพเรือจึงไม่อาจใช้สิทธิไล่เบี้ยกับ นาวาโท ร. ในส่วนที่เกิดความเสียหายแก่กองทัพเรือได้ แต่ในส่วนของความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอก ย่อมอยู่ในดุลพินิจของกองทัพเรือที่จะวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ได้

สำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในขณะเกิดเหตุนั้น เมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๑๖ ไม่ได้ระบุยกเว้นความรับผิดทางแพ่งให้แก่เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง จึงไม่ได้รับการยกเว้นในกรณีดังกล่าวด้วย ซึ่งอยู่ในดุลพินิจของกองทัพเรือที่จะวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องได้

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๕

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๑	๘๗๘/๕๖	การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของสถาบันการบินพลเรือน ที่ไม่ชอบด้วยระเบียบข้อบังคับ	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๒/๕๐๖๗๔ ลว ๑๘ ธ.ค. ๕๕
๒	๙๕๙/๕๖	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่โอนย้ายไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น (กรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมโอนย้ายไปสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด นร ๐๔๐๑.๖/๓๔๒๔ ลว ๑๑ มี.ค. ๕๖
๓	๙๖๐/๕๖	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่กรณีทุจริตการใช้จ่ายเงินทดรองราชการ	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๒/๕๐๘๐๓ ลว ๑๙ ธ.ค. ๕๕
๔	๑๑๒๔/๕๖	สถานภาพของบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด บสส. (สก.) (กม.) ๑๗๖/๒๕๕๖ ลว ๑๑ มิ.ย. ๕๖
๕	๑๒๙๑/๕๖	การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่โดยกระทรวงการคลัง	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๗๗๑ ลว ๑๓ ก.พ. ๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของสถาบันการบินพลเรือนที่ไม่ชอบด้วยระเบียบข้อบังคับ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๕๐๖๗๔ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากสถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในประเด็นเรื่องร้องเรียนการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานเจ้าหน้าที่ของ สบพ. จำนวน ๔ ราย ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๙-๒๕๔๐ โดยเห็นว่าผู้ว่าการ สบพ. ในขณะนั้นและผู้เกี่ยวข้องมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับหรือระเบียบของหน่วยงาน สบพ. จึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับบุคคลดังต่อไปนี้

๑. นาย บ. อดีตผู้ว่าการ สบพ.
๒. รศ.ดร. อ. อดีตผู้ว่าการ สบพ.
๓. นาย น. อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ
๔. นางสาว พ. อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ
๕. คณะกรรมการ สบพ. ในขณะนั้น

สำหรับคณะกรรมการ สบพ. นั้น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ กำหนดให้ประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงคมนาคม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมการบินพลเรือน ผู้แทนบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ผู้แทนบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ผู้แทนกองทัพอากาศ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่เกินสองคน โดยมีผู้ว่าการ สบพ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ดังนั้น เพื่อความชัดเจนและเป็นแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือกรมบัญชีกลางในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. จากการตรวจสอบเบื้องต้นของ สบพ. ปรากฏว่าการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จำนวน ๔ ราย เกือบทุกกรณีขาดอายุความแล้ว (ครบ ๑๐ ปี) ขอสอบถามว่า โดยผลของกฎหมายหน่วยงานยังสามารถดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปได้อีกหรือไม่ อย่างไร

๒. เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้อาจต้องรับผิดในเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน กล่าวคือ มีคณะกรรมการ สบพ. ในขณะนั้นร่วมอยู่ด้วย ขอสอบถามว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ควรแต่งตั้งบุคคลระดับใดเป็นประธาน ใครเป็น

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๘๐ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และมีวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอย่างไร ผู้แต่งตั้งทุกหน่วยงานต้องลงนามในคำสั่งหรือไม่ องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จำเป็นต้องมีผู้แทนของทุกหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแก่คณะกรรมการ สบพ. ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบางคนมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เช่น กรรมการผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี สามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

๔. เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสร็จแล้ว จะรายงานผลไปยังผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการอย่างไร ต้องรายงานผู้แต่งตั้งครบทุกหน่วยงานหรือไม่ (เวียนฉบับเดียวทุกหน่วยงานหรือหลายฉบับแยกไปแต่ละหน่วยงาน) และผู้วินิจฉัยสั่งการเมื่อได้รับผลการพิจารณาดังกล่าวจะรายงานผลการสอบสวนไปยังกระทรวงการคลังภายใน ๗ วัน อย่างไร และหากผู้วินิจฉัยสั่งการมีความเห็นไม่ตรงกันจะสั่งการอย่างไร และกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ต้องรับผิด ใครจะเป็นผู้แจ้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนว่าจะต้องชดใช้เงินเท่าไร และหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับชำระเงินดังกล่าว และหากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้ หน่วยงานใดจะเป็นผู้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีและบังคับคดี

๕. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเสียชีวิตก่อน หรือในขณะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะมีผลอย่างไร และต้องดำเนินการประการใด

ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นที่กระทรวงคมนาคมขอหารือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันการบินพลเรือน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานของสถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) ตามข้อหารือนี้อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า แม้ว่าการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานของ สบพ. บางรายจะได้กระทำไปในช่วงเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ แต่หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังตรวจสอบ ฯลฯ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ย่อมนำมาใช้บังคับได้ ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐* ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การดำเนินการของ สบพ. เกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

---

*บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า หากการบรรจุแต่งตั้งพนักงานจำนวน ๔ รายได้ก่อความเสียหายแก่ สบพ. ความเสียหายในกรณีนี้จะอยู่ภายใต้บังคับหลักเกณฑ์แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่ ซึ่งเห็นว่า ข้อ ๔[๒] แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า ในระเบียบนี้ "ความเสียหาย" หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงคำสั่งหรือกฎ ส่วนการบรรจุแต่งตั้งและการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานเจ้าหน้าที่ สบพ. โดยไม่ชอบด้วยข้อบังคับหรือระเบียบของ สบพ. นั้น หากพิจารณาว่าเกิดความเสียหายตามที่ สตง. มีความเห็นและเป็นละเมิด การละเมิดในกรณีนี้ก็เกิดจากการบรรจุแต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนเฉพาะรายบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงมิใช่ "ความเสียหาย" ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่จำต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะไม่มีระเบียบหรือกฎกำหนดหลักเกณฑ์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎ แต่หาก สบพ. เห็นว่ากรณีนี้เกิดความเสียหายขึ้น สบพ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ก็ยังมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นไปตามหลักสารบัญญัติบทใด และเพื่อที่จะทราบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเป็นไปตามบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดย สบพ. จะดำเนินการอย่างใดก็ได้เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างโปร่งใสและเที่ยงธรรม โดยอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นแนวทาง ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๙[๓]

ในกรณีที่ สบพ. เห็นควรดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นแนวทาง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในปัญหาที่หารือมาในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แม้จะปรากฏว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามข้อหารือนี้จะขาดอายุความแล้ว แต่ก็ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายที่จะสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต่อไป เพราะแม้ว่าสิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความแล้ว ก็ยังฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อไปได้ เนื่องจากศาลไม่อาจอ้างอายุความเป็นเหตุยกฟ้องหากคู่ความมิได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๙[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในประเด็นทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๔๒[๕]

---

[๒] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"ละเมิด" "ละเมิด"

"ความเสียหาย" หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

[๓] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งหรือกฎของเจ้าหน้าที่ : กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งและกฎในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๓๙ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๔] มาตรา ๑๙๓/๒๙ เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

[๕] บันทึก เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการตรวจพิจารณาสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิดที่ขาดอายุความ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๒๑๐ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง สำหรับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งพนักงานของ สบพ. ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของ สบพ. (อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ) ผู้ว่าการ สบพ. และคณะกรรมการ สบพ. จึงแยกพิจารณาตามตำแหน่งของผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ สบพ. ได้ ดังนี้

ก. กรณีเจ้าหน้าที่ สบพ. (อดีตหัวหน้าแผนกทรัพยากรบุคคลและสวัสดิการ) ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ผู้ว่าการ สบพ. ในฐานะผู้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างตำแหน่งอื่นนอกจากที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ สบพ. (ที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญซึ่งทำหน้าที่ช่วยผู้ว่าการ) ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑[๖] (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ

ข. กรณีผู้ว่าการ สบพ. ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ประธานคณะกรรมการ สบพ. ในฐานะผู้ลงนามแต่งตั้งผู้ว่าการตามมาตรา ๑๗[๗] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ

ค. กรณีคณะกรรมการ สบพ. ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้กำกับดูแล สบพ. ตามมาตรา ๒๖[๘] แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือนฯ

ทั้งนี้ โดยที่การบรรจุแต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน สบพ. มีผู้เกี่ยวข้องในแต่ละรายแตกต่างกันไปตามผลการตรวจสอบของ สตง. โดยหลักแล้วการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสำหรับการบรรจุแต่งตั้งพนักงานแต่ละรายจึงแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่หนึ่งในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานตรวจสอบภายในมีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้ว่าการ สบพ. (นาย บ.) และเจ้าหน้าที่ สบพ. (นาย น. และ นางสาว พ.) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้แก่ ประธานคณะกรรมการ สบพ.

(๒) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่สองในตำแหน่งนักวิชาการ ๓ มีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้ว่าการ สบพ. (นาย บ.) และเจ้าหน้าที่ สบพ. (นาย น.) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้แก่ ประธานคณะกรรมการ สบพ.

(๓) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่สามในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการ มีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ คณะกรรมการ สบพ. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

---

[๖] มาตรา ๒๑ ผู้ว่าการมีอำนาจ

(๑) บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน ลด ตัดเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยพนักงานและลูกจ้างตำแหน่งอื่น นอกจากที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการตามความในมาตรา ๑๖ (๕) ทั้งนี้ ตามข้อบังคับหรือระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ ฯลฯ

[๘] มาตรา ๒๖ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ สบพ. เพื่อการนี้จะสั่งให้ สบพ. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของ สบพ. ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี

(๔) การบรรจุแต่งตั้งพนักงานรายที่สี่ในตำแหน่งครูวิชาภาคพื้น แผนกคอมพิวเตอร์ มีผู้เกี่ยวข้องได้แก่ คณะกรรมการ สบพ. ผู้ว่าการ สบพ. (รศ.ดร. อ.) และเจ้าหน้าที่ สบพ. (นางสาว พ.) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้แก่ ประธานคณะกรรมการ สบพ. สำหรับกรณีตาม (๑) และ (๒) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สำหรับกรณีตาม (๓) และ (๔) อย่างไรก็ดี โดยที่ความเสียหายทั้งสี่กรณีเกิดจากมูลละเมิดในลักษณะเดียวกัน ซึ่งหากแยกการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเป็นหลายคณะ คณะกรรมการแต่ละคณะอาจพิจารณาในแนวทางที่ลักลั่นกันได้ ดังนั้น จึงขอบที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดคณะเดียวสำหรับทั้งสี่กรณี โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒[๙]

สำหรับวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ต้องดำเนินการจัดทำในรูปของคำสั่งและลงนามโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม โดยในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแก่คณะกรรมการ สบพ. ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นด้วยนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่แต่ละรายสังกัดอยู่ร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งด้วยแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ข้อ ๘[๑๐] วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร ดังนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาแต่งตั้งกรรมการโดยไม่จำต้องแต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดสังกัดอยู่ก็ได้ โดยในส่วนของประธานกรรมการ เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการไว้ จึงถือเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่จะพิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสำคัญ

---

[๙] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๒๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๐] ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

ฯลฯ ฯลฯ

ประเด็นที่สาม มาตรา ๔[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับข้อ ๔[๑๒] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้นิยามคำว่า "เจ้าหน้าที่" ให้หมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย ดังนั้น ผู้แทนบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ สบพ. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งในฐานะกรรมการให้ปฏิบัติงานให้แก่ สบพ. หากก่อความเสียหายแก่ สบพ. ย่อมมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๒[๑๓]

ประเด็นที่สี่ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องรายงานผลการพิจารณาไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง โดยกรณีของบุคคลที่เป็นกรรมการ สบพ. ซึ่งเป็นผู้แทนของหน่วยงานอื่นนั้น ย่อมไม่ต้องรายงานไปยังหน่วยงานที่บุคคลดังกล่าวสังกัดอยู่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ต้องรับผิดหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด โดยจะส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบด้วยก็ได้ อันเป็นการปฏิบัติตามข้อ ๑๗[๑๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยอนุโลม และ สบพ.

---

[๑๑] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๒] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

"เจ้าหน้าที่" หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๓] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๒๑ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๔] ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ สบพ. มีส่วนได้เสียในทางใดทางหนึ่งกับเรื่องอันเป็นที่มาของการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อหารือนี้อยู่ด้วย บุคคลนั้นย่อมไม่อาจพิจารณาเรื่องและออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เพราะจะขัดต่อหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ต้องแจ้งให้คณะกรรมการ สบพ. ในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปทราบและมีคำสั่งต่อไป

ประเด็นที่ห้า กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเสียชีวิตก่อนหรือในขณะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความกระจ่างว่าเจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด โดยในส่วนของการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จะมีผลใช้บังคับ หลักเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สบพ. จึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่อื่นที่ร่วมกระทำละเมิดและยังมีชีวิตอยู่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนเจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตแล้วได้ตามหลักลูกหนี้ร่วมตามมาตรา ๒๙๑[๑๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในส่วนของการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว สบพ. ไม่อาจนำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับได้ แต่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่อื่นที่ยังมีชีวิตอยู่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๐[๑๖] วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘[๑๗] วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ส่วนค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เจ้าหน้าที่ที่เสียชีวิตต้องชดใช้ สบพ. ต้องใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๖

---

[๑๕] มาตรา ๒๙๑ ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไซร้ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิง หรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง

[๑๖] มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๗] มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ฯลฯ ฯลฯ

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่โอนย้ายไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น (กรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโอนย้ายไปสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี)

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๖/๓๔๒๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ร่วมลงนามในคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๓๗๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีอดีตข้าราชการในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลัง และข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดในโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ

ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้รายงานผลการสอบสวนไปยังผู้แต่งตั้ง และผู้แต่งตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน โดยเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับผลการสอบสวน ในขณะที่ผู้อื่นที่ร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เห็นควรให้มีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และจะต้องมีการเสนอแต่งตั้งประธานกรรมการคนใหม่ เนื่องจากประธานกรรมการคนเดิมซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเกษียณอายุราชการ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีประเด็นที่ขอหารือ ดังนี้

๑. เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีที่แต่งตั้งประธานกรรมการคนใหม่แทนประธานกรรมการคนเดิมที่เกษียณอายุราชการตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช่หรือไม่ ทั้งนี้ เทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดลาออกหรือโอนย้ายไปหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น (เรื่องเสร็จที่ ๗๓๓/๒๕๕๒)

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๑ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้รายงานผลการสอบสวนโดยเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งร่วมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แม้ผู้แต่งตั้งร่วมจะมีความเห็นที่แตกต่างกัน ย่อมถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ตามคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๓๗๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๙ ดังกล่าว ย่อมสิ้นสุดลง โดยกรมควบคุมมลพิษในฐานะหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจะต้องรวบรวมความเห็นดังกล่าวเพื่อส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช่หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมควบคุมมลพิษได้ดำเนินการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่และอยู่ระหว่างให้ผู้แต่งตั้งลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ดังนั้น การจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่จึงมีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๓๗๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ไม่ต้องพิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งเดิมของกรมควบคุมมลพิษอีกต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไป สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงประสงค์ที่จะขอหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งของกรมควบคุมมลพิษที่ได้จัดทำขึ้นใหม่ว่า เลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ เนื่องจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การพิจารณาว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในข่ายว่าเป็นผู้กระทำละเมิดได้ย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นภายหลังเมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นแล้ว นั้น การพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในข่ายว่าเป็นผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งใดในขณะกระทำละเมิด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในขณะนั้น จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แม้ต่อมาจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้โอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นแล้วก็ตาม การโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นภายหลังเมื่อเหตุละเมิดเกิดขึ้นแล้วไม่ทำให้อำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมกฉรสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้สิ้นสุดลง และไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นนั้นเข้ามาเป็นหน่วยงานที่จะร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๕๐*

---

*นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๔๓/๒๕๕๐ เรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๒ และเรื่องเสร็จที่ ๗๓๓/๒๕๕๒

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในข่ายว่าเป็นผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิด สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น เลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงไม่ใช่ผู้มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
กรณีทุจริตการใช้จ่ายเงินทดรองราชการ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๕๐๘๐๓ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกรมการปกครองและจังหวัดน่านขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาตอบข้อหารือเพื่อให้ได้ข้อยุติในประเด็นข้อหารือทำนองเดียวกันว่า กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้รายงานผลการตรวจสอบสืบสวนเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วพบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมีความเห็นไม่สอดคล้องกันว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายในแต่ละกรณีดังกล่าวเป็นหน่วยงานใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดบ้าง นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานกลางที่ควบคุมการกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินงบกลางจะต้องเข้าร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ด้วยหรือไม่ โดยข้อเท็จจริงและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นสรุปได้ดังนี้

๑. กรณีข้อหารือของกรมการปกครอง

๑.๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ (จังหวัดอุดรธานี) ได้มีหนังสือลับมาก ที่ ตผ ๐๐๓๕ อด/๑๔๖๘ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แจ้งว่าได้ตรวจสอบสืบสวนการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเลย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๐ ซึ่งใช้เงินทดรองราชการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ พบว่าการจัดซื้อเป็นไปโดยมิชอบทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ขอให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดำเนินการทางอาญา ทางวินัย และทางละเมิดแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีหนังสือ ลับมาก ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๒/๑๑๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงอธิบดีกรมการปกครองแจ้งว่า การจัดซื้อผ้าห่มดังกล่าวเป็นการจัดซื้อโดยใช้เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของที่ทำการปกครองจังหวัดเลยตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ (๘) ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๐๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมการปกครองจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันพิจารณาแล้วลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฉบับเดียวกัน จึงขอให้กรมการปกครองเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

๑.๓ กรมการปกครองมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๓/๘๐๑ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงกรมบัญชีกลางเพื่อขอหารือว่าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายเป็นหน่วยงานใด โดยกรมการปกครองมีความเห็นว่า กรมการปกครองมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากเงินทดรองราชการดังกล่าวมิได้เป็นเงินที่กรมการปกครองขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เป็นเงินที่กำหนดให้มีขึ้นโดยระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ แม้ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดให้ที่ทำการปกครองจังหวัดมีวงเงินทดรองราชการอยู่ก็ตาม กรมการปกครองก็มิได้มีหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย หน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามข้อ ๑ (๗) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๘ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน 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) และผู้ว่าราชการจังหวัดน่านได้มอบอำนาจให้นายอำเภอที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการสั่งซื้อสั่งจ้างแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในวงเงินที่อนุมัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ขอให้จังหวัดน่านดำเนินการหาผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายทางละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐ

๒.๒ จังหวัดน่านมีหนังสือถึงที่ทำการปกครองจังหวัดน่าน แจ้งให้ดำเนินการตามข้อสั่งการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๙ (จังหวัดลำปาง)

๒.๓ ที่ทำการปกครองจังหวัดน่านได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นน ๐๐๑๗.๑/๑๗๙ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่านแจ้งความเห็นว่า โครงการแก้ไขปัญหาภัยแล้งโดยคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัดน่าน (ก.ช.ภ.จ.น่าน) นั้น ปัจจุบันเป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่าน ผู้เสียหายจึงได้แก่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของงบประมาณ และผู้ที่ไปทำละเมิด คือ เจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

และข้าราชการกรมชลประทาน ที่ทำการปกครองจังหวัดน่านมิใช่เป็นเจ้าของงบประมาณโดยตรง จึงมิใช่ผู้เสียหาย ในกรณีนี้จึงไม่สามารถดำเนินการหาตัวผู้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายได้

๒.๔ จังหวัดน่านได้แจ้งให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านดำเนินการหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทางละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๒.๕ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านได้มีบันทึกข้อความด่วนที่สุด ที่ นน. ๐๐๓๔.๓/๒๑๙๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ แจ้งความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดน่านว่า เงินงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งเป็นการใช้จ่ายเงินในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งขณะเกิดการกระทำความผิดดังกล่าววงเงินทดรองราชการอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัดน่าน อันเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง ดังนั้น กรมการปกครองจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย และผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจต้องเป็นผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ โดยไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านร่วมกระทำความผิดแต่อย่างใด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดน่านจึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการกรณีดังกล่าวได้ กรมการปกครอง กรมชลประทาน และองค์การบริหารส่วนตำบลที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสังกัด จึงต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ และข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อหาตัวผู้ที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ

๒.๖ จังหวัดน่านได้มีหนังสือขอหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่าหน่วยงานใดเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าว

๒.๗ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลับ ที่ มท ๐๒๐๘.๑/๓๓๐๐ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน แจ้งความเห็นสรุปได้ว่า การดำเนินโครงการในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ขณะเกิดเหตุใช้งบตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามข้อ ๗ (๘) และข้อ ๘ (๘) ซึ่งตั้งอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัด แห่งละ ๕๐ ล้านบาท แต่ไม่มีการโอนเงินดังกล่าวไปยังจังหวัดนั้น ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติการจ่ายเงินแล้ว ที่ทำการปกครองจังหวัดจะวางฎีกาให้คลังจังหวัดส่งให้กรมบัญชีกลางทำการเบิกจ่ายจากงบกลางต่อไป เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไปแล้วต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินทดรองราชการที่ใช้จ่ายไป และกรณีนี้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวตามนัยข้อ ๘ และข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานเจ้าของงบประมาณที่เสียหายควรเป็นกรมการปกครอง เนื่องจากมีที่ทำการปกครองจังหวัดน่านซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดเป็นเจ้าของเรื่องที่วงเงินตั้งอยู่ในขณะเกิดเหตุตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการ

เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่มีความเห็นฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ควรเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีกรมบัญชีกลางเป็นผู้เบิกจ่ายเงินจากงบกลางให้แก่ส่วนราชการผู้เบิก

๒.๘ สำนักงานอัยการจังหวัดน่านมีหนังสือ ที่ อส ๐๐๔๒(นน)/๔๙๘ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงปลัดจังหวัดน่านแจ้งความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดตอบข้อหารือประเด็นดังกล่าวว่า ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗ (๘) กำหนดให้จังหวัดมีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยฯ ในการให้และสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติที่ยังไม่ได้เงินงบประมาณรายจ่าย ไว้ที่ทำการปกครองจังหวัด ๕๐ ล้านบาท ส่วนการอนุมัติจ่ายเงินทดรองราชการให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๘ (๘) ตามมติที่คณะกรรมการ ก.ช.ภ.จ. ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานพิจารณาอนุมัติค่าใช้จ่ายตามข้อ ๑๒ และเมื่อใช้จ่ายไปแล้ว ระเบียบข้อ ๓๒ (๒) จังหวัดต้องขอรับจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินทดรองราชการซึ่งอยู่ในการดูแลของที่ทำการปกครองจังหวัดน่าน ที่ทำการปกครองจังหวัดน่านจึงเป็นเพียงผู้ที่กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้เป็นผู้ถือเงินทดรองไว้เท่านั้น อธิบดีกรมการปกครองซึ่งที่ทำการปกครองจังหวัดน่านเป็นหน่วยงานในสังกัดเองก็ไม่มีอำนาจอนุมัติเบิกจ่ายเงินดังกล่าวได้ จังหวัดจึงมีฐานะเป็นเจ้าของและมีอำนาจอนุมัติเงินทดรองดังกล่าวได้ เมื่อ ก.ช.ภ.จ. น่าน ได้อนุมัติโครงการขุดลอกเปิดทางน้ำให้อำเภอเชียงกลาง ๑๒ โครงการ อำเภอเมืองน่าน ๒๗ โครงการ และอำเภอท่าวังผา ๑๓ โครงการ ของงบประมาณปี ๒๕๔๘ จังหวัดน่านได้มอบอำนาจให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการสั่งซื้อสั่งจ้างแทนผู้ว่าราชการจังหวัดน่านในวงเงินที่อนุมัติ แต่ปรากฏว่ามีการทุจริตในการจัดทำราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ๑๕,๘๐๓,๐๐๐ บาท และตรวจรับงานและควบคุมงานไม่เป็นตามข้อกำหนดในสัญญา ทำให้ราชการเสียหาย ๔๔๐,๔๓๘.๐๖ บาท กรณีจึงถือว่าเป็นการทุจริตเงินทดรองราชการของจังหวัดน่าน จังหวัดน่านจึงเป็นผู้เสียหาย

๒.๙ จังหวัดน่านได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง ขอหารือว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่เสียหายและมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

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

ประเด็นที่หนึ่ง การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้จ่ายจากเงินทดรองราชการตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายในแต่ละกรณีคือหน่วยงานใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด เห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งใดปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิด

ความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ความในข้อ ๘ วรรคหนึ่ง[๓] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ส่วนการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยในปัญหาทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๒๘[๔] และเรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑[๕] ตามลำดับ ว่า ในทางปฏิบัติให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย

เมื่อข้อหารือของกรมการปกครองและจังหวัดน่านปรากฏข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวได้ใช้จ่ายจากเงินทดรองราชการซึ่งเป็นวงเงินที่ตั้งอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัดตามข้อ ๗ (๘)[๖] ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงินตามข้อ ๘ (๘)[๗] ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ที่ทำการปกครองจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรวงเงินทดรองราชการได้เบิกเงินทดรองราชการจากคลังเพื่อทดรองจ่ายช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไปพลางก่อนแล้วก็มีหน้าที่ต้องรีบดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณ

---

[๓] ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ ฯลฯ

[๔] บันทึก เรื่อง หารือเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง (กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕] บันทึก เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

[๖] ข้อ ๗ ให้ส่วนราชการมีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ ในการให้หรือสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) ที่ทำการปกครองจังหวัด แห่งละ ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] ข้อ ๘ การอนุมัติจ่ายเงินทดรองราชการภายในวงเงินตามข้อ ๗ ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับกรณีข้อ ๗ (๘) เว้นแต่การอนุมัติจ่ายเงินทดรองราชการของอำเภอหรือกิ่งอำเภอภายในวงเงินที่จัดสรรให้ ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทดรองราชการตามข้อ ๒๘[๖] และข้อ ๓๐[๗] ของระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีการทุจริตการใช้จ่ายเงินทดรองราชการ ที่ทำการปกครองจังหวัดในฐานะส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรวงเงินทดรองราชการจึงเป็นส่วนราชการที่ได้รับความเสียหาย แต่โดยที่ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ ข. (๑)[๘] แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑[๙] ว่า ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับวงเงินทดรองราชการที่ตั้งอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัด กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และอธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าวได้

ส่วนกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหน้าที่ต้องร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยหรือไม่นั้น แม้ข้อ ๘ (๘)[๑๐] ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินทดรองราชการภายในวงเงินที่ตั้งอยู่ที่ที่ทำการปกครองจังหวัดก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในทางบริหารที่เกิดขึ้นโดยผลของมาตรา ๕๔[๑๑]

---

[๖] ข้อ ๒๘ เมื่อผู้มีอำนาจตามข้อ ๘ อนุมัติการจ่ายเงินทดรองราชการเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติแล้ว ให้ส่วนราชการตามข้อ ๗ เบิกเงินจากคลังเป็นเงินทดรองราชการเพื่อรองจ่ายไปพลางก่อนตามที่กำหนดในระเบียบนี้

[๗] ข้อ ๓๐ เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินไปแล้ว ให้รีบดำเนินการขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่าย เพื่อชดใช้เงินทดรองราชการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหมวดนี้ และเมื่อได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้เบิกเงินงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวโดยวิธีเบิกหักผลักส่งเพื่อชดใช้เงินทดรองราชการโดยเร็ว

[๘] ข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑) ที่ทำการปกครองจังหวัด

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๘๑ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

[๑๑] มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายและไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้

สำหรับการพิจารณาว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดจะมีหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกับอธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายนั้น สามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี ดังนี้

(๑) กรณีข้อหารือของกรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเลย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ใช้จ่ายเงินทดรองราชการตามข้อ ๗ (๘)[๑๒] ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวโดยมิชอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งตามข้อ ๙[๑๓] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งข้อ ๑๐[๑๔] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนั้น อธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ จึงมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้

(๒) กรณีข้อหารือของจังหวัดน่าน ซึ่งกรมการปกครองได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมชลประทาน และองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ใช้จ่ายเงินทดรองราชการตามข้อ ๗ (๘) ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย

---

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

[๑๓] ข้อ ๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(๒) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(๔) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมิใช่ผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

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

เงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาภัยแล้งของจังหวัดโดยทุจริตทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงาน ซึ่งข้อ ๑๑[๑๕] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘[๑๖] หรือข้อ ๑๐[๑๗] บรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนั้น อธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ ได้แก่ อธิบดีกรมชลประทาน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง จึงมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้

ประเด็นที่สอง กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานกลางที่ควบคุมและกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินงบกลางจะต้องเข้าร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ด้วยหรือไม่ เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า "เงินทดรองราชการ" ในมาตรา ๔ ไว้ว่าหมายความถึงเงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทดรองเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่า ตามกฎหมายดังกล่าว กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการซึ่งมีที่มาจากเงินงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับของทางราชการเท่านั้น

เมื่อความในข้อ ๗ (๘)[๑๘] ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้ที่ทำการปกครองจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นส่วนราชการที่มีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ดังนั้น หน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว รวมถึงความรับผิดชอบในกรณีที่เกิดจากเหตุบกพร่องหรือเกิดการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการ จึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของกรมการปกครอง และเมื่อกรมบัญชีกลาง

---

[๑๕]ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

[๑๖]ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

[๑๗]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

[๑๘]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

กระทรวงการคลัง มิได้เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการตามข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อหารือนี้

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (บสส.) ได้มีหนังสือ ที่ บสส. (สก.) (กม.) ๑๗๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพของ บสส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า บสส. ได้จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ โดยจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เป็นหนี้มีคุณภาพ ประมูลซื้อสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (NPL) รวมทั้งทรัพย์สินรอการขาย (NPA) จากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ เพื่อลดปริมาณสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศและจำกัดความสูญเสียทางการเงินต่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยที่ผ่านมา บสส. เคยหารือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เกี่ยวกับสถานภาพของบริษัทและพนักงาน ซึ่ง สคร. ได้มีหนังสือตอบข้อหารือ สรุปได้ว่า บสส. มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละหนึ่งร้อย ซึ่งกองทุนฯ เป็นองค์การของรัฐบาลประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังนั้น บสส. จึงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และพนักงานของ บสส. มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ โดยที่การดำเนินงานของ บสส. มีความเกี่ยวเนื่องกับสิทธิและประโยชน์ของบุคคลภายนอกในหลายลักษณะ โดยเฉพาะในด้านการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกกล่าวหาทางละเมิดได้ บสส. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายต่อไปนี้

๑. บสส. เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

๒. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และลูกจ้างของ บสส. ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก บสส. จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรือไม่

๓. หาก บสส. มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บสส. จะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๑๐ ลงวันที่๑๒ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจดทะเบียนประกอบกิจการเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแม้ว่า บสส. จะเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ค)[๒] ของบทนิยาม "รัฐวิสาหกิจ" ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เนื่องจากเป็นบริษัทที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่โดยที่ บสส. มิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมิใช่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น บสส. จึงไม่เป็น "หน่วยงานของรัฐ" ตามมาตรา ๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เมื่อ บสส. ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และลูกจ้างของ บสส. ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก บสส. จึงไม่ใช่ "เจ้าหน้าที่" ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว

---

[๓] มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

[๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ประเด็นที่สาม ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จะต้องพิจารณาเป็น ๒ ส่วน คือ พิจารณาทางด้านองค์กรว่าหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ และจะต้องพิจารณาทางด้านเนื้อหาหรือภารกิจอำนาจหน้าที่ว่าหน่วยงานนั้นมีอำนาจหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีก็ยังมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ามีความจำเป็นและความเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีข้อสังเกตในประเด็นทำนองเดียวกันนี้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๐-๒๔๓/๒๕๔๖[๕]

สำหรับ บสส. นั้น เมื่อพิจารณาในด้านองค์กร จะมีลักษณะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินถือหุ้น ซึ่งแม้จะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ แต่ก็มิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ในทางองค์กรจึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ส่วนในเรื่องเนื้อหาหรือภารกิจอำนาจหน้าที่นั้น บสส. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามที่ปรากฏในหนังสือรับรองของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ได้แก่ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกระทำการอื่น ๆ เช่น ให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมา ปรับโครงสร้างหนี้ ประนอมหนี้ ลดหนี้ให้ลูกหนี้ ตัดหนี้สูญ ถือหุ้นในกิจการที่ได้มาจากการชำระหนี้ของลูกหนี้ รับชำระหนี้ด้วยการแปลงหนี้เป็นทุน แปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการของ บสส. มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป โดยไม่มีการใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจมหาชนตามที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ บสส. จึงไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๖

---

[๕] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๙๐๕/๑๗๓ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
โดยกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๗๑ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้จัดส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๕๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ระหว่าง นาย ว. ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน ผู้ฟ้องคดี กับเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี ที่ ๑ กระทรวงการคลัง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกินกว่าจำนวน ๑,๖๔๐,๒๕๔.๙๖ บาท โดยให้รับผิดคนละ ๓๒๘,๐๕๐.๙๙ บาท โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางซึ่งกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการต้องจ่ายค่าจ้างในการก่อสร้างปรับปรุงถนนสูงกว่าความเป็นจริง ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายเป็นเงิน ๓,๓๔๗,๔๕๙.๑๐ บาท โดยให้รับผิดคนละ ๖๖๙,๔๙๑.๘๒ บาท

๒. ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน โดยมีเหตุแห่งคำวินิจฉัยสรุปได้ว่า ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ตลอดถึงการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี จึงให้ลดส่วนและหรือหักส่วนในความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกก่อนร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมด ๓,๓๔๗,๔๕๙.๑๐ บาท หรือเท่ากับ ๑,๐๐๔,๒๓๗.๗๓ บาท คงเหลือความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นเงิน ๒,๓๔๓,๒๒๑.๓๗ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดในสัดส่วนร้อยละ ๗๐ ของเงินสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จำนวน ๒,๓๔๓,๒๒๑.๓๗ บาท เป็นเงิน ๑,๖๔๐,๒๕๔.๙๖ บาท โดยแบ่งให้กรรมการแต่ละคนรับผิดเฉพาะส่วนของตน คนละ ๓๒๘,๐๕๐.๙๙ บาท สำหรับอีกร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจำนวน ๗๐๒,๙๖๖.๔๑ บาท เป็นสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบและหรือเสนอความเห็น และผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานและผู้อนุมัติโครงการ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๒๙ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่ง ที่ ๘๙๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาหาตัวผู้ต้องรับผิดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางมีการปกปิดราคากลางไว้เป็นความลับเนื่องจากเป็นเอกสารสำคัญมิได้เสนอผ่านเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบหรือเสนอความเห็น และผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานและผู้อนุมัติโครงการ จึงมิได้มีผู้ใดทำการตรวจสอบความเหมาะสมของราคากลางดังกล่าว บุคคลดังกล่าวจึงไม่ต้องรับผิดจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการกำหนดราคากลางแต่อย่างใด พร้อมทั้งส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๔. กรมบัญชีกลางพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าวให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้ว ตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๒๓๒๙๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ กรณีย่อมถือได้ว่ากระทรวงการคลังได้ดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนในกรณีนี้ครบถ้วนแล้ว ตามนัยข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครอง กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผลคดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีย่อมผูกพันต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวในส่วนที่ให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วนนั้น สำหรับประเด็นเหตุแห่งการพิจารณาวินิจฉัยตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ให้ลดส่วนและหรือหักส่วนในความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกก่อนร้อยละ ๓๐ และกำหนดให้เป็นสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบและเสนอความเห็นและผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานหรือผู้อนุมัติโครงการ นั้น ต้องถือว่าเป็นการให้ความเห็นหรือการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยและกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน กรณีนี้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีไม่จำต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอีกแต่อย่างใด

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้ดำเนินการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและวินิจฉัยสั่งการรวมทั้งการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นครั้งที่สอง มีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อปรากฏเหตุละเมิดขึ้น เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗[๑] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘[๒] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ครบถ้วนแล้ว ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเทศบาลนครสุราษฎร์ธานีและได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งบางส่วน โดยให้ลดส่วนหรือหักส่วนในความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกก่อนร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดของจำนวนเงิน ๓,๓๔๗,๔๕๙.๑๐ บาท หรือเท่ากับ ๑,๐๐๔,๒๓๗.๗๓ บาท คงเหลือความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนเงิน ๒,๓๔๓,๒๒๑.๓๗ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารายรับผิดร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นเงินจำนวน ๑,๖๔๐,๒๕๔.๙๖ บาท โดยให้แต่ละคนรับผิดเฉพาะส่วนของตนคนละ ๓๒๘,๐๕๐.๙๙ บาท คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันให้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งห้ารายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอีก

สำหรับความเสียหายอีกร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายในสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นจำนวนเงิน ๗๐๒,๙๖๖.๔๑ บาท ที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ตรวจสอบและเสนอความเห็นและผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ผ่านงานหรืออนุมัติโครงการ โดยไม่ได้กำหนดว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดซึ่งจะต้องรับผิด

---

[๑]ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ฯลฯ ฯลฯ

[๒]ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ในความเสียหายดังกล่าว และเรื่องนี้เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีชี้แจงว่าได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และมีความเห็นว่าไม่มีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว กระทรวงการคลังย่อมมีหน้าที่ต้องตรวจสอบสำนวนต่อไปเพราะเป็นคนละกรณีกับเรื่องที่กระทรวงการคลังได้เคยวินิจฉัยแล้ว

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๖

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ลำดับ	เรื่องเสร็จ	เรื่อง	หน่วยงานที่ขอหารือ
๑	๑๙/๕๗	การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่า ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๒/๕๑๖๒๙ ลว ๒๕ ธ.ค. ๕๕
๒	๙๗/๕๗	การดำเนินการทางละเมิด กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนที่สุด ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๑)/๙๗๙๖ ลว ๒๕ มิ.ย. ๕๖
๓	๗๓๘/๕๗	แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ หน่วยงานของรัฐระหว่างการดำเนินการส่วนแพ่งในคดีอาญา	กรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด กค ๐๔๑๐.๕/๒๗๙๒๑ ลว ๒๔ ก.ค. ๕๖
๔	๗๕๘/๕๗	อายุความในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผลกระทบกรณีศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตช ๐๐๑๑.๓๔/๕๔๑๔ ลว ๒๔ ธ.ค. ๕๖
๕	๑๐๓๙/๕๗	การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มท ๐๘๐๔.๔/๓๓๙๑ ลว ๓๐ เม.ย. ๕๗

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๕๑๖๒๙ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยมีข้อเท็จจริงที่เกิดจากข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมราชทัณฑ์ และ ธนาคาร อ. ดังมีรายละเอียดข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. กรมส่งเสริมสหกรณ์มีหนังสือขอหารือประเด็นปัญหาต่อกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยสรุปว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่จำนวน ๒ ราย ได้แก่ นาย ธ. และ นาย ว. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ โดย นาย ธ. ได้ยินยอมชดใช้เต็มจำนวน แต่ นาย ว. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงเสนอให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาอุทธรณ์ แต่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งให้รอความเห็นของกรมบัญชีกลางก่อนว่าเห็นด้วยกับกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือไม่ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือกรมบัญชีกลางว่ากรณีดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนที่มีเงื่อนไขอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่กรมบัญชีกลางยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณา กรณีนี้จะถือได้หรือไม่ว่ากรมบัญชีกลางเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของกรมส่งเสริมสหกรณ์แล้ว

๒. กรมราชทัณฑ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่จำนวน ๓ ราย ได้แก่ นาย ส. นาย ก. และ นาย ม. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ต่อมาเจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ ราย ชดใช้เงินครบถ้วนแล้ว แต่ นาย ส. ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง กรมราชทัณฑ์จึงเสนอให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาอุทธรณ์ โดยกระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จึงสั่งให้กรมราชทัณฑ์เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้เพิกถอนคำสั่งและคืนเงินแล้ว กรมราชทัณฑ์จึงขอหารือกรมบัญชีกลางว่า กรณีดังกล่าวเป็นสำนวนการสอบสวนที่มีเงื่อนไขอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังยังมิได้แจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด หากต่อมากระทรวงการคลังแจ้งผลดำเนินการให้กรมราชทัณฑ์ทราบโดยมีความเห็นต่างไปจากความเห็นของกระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์จะต้องปฏิบัติอย่างไร หากกรมราชทัณฑ์ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงยุติธรรมจะขัดต่อข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๓ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ธนาคาร อ. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ซึ่งเป็นสำนวนการสอบสวนที่มีเงื่อนไขอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบฯ จึงมิได้จัดส่งรายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่ได้มีหนังสือจัดส่งรายงานทุกระยะ ๓ เดือน ธนาคาร อ. จึงมีปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๓.๑ หลังจาก ธนาคาร อ. ใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ธนาคารจัดส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และมีความเห็นให้กำหนดความรับผิดทางละเมิดแตกต่างจากความเห็นของ ธนาคาร อ. ธนาคาร อ. มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมตามความเห็นของกรมบัญชีกลางได้หรือไม่ ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินครบถ้วนแล้วและกรณีเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ชดใช้

๓.๒ ตามระเบียบ ธนาคาร อ. ฉบับที่ ๓๙๐ ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของพนักงาน ธนาคาร อ. ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กำหนดวิธีปฏิบัติกรณีการส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หากกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจาก ธนาคาร อ. ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ธนาคาร อ. เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง แต่มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติกรณีไม่ต้องจัดส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบไว้ ดังนั้น หากเป็นกรณีซึ่ง ธนาคาร อ. เห็นว่าเป็นสำนวนการสอบสวนที่มีเงื่อนไขอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งให้ ธนาคาร อ. จัดส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและมีความเห็นให้กำหนดความรับผิดทางละเมิดแตกต่างจากความเห็นของ ธนาคาร อ. กรณีนี้ ธนาคาร อ. ต้องเสนอรายงานต่อคณะกรรมการ ธนาคาร อ. หรือไม่ และ ธนาคาร อ. จะวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกรมบัญชีกลางได้หรือไม่

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นกรมบัญชีกลางเห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่าเมื่อกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ออกประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยได้มีหนังสือเวียนแจ้งประกาศให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และระบุข้อความไว้ด้วยว่า “หากกระทรวงการคลังตรวจสอบรายงานฯ แล้วพบว่า การดำเนินการหรือกระบวนการสอบสวน หรือการวินิจฉัยความรับผิดไม่เป็นไปตามระเบียบหรือแนวทางที่กระทรวงการคลังกำหนด อันมีเหตุที่เห็นเป็นการสมควรหรือประโยชน์แห่งความยุติธรรม กระทรวงการคลังอาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาเพื่อตรวจสอบได้ตามความเหมาะสม” นั้น กรมบัญชีกลางเห็นว่า หากกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) มิได้มีหนังสือเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจสอบ กรณีย่อมเป็นไปตามนัยข้อ ๑๗ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลังฯ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปได้โดยไม่ต้องรอความเห็นจากกระทรวงการคลัง แต่หากเป็นกรณีที่กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) มีหนังสือเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจสอบ ย่อมต้องถือว่าสำนวนการสอบสวนนั้นมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด จึงไม่อยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลังแต่เป็นสำนวนการสอบสวนที่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนัยข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อย่างไรก็ตาม กรมบัญชีกลางขอหารือประเด็นเพิ่มเติมว่า หากกระทรวงการคลังได้ประกาศกำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนัยข้อ ๑๗ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว แต่ให้ถือเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไป โดยกระทรวงการคลังจะตัดข้อความในหนังสือเวียนส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจสอบในภายหลังจะทำให้มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า เมื่อกระทรวงการคลังประกาศกำหนด เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗[๑] วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กระทรวงการคลังยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจสอบได้อีกหรือไม่ และกระทรวงการคลังจะยกเลิกข้อความในหนังสือเวียนที่ให้กระทรวงการคลังเรียกสำนวนมาตรวจสอบโดยให้ถือเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ เห็นว่า ข้อ ๑๗ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าสำนวนการสอบสวนใดไม่ต้องรายงานให้ตรวจสอบ กรณีดังกล่าวเป็นการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการพิจารณาเพื่อยกเว้นสำนวนการสอบสวนบางประเภทเพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการสอบข้อเท็จจริงและทำให้การวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานของรัฐรวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดยกเว้นสำนวนการสอบสวนบางประเภทก็ตาม แต่การยกเว้นดังกล่าวไม่เป็นการตัดอำนาจกระทรวงการคลังที่จะตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่มีการรายงานทุกระยะ ๓ เดือน ซึ่งหากกระทรวงการคลังเห็นว่ารายงานทุก ๓ เดือน ในเรื่องใดมีการดำเนินการหรือกระบวนการสอบสวนหรือการวินิจฉัยความรับผิดไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวทางที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ ก็ย่อมมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนนั้นมาตรวจสอบได้ สำหรับกรณีที่

---

[๑] ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

กระทรวงการคลังประสงค์จะตัดข้อความในหนังสือเวียนที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังเรียกสำนวนมาสอบสวนตรวจสอบโดยให้ถือเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น เห็นว่า เมื่อตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ต้องตรวจสอบสำนวนความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ไม่ว่าหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังจะระบุข้อความถึงอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ไว้หรือไม่ก็ตาม กระทรวงการคลังก็ยังมีหน้าที่ต้องตรวจสอบสำนวนการสอบสวน ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือแนวทางที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้

สำหรับประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดจากข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมราชทัณฑ์ และ ธนาคาร อ. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในแต่ละกรณีดังนี้

(๑) กรณีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ นั้น เห็นว่า แม้กรมบัญชีกลางยังไม่ได้แจ้งความเห็นไปยังกรมส่งเสริมสหกรณ์ ก็ไม่อาจถือได้ว่ากรมบัญชีกลางเห็นด้วยกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็สามารถพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่จำต้องรอผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลาง

(๒) กรณีของกรมราชทัณฑ์ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรมราชทัณฑ์ได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่จำนวน ๓ ราย ได้แก่ นาย ส. นาย ก. และ นาย ม. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดย นาย ก. และ นาย ม. ได้ชดใช้เงินและไม่อุทธรณ์จึงถือได้ว่าหนี้ทั้งสองรายเป็นอันระงับไปแล้ว

สำหรับ นาย ส. ที่ได้ชดใช้เงินแต่ยื่นอุทธรณ์ ถือว่าหนี้ของ นาย ส. ยังไม่ระงับ เมื่อต่อมาปลัดกระทรวงยุติธรรมได้พิจารณาอุทธรณ์ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เพิกถอนคำสั่งและคืนเงิน และอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้เพิกถอนคำสั่งและคืนเงินแล้ว ย่อมถือได้ว่า นาย ส. ไม่มีหนี้ที่จะต้องชำระให้แก่กรมราชทัณฑ์

---

[๒] มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว มูลละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ รายกับกรมราชทัณฑ์เป็นอันสิ้นสุดลง แม้ต่อมากระทรวงการคลังจะได้มีหนังสือแจ้งความเห็นการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงยุติธรรมก็ตาม ก็ไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อีก

(๓) กรณีของ ธนาคาร อ. เห็นว่า สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการแล้ว หนี้ย่อมเป็นอันระงับแล้วจะเรียกให้ชำระหนี้เพิ่มเติมอีกไม่ได้ ทั้งนี้ตามความเห็นที่ได้ให้ไว้ใน (๒) แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งยังไม่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจาก ธนาคาร อ. ธนาคาร อ. ก็ต้องดำเนินการตามข้อ ๑๘[๓] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ประกอบกับข้อ ๑๘[๔] ของระเบียบ ธนาคาร อ. ฉบับที่ ๓๙๐ ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของพนักงาน ธนาคาร อ. ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ กล่าวคือ ธนาคาร อ. จะต้องเสนอให้คณะกรรมการ ธนาคาร อ. ในฐานะผู้กำกับดูแลวินิจฉัยสั่งการให้ปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๗

---

[๓]ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

[๔]ข้อ ๑๘ กรณีที่ธนาคารเห็นว่าพนักงานผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการธนาคารออมสินเพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง

หากคณะกรรมการธนาคารออมสินสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เรียกพนักงานผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้อำนวยการแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการทางละเมิด กรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๑)/๙๗๙๖ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ รวม ๕ สัญญา จากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ตามหนังสือ ลับมาก ที่ ตผ ๐๐๓๒ นม/๑๐๑๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ และหนังสือ ลับ ที่ ตผ ๐๐๓๒ นม/๑๐๓๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ว่ามีลักษณะเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๑๗,๒๙๐,๙๖๘.๒๖ บาท ดังนี้

๑. โครงการก่อสร้างอาคารเรียนเอนกประสงค์ ตามสัญญาเลขที่ อ.๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ๑๔,๘๘๙,๕๖๘.๒๖ บาท กรณี

(๑) ยกเลิกการประมูลงานจ้างก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายรวม ๙,๒๒๑,๘๘๙.๐๒ บาท จึงให้ดำเนินการทางละเมิดแก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑.๑) นาง อ .
(๑.๒) นาย ส .
(๑.๓) นาย ย .
(๑.๔) นาย ว .
(๑.๕) นาง ส .

(๒) ตัดทอนงานบางรายการและตัดงานระบบสุขาภิบาลออกจากแบบรูปรายการโดยไม่ชอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๖๖๗,๖๗๙.๒๔ บาท จึงให้ดำเนินการทางละเมิดแก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๒.๑) นาง อ .
(๒.๒) นาย ป .
(๒.๓) นาย ร .
(๒.๔) นาย ช .
(๒.๕) นาย ท .
(๒.๖) นาง ภ .

๒. โครงการก่อสร้างอาคารเรียนคอมพิวเตอร์ ตามสัญญาจ้างก่อสร้างเลขที่ อ.๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๘๙,๕๐๐ บาท กรณี

(๑) อนุมัติให้ขยายเวลาจ้างโดยไม่ชอบจำนวน ๑๓ วัน เสียหายวันละ ๒,๐๐๐ บาท รวม ๒๖,๐๐๐ บาท

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๑๒ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) เบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการตรวจการจ้างเกินจริง จำนวน ๒ คน รวม ๗,๕๐๐ บาท ได้แก่

(๒.๑) นาย พ. จำนวน ๓,๒๕๐ บาท

(๒.๒) นาย ย. จำนวน ๔,๒๕๐ บาท

(๓) คำนวณค่าปรับน้อยกว่าความเป็นจริง ๒๘ วัน เสียหายวันละ ๒,๐๐๐ บาท รวม ๕๖,๐๐๐ บาท

๓. โครงการก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการนิเทศศาสตร์ ตามสัญญาจ้างเลขที่ อ.๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๔๖๒,๑๕๐ บาท กรณี

(๑) อนุมัติให้ขยายเวลาจ้างโดยไม่ชอบจำนวน ๗๒ วัน เสียหายวันละ ๕,๙๕๐ บาท รวม ๔๒๘,๔๐๐ บาท

(๒) เบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการตรวจการจ้างเกินจริง จำนวน ๓ คน รวม ๓๓,๗๕๐ บาท ได้แก่

(๒.๑) นาย ม. จำนวน ๑๑,๒๕๐ บาท

(๒.๒) นาย ฉ. จำนวน ๑๑,๒๕๐ บาท

(๒.๓) นาย ย. จำนวน ๑๑,๒๕๐ บาท

๔. โครงการก่อสร้างอาคารเรียนและปฏิบัติการอุตสาหกรรม ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๑,๘๑๐,๕๐๐ บาท กรณี

(๑) อนุมัติให้ขยายเวลาจ้างโดยไม่ชอบจำนวน ๔๘ วัน เสียหายวันละ ๓๖,๗๐๐ บาท รวม ๑,๗๖๑,๖๐๐ บาท

(๒) เบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการตรวจการจ้างเกินจริง จำนวน ๓ คน รวม ๔๘,๙๐๐ บาท ได้แก่

(๒.๑) นาง อ. จำนวน ๒๐,๔๐๐ บาท

(๒.๒) นาย น. จำนวน ๗,๒๐๐ บาท

(๒.๓) นาย บ. จำนวน ๒๑,๓๐๐ บาท

๕. โครงการปรับปรุงอาคารหอพัก ตามสัญญาจ้างก่อสร้างเลขที่ ๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๙๕,๒๕๐ บาท กรณี

(๑) เบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการตรวจการจ้างเกินจริง จำนวน ๔ คน รวม ๓๖,๗๕๐ บาท ได้แก่

(๑.๑) นาย ง. จำนวน ๘,๗๕๐ บาท

(๑.๒) ว่าที่ ร.ต. ก. จำนวน ๘,๗๕๐ บาท

(๑.๓) นาย ข. จำนวน ๙,๒๕๐ บาท

(๑.๔) นาย ค. จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท

(๒) คำนวณค่าปรับน้อยกว่าความเป็นจริง ๑๓ วัน เสียหายวันละ ๔,๕๐๐ บาท รวม ๕๘,๕๐๐ บาท

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๔๓๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยเปิดโอกาสให้ทุกคนที่ถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ชี้มูลข้างต้นได้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของแต่ละคนอย่างเต็มที่ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่มีการระบุในบันทึกถ้อยคำว่าบุคคลเหล่านี้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงในฐานะพยานเท่านั้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่ามีผู้ที่อยู่ในข่ายต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งสิ้น ๑๙ ราย ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นพ้องด้วย อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง ๑๙ รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากได้ส่งรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาก่อนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หลังจากนั้นได้ติดตามทวงถามผลการพิจารณาสำนวนดังกล่าวไปยังกระทรวงการคลังเป็นระยะ ๆ แต่ก็ยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณาจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลทั้ง ๑๙ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ผู้รับคำสั่งแต่ละรายทราบด้วย ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจำนวน ๑๖ ราย ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่เนื่องจากขณะนั้นยังไม่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงยังไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยให้รอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังก่อน ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว. ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ พร้อมกับแจ้งให้ผู้อุทธรณ์แต่ละรายทราบ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๑๑)/ว ๖๕๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ในขณะเดียวกันได้มีการเร่งรัดไปยังกระทรวงการคลังอีกครั้ง ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๑๑)/๖๙๑๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔

กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๒๐๓๙๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แจ้งผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทราบว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นครั้งนี้ จำนวน ๑๘ ราย แบ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัดของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ จำนวน ๑๗ ราย และสังกัดสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุรินทร์ จำนวน ๑ ราย แต่ในจำนวนนี้มีสองรายที่กระทรวงการคลังไม่ได้ระบุชื่อว่าเป็นใคร เพียงแต่ระบุว่าเป็นเจ้าหน้าที่พัสดุและเจ้าหน้าที่การเงินของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะที่ถูกระบุชื่อจำนวน

๑๖ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยออกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ และคำสั่งที่ ๓๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ เพื่อแก้ไขคำสั่ง ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และคำสั่ง ลับ ที่ ๖๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ต้องชดใช้แต่ละรายทราบอีกครั้งตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖ (๒.๑๐)/๒๔๕–๒๖๑ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖

ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจำนวน ๘ ราย ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ และคำสั่งที่ ๓๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้แก่ (๑) นาย ม. (๒) นาง ภ. (๓) นาง ศ. (๔) นาย น. (๕) นาย ส. (๖) นาง อ. (๗) นาย ต. และ (๘) นาย ว. และเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้พิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทั้ง ๘ รายแล้ว ไม่รับอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์จำนวน ๒ ราย ไว้พิจารณา ได้แก่ นาง อ. เนื่องจากอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามกฎหมาย และ นาย ต. เนื่องจากเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ได้โต้แย้งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย จึงเป็นอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนอีก ๖ ราย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา แต่ให้ยกอุทธรณ์ ๕ ราย คือ (๑) นาย ม. (๒) นาง ภ. (๓) นาง ศ. (๔) นาย น. และ (๕) นาย ส. ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในขณะที่อุทธรณ์ของ นาย ว. นั้น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้วินิจฉัยให้อุทธรณ์ฟังขึ้น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสุรินทร์ การดำเนินการทางละเมิดแก่บุคคลดังกล่าวจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับกรมโยธาธิการและผังเมือง ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

เมื่อสั่งยกอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง ๕ รายข้างต้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้สั่งให้ยกอุทธรณ์เช่นเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๖๘/๒๕๕๑ ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว สำหรับ นาย ว. นั้น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ยกเลิกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันใหม่ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากับกรมโยธาธิการและผังเมืองต่อไป

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก ๘ รายที่กระทรวงการคลังเห็นว่าอยู่ในข่ายต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยนั้น ได้แก่ (๑) นาย จ. (๒) นาย ซ. (๓) นาย ธ. (๔) นาย ฉ. (๕) นาย ช. (๖) นาย ง. (๗) นาย พ. และ (๘) นาย ย. ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปด้วยแล้วตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๓๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ ปรากฏว่าในจำนวนนี้มี ๔ ราย ได้แก่ (๑) นาย จ. (๒) นาย ช. (๓) นาย ธ. และ (๔) นาย ฉ. ไม่เคยถูกเชิญมาให้ข้อเท็จจริงใด ๆ ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ยกเลิกคำสั่งเรียกให้บุคคลทั้งสี่รายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นมาใหม่เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินเสร็จเรียบร้อยแล้วตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๑๖๑/๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖

อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อมูลว่ามีผู้ที่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ มีจำนวน ๑๑ ราย ที่ได้เคยมีโอกาสเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานฐานของตนอย่างเพียงพอต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว แต่กลับมีการระบุในบันทึกถ้อยคำว่าเป็นการสอบในฐานะพยานเท่านั้น กรณีจึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าการเชิญให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในข่ายต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้ง ๑๑ รายมาให้ข้อมูลและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อประกอบการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในฐานะพยานดังกล่าวนั้น จะถือว่าเป็นการให้โอกาสเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม อันเป็นสาระสำคัญต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้บุคคลเหล่านี้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ อย่างไร

ในการนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงใคร่ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๔๓๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดจำนวน ๑๙ ราย ที่ถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ระบุชื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการทางละเมิดตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ลับมาก ที่ ตผ ๐๐๓๒ นม/๑๐๑๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ และหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ลับ ที่ ตผ ๐๐๓๒ นม/๑๐๓๖ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว แต่มีการระบุในบันทึกถ้อยคำว่าบุคคลเหล่านี้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวในฐานะพยานนั้น ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ใช้สิทธิตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้วหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ หากเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวยังไม่ชอบด้วยข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องยกเลิกคำสั่งทั้ง ๔ ฉบับ ดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

๑. คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๒. คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

๓. คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖

๔. คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๓๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖

ประเด็นที่สอง หากจำต้องยกเลิกคำสั่งตามประเด็นที่หนึ่งเพื่อดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดใหม่ กรณีนี้ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาหรืออายุความเท่าใดนับแต่เมื่อใด แต่ถ้าไม่ยกเลิกคำสั่งเหล่านี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ผู้รับคำสั่งได้เลยหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สาม การที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ออกคำสั่ง ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และคำสั่ง ลับ ที่ ๖๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวน ๑๙ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง เมื่อต่อมาผู้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวจำนวน ๑๖ ราย ได้ยื่นอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่พิจารณาอุทธรณ์ โดยให้รอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อนตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ และได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์แต่ละรายทราบด้วยแล้วตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๑๑)/ว ๖๕๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ต่อมาเมื่อกระทรวงการคลังได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๒๐๓๙๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้อุทธรณ์แต่ละรายต้องรับผิดชดใช้ให้เปลี่ยนแปลงไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยผลของคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๓๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ กรณีจึงหารือว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง ภ. ซึ่งเคยอุทธรณ์คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เมื่อต่อมาได้รับแจ้งคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ ใหม่ที่สั่งตามความเห็นกระทรวงการคลังแล้ว ปรากฏว่า นาง ภ. ได้อุทธรณ์คำสั่งครั้งหลังอีก ในการนี้ นาง ภ. ยังสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งครั้งหลังได้หรือไม่ และผลในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ครั้งแรกที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่พิจารณาให้กับ นาง ภ. จะเป็นอย่างไร

ประเด็นที่สี่ สืบเนื่องจากประเด็นที่สอง ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ช. ซึ่งได้รับแจ้งคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒๒๙,๔๙๗.๓๐ บาท และได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่พิจารณาอุทธรณ์เนื่องจากต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อน ต่อมากระทรวงการคลังแจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบว่า นาย ช. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียง ๑,๖๘๐ บาท และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินดังกล่าวแล้ว แต่ นาย ช. ไม่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งครั้งหลัง จึงหารือว่าผลในทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ครั้งแรกที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่พิจารณาให้กับ นาย ช. จะเป็นอย่างไร

ประเด็นที่ห้า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ๔๓๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๔)/๑๘๖๗ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ซึ่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้แจ้งผลการตรวจสอบให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทราบ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๒๐๓๙๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นเวลาเกินกว่าสองปี กรณีจึงหารือว่า เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อีกหรือไม่ อย่างไร และหากยังต้องดำเนินการตามความเห็นกระทรวงการคลังดังกล่าว กรณีมีเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาต้องปฏิบัติตามความเห็นกระทรวงการคลังหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้สำหรับรายของ (๑) นาย จ. (๒) นาย ซ. (๓) นาย ธ. (๔) นาย ฉ. (๕) เจ้าหน้าที่การเงิน (ไม่ระบุชื่อ) และ (๖) เจ้าหน้าที่พัสดุ (ไม่ระบุชื่อ) ซึ่งทั้งหกรายนี้ล้วนเป็นบุคคลที่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย พร้อมกับกำหนดจำนวนเงินมาแล้วเป็นการแน่นอน ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๒๐๓๙๙ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าทั้งหกรายดังกล่าวไม่เคยได้รับโอกาสในการเข้าชี้แจงใด ๆ ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาก่อน ในการนี้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแก่บุคคลเหล่านี้ก่อน จึงหารือว่าเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จำต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อีกหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่หก ตามข้อ ๑๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้มีการแจ้งสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีให้ผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย แต่เมื่อขณะนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ถูกยกเลิกไปแล้ว การดำเนินการตามข้อ ๑๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังกล่าว ควรแจ้งสิทธิให้ผู้รับคำสั่งสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองอีก หรือผลในทางกฎหมายจำต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกลับมาใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีก และการที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ หรือคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๓๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖ ชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๑๙ ราย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือเชิญผู้ถูกกล่าวหามาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยแนบสำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ซึ่งชี้มูลกล่าวหาว่าบุคคลดังกล่าวมีการกระทำผิดไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยให้ไปดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ทั้ง ๑๙ รายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกว่า เจ้าหน้าที่จำนวน ๖ ราย ที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังไม่เคยมีการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดมาก่อน ในขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและรายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังทราบแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๑๙ ราย แม้บันทึกสำนวนการสอบสวนจะมีการระบุในบันทึกถ้อยคำว่าเป็นการชี้แจงข้อเท็จจริงในฐานะพยาน แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือเชิญผู้ถูกกล่าวหามาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยแนบสำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ซึ่งชี้มูลกล่าวหาว่าบุคคลดังกล่าวมีการกระทำผิดไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยให้ไปดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ทั้ง ๑๙ รายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาทั้ง ๑๙ รายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ตามข้อ ๑๕[๑] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นไปตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้รับคำสั่งได้

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่เรียกให้ นาง ภ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นคำสั่งที่ นาง ภ. ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในครั้งแรกได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว คำสั่งที่เป็นมูลเหตุที่นำไปสู่การพิจารณาอุทธรณ์ของ นาง ภ. จึงไม่มีอยู่แล้ว ดังนั้น อุทธรณ์ของ นาง ภ. จึงเป็นอันตกไป

---

[๑]ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

สำหรับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕[๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่ง นาง ภ. สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้ตามมาตรา ๔๔[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ลับ ที่ ๖๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่สั่งให้ นาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรกอีก

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า ระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๑๗ วรรคห้า[๔] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังดำเนินการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหกเดือน เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด มิใช่กำหนดระยะเวลาที่จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

---

[๒]มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๓]มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

[๔]ข้อ ๑๗ ฯลฯ ฯลฯ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด ประกอบกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายยังไม่ถือว่าเป็นที่ยุติ เนื่องจากต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังเสียก่อน ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการตรวจสอบให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทราบเกินกำหนดระยะเวลาสองปี สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาก็ยังต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘[๕] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

สำหรับบุคคลทั้ง ๖ ราย ที่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังมิได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและยังมิได้ให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕[๖] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอีกหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและรายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเสร็จเรียบร้อยแล้ว ประเด็นนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยให้ความเห็นอีก

ประเด็นที่หก เห็นว่า ข้อ ๑๙[๗] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้มีคำสั่งต้องแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบด้วยว่าตนมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลด้วย แต่เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือ

---

[๕]ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

[๖]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๗]ข้อ ๑๙ การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

วิธีการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้รับคำสั่งก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๐[๕] ประกอบกับมาตรา ๔๔[๕] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๗

---

[๕]มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐระหว่างการดำเนินการส่วนแพ่งในคดีอาญา

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๕/๒๗๔๒๑ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดและได้ยื่นฟ้อง นาย ม. และ นาย ป. ต่อศาลจังหวัดตลิ่งชัน โดยกรมบังคับคดีได้ยื่นคำร้องขอให้บังคับจำเลยทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรมบังคับคดี ในคดีอาญาหมายเลขดำ ที่ ๘๖๒๓/๒๕๕๒ ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ต่อมาศาลจังหวัดตลิ่งชันมีคำสั่งยกคำร้องดังกล่าว โดยเหตุผลว่าคดีนี้พนักงานอัยการมิได้เป็นโจทก์ (คดีนี้ โจทก์ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) และไม่มีกฎหมายใดบัญญัติว่าโจทก์คดีนี้เป็นพนักงานอัยการ กรมบังคับคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นคำร้องเข้ามาในคดีนี้ จึงให้ยกคำร้อง แต่พนักงานอัยการ สำนักงานคดีแพ่งธนบุรี ได้ยื่นอุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลอุทธรณ์พิจารณากลับคำสั่งของศาลจังหวัดตลิ่งชัน โดยเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า โจทก์เป็นเจ้าพนักงานอื่นที่มีอำนาจฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลและเป็นพนักงานอัยการ ผู้ร้องจึงชอบที่จะยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขอให้บังคับจำเลยทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ร้องในคดีนี้ได้ ให้ศาลชั้นต้นรับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการพิจารณาและพิพากษาตามรูปคดีต่อไป

กรมบังคับคดีได้ดำเนินการตามที่กระทรวงการคลังแจ้งผลพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยมีความเห็นว่า นาย ม. และ นาย ป. กระทำละเมิดเนื่องจากไม่เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีจากการขายทอดตลาดตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้กรมบังคับคดีได้รับความเสียหาย จึงให้บุคคลทั้งสองร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๔๔,๘๕๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรมบังคับคดีอย่างลูกหนี้ร่วม และให้กรมบังคับคดีดำเนินการเรียกให้บุคคลทั้งสองรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่กรมบังคับคดีตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยบุคคลทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของกรมบังคับคดีและอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของรองปลัดกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ดี กรมบังคับคดีมีประเด็นข้อหารือมายังกระทรวงการคลังว่าเมื่อได้ดำเนินการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว กรมบังคับคดีจะต้องดำเนินการส่วนแพ่งในคดีอาญาต่อไปหรือไม่ หรือจะให้กรมบังคับคดีดำเนินการอย่างใด

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๔๗ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหารือของกรมบังคับคดีมีความสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงเห็นสมควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลย (เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๔/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกหรือไม่ และหากกรณีดังกล่าวไม่ต้องมีการออกคำสั่งทางปกครอง แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและล่วงเลยมาถึงขั้นตอนที่มีการอุทธรณ์คำสั่งแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป หรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อย่างไร

๒. หากในที่สุดศาลที่พิจารณาคดีอาญาได้พิจารณายกคำร้องขอให้บังคับจำเลย (เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง[๑] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานของรัฐแล้วเสร็จ ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และมาตรา ๑๒[๒] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

---

[๑] ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

สำหรับการดำเนินการส่วนแพ่งในคดีอาญาตามมาตรา ๔๔/๑[๓] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย การยื่นคำร้องดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นมูลกรณีเดียวกันแต่กรมบังคับคดีต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป และเมื่อกรมบังคับคดีมีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินแล้ว แม้จะมีการดำเนินการส่วนแพ่งในคดีอาญาด้วยก็ตาม กรมบังคับคดีก็สามารถที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองควบคู่กันไปได้ โดยในกรณีนี้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๔[๔] และเรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐[๕] รวมทั้งมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๕๔[๖] ได้วินิจฉัยไว้เป็นแนวทางแล้ว

สำหรับประเด็นที่ว่าหากกรมบังคับคดีได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาอุทธรณ์หรือยกเลิกคำสั่งหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมบังคับคดีได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว และต่อมาได้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

---

[๓] มาตรา ๔๔/๑ ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มีการสืบพยานให้ยื่นคำร้องก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและผู้เสียหายอยู่ในฐานะโจทก์ในคดีส่วนแพ่งนั้น ทั้งนี้ คำร้องดังกล่าวต้องแสดงรายละเอียดตามสมควรเกี่ยวกับความเสียหายและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เรียกร้อง หากศาลเห็นว่าคำร้องนั้นยังขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ชัดเจนก็ได้

คำร้องตามวรรคหนึ่งจะมีคำขอประการอื่นที่มิใช่คำขอบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลยในคดีอาญามิได้ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับคำฟ้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ และในกรณีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินการตามความในมาตรา ๔๓ แล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งเพื่อเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้

[๔] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ข้าราชการขอลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต (เกษียณก่อนกำหนด) และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๗๐๔ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๕] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การถอนฟ้องคดีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๖] บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้อำนวยการทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

ในกรณีนี้ กรมบังคับคดีหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวต่อไปตามมาตรา ๔๕[๗] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินการส่วนแพ่งในคดีอาญาตามมาตรา ๔๔/๑[๘] แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นคนละมาตรการทางกฎหมายกับการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง[๙] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น แม้ศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะได้พิจารณายกคำร้องขอให้บังคับจำเลย (เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วก็ตาม หากกรมบังคับคดีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังคงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรมบังคับคดีย่อมมีอำนาจบังคับทางปกครองได้

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๗

---

[๗] มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓,ข้างต้น

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑,ข้างต้น

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒,ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อายุความในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผลกระทบกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๑๑.๓๔/๕๔๑๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง แก้ไขคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้สิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่จำนวนสามรายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ พันตำรวจเอก ช. (ปัจจุบันคือ พลตำรวจตรี ช.) พันตำรวจเอก พ. และ ร้อยตำรวจเอก ต. (ยศปัจจุบัน พันตำรวจเอก) ซึ่งเจ้าหน้าที่ทั้งสามรายได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่กรณีร้อยตำรวจเอก ต. ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและให้จำหน่ายคดี และศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ ๔๐๖/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๓/๒๕๕๒ และคดีหมายเลขดำที่ ๖๘๒/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๔/๒๕๕๒ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า ๔๙,๔๕๘.๙๐ บาท

ต่อมาศาลปกครองกลางได้อ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๑๐/๒๕๕๒ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๑๗/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ระหว่าง พันตำรวจเอก พ. ผู้ฟ้องคดี กับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยพิพากษาแก้คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด คำสั่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ โดยดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๔๙ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ได้ข้อยุติว่า พันตำรวจเอก พ. กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่และต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด แต่เนื่องจากมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอายุความ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือ ดังนี้

๑. กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ จึงต้องใช้สิทธิไล่เบี้ยภายในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ภายในอายุความไว้แล้ว แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่ง จึงมีปัญหาว่าการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่เพื่อออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะขาดอายุความหรือไม่ และหากขาดอายุความ สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๖/๒๕๕๑ มีความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการนับอายุความใหม่ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับว่า ให้หน่วยงานเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้มีผลย้อนหลังไป คือ เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งครั้งก่อน นอกจากนี้ มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อ.๗๗๔/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๒๓๘/๒๕๕๖ วินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งครั้งใหม่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐว่าให้นับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่หน่วยงานออกคำสั่งครั้งแรก ด้วยเหตุผลว่าเป็นวันที่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างช้า ซึ่งทั้งสองกรณีมีข้อเท็จจริงที่ใกล้เคียงกับเรื่องนี้แต่ยังมีความแตกต่างกัน เนื่องจากไม่ใช่กรณีหน่วยงานใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดกับบุคคลภายนอก

๒. ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่ง ที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่ง ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง แก้ไขคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ พลตำรวจตรี ช. พันตำรวจเอก พ. และ พันตำรวจเอก ต. นำเงินค่าสินไหมทดแทนคนละ ๘๒,๔๓๑.๕๑ บาท มาชำระให้แก่ทางราชการ ในส่วนของ พันตำรวจเอก ต. ปรากฏว่าศาลปกครองกลางได้จำหน่ายคดีไปแล้ว เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติเฉพาะส่วนที่ให้ พันตำรวจเอก พ. ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นว่า การที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดี จึงมีปัญหาว่าคำสั่งดังกล่าวยังสามารถใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่รายอื่นที่ไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้หรือไม่ จึงขอหารือว่า พันตำรวจเอก ต. ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวนเงิน ๘๒,๔๓๑.๕๑ บาท ตามคำสั่งเฉพาะส่วนของตนเองเช่นเดิมถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง แก้ไขคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่ให้ พันตำรวจเอก พ. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการออกคำสั่งไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว นั้น เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการพิจารณาออกคำสั่งใหม่เพื่อเรียกให้ พันตำรวจเอก พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การทำคำสั่งดังกล่าวจะขาดอายุความตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าวได้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องดำเนินการอย่างไร นั้น เห็นว่า ตามข้อหารือดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายตามมาตรา ๙[๑] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๒[๒] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙ จึงย่อมหมายถึงอายุความในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ ด้วย ทั้งนี้ ตามแนวทางคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๘/๒๕๔๗

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง แก้ไขคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่ให้ พันตำรวจเอก พ. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่

---

[๑] มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

[๒] มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

เรียกร้อง และหากไม่มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕๗[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕)[๔] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ เนื่องจากการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหนี้ประสงค์ที่จะให้มีการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตน โดยที่มิได้ปล่อยปละละเลยแต่อย่างใด อายุความซึ่งเป็นโทษแก่เจ้าหนี้จึงสะดุดหยุดลง

ส่วนการเริ่มนับอายุความใหม่ จะต้องปรากฏกรณีที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุด แล้วเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง แก้ไขคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่ให้ พันตำรวจเอก พ. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง เมื่อศาลปกครองกลางอ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพราะสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องดำเนินการพิจารณาออกคำสั่งใหม่เพื่อเรียกให้ พันตำรวจเอก พ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้อง ซึ่งจะต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๒[๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป กรณีนี้จึงถือได้ว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องใหม่ได้ตั้งแต่เวลาที่ศาลปกครองกลางอ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนกับ พันตำรวจเอก พ. ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางอ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อันเป็นวันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องโดยดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

---

[๓]มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๔]มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

[๕]มาตรา ๑๙๓/๑๕ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น

[๖]มาตรา ๑๙๓/๑๒ อายุความให้เริ่มนับแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ถ้าเป็นสิทธิเรียกร้องให้งดเว้นกระทำการอย่างใด ให้เริ่มนับแต่เวลาแรกที่ฝ่าฝืนกระทำการนั้น

ประเด็นที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง แก้ไขคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่ให้ พันตำรวจเอก พ. ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น จะมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่รายอื่นที่ไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และหากไม่มีผลผูกพัน พันตำรวจเอก ต. ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวนเงิน ๘๒,๔๓๑.๕๑ บาท ตามคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนของตนเองใช่หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๗๐[๗] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย และมาตรา ๓[๘] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดความหมายของคำว่า "คู่กรณี" ให้หมายถึง ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๑๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๗/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง แก้ไขคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่ให้ พันตำรวจเอก พ. ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำพิพากษาดังกล่าวจึงมีผลผูกพัน พันตำรวจเอก พ. ในฐานะผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีเท่านั้น ส่วน พันตำรวจเอก ต. เมื่อไม่ได้เป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ และปรากฏข้อเท็จจริงว่า พันตำรวจเอก ต. ได้ยื่นฟ้องเป็นอีกคดีหนึ่ง ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีในคดีของ พันตำรวจเอก ต. แล้ว พันตำรวจเอก ต. จึงไม่ใช่คู่กรณี ดังนั้น คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เรียกให้ พันตำรวจเอก ต. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงยังมีผลบังคับให้ พันตำรวจเอก ต. ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน จำนวน ๘๒,๔๓๑.๕๑ บาท ตามคำสั่งดังกล่าว

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๗

---

[๗] มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

[๘] มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติ

ฯลฯ ฯลฯ

"คู่กรณี" หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๓๓๙๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอหารือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ข้ามแม่น้ำป่าสัก ระหว่างหมู่ที่ ๕-๖ ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าหลวง สายสลิงขาดทำให้สะพานถล่ม เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นเหตุให้มีประชาชนเสียชีวิต จำนวน ๔ ราย และได้รับบาดเจ็บ จำนวน ๑๔ ราย โดยอำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ขอให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายจำนวน ๓ ประเด็น จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือเรื่องดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลางและคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย แต่ยังเกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพียงประเด็นเดียว กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้อุดหนุนเงินให้เทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวนหนึ่งสมทบกับเงินเทศบาลตำบลท่าหลวงอีกจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปก่อสร้างสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี โดยมีเงื่อนไขว่าถ้ามีเงินเหลือจ่ายต้องส่งเงินคืนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามนัยข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาข้อหารือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ความเห็นกรมบัญชีกลาง ประกอบกับความเห็นคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า ตามบันทึก เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑) ประกอบกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีเทศบาลเมืองกำแพงเพชรไม่ได้รับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๒/๒๕๔๙) นั้น เป็นกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากมีเงินเหลือจ่ายต้องส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนกรณีของ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๘๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เทศบาลตำบลท่าหลวง เป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนเงินให้เทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวนหนึ่งสมทบกับเงินของเทศบาลตำบลท่าหลวงอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อนำไปก่อสร้างสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี โดยมีเงื่อนไขว่าถ้ามีเงินเหลือจ่ายต้องส่งเงินคืนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นคนละกรณีกัน โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าปัญหาข้อหารือดังกล่าวมีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางในการปฏิบัติของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ถูกต้อง จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และผู้แทนเทศบาลตำบลท่าหลวง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ให้เงินอุดหนุนจำนวน ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท สมทบกับเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวน ๓,๗๙๐,๐๐๐ บาท และบันทึกข้อตกลงการขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและเทศบาลตำบลท่าหลวง ได้กำหนดเงื่อนไขของการให้เงินอุดหนุนไว้ ๓ ประการ สรุปได้ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลท่าหลวงตกลงจะดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนการดำเนินงานของโครงการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยทุกประการ

๒. หากเทศบาลตำบลท่าหลวงไม่ดำเนินการตามโครงการหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการ และหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนด เทศบาลตำบลท่าหลวงยินยอมรับผิดชำระเงินที่ได้รับหรือเบิกจ่ายไปแล้ว รวมทั้งค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเกิดจากการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าว และในกรณีเทศบาลตำบลท่าหลวงไม่ชำระเงิน รวมทั้งค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายนั้น เทศบาลตำบลท่าหลวงยินยอมเสียดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย

๓. เมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว เทศบาลตำบลท่าหลวงจะรายงานผลการดำเนินงานให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทราบ และหากมีเงินเหลือจ่ายจะส่งคืนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาต่อไป ในกรณีไม่รายงานผลการดำเนินงาน เทศบาลตำบลท่าหลวงพร้อมรับในหลักการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะไม่พิจารณาสนับสนุนงบประมาณให้ในโอกาสต่อไปอีก และหากไม่คืนเงินเหลือจ่าย เทศบาลตำบลท่าหลวงยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย พร้อมยินยอมเสียดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่โครงการแล้วเสร็จ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้อุดหนุนเงินจำนวน ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท สมทบกับเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวน ๓,๗๙๐,๐๐๐ บาท

เพื่อนำไปก่อสร้างสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี โดยมีบันทึกข้อตกลงระหว่างกันว่า เทศบาลตำบลท่าหลวงตกลงจะดำเนินโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนการดำเนินงานของโครงการ หากไม่ดำเนินการตามโครงการหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการและหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนด เทศบาลตำบลท่าหลวงจะต้องรับผิดชำระเงินที่ได้รับหรือเบิกจ่ายไปแล้ว รวมทั้งค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเกิดจากการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าว และแม้โครงการจะได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว เทศบาลตำบลท่าหลวงก็ยังต้องรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงส่งเงินที่เหลือจ่ายคืนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาด้วย การจัดทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยายังคงมีส่วนในการควบคุมดูแลและติดตามให้เทศบาลตำบลท่าหลวงนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการนำเงินอุดหนุนนั้นไปก่อสร้างสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ด้วย ประกอบกับการจัดให้มีสะพานสำหรับประชาชนใช้สัญจรในเขตเทศบาลตำบลท่าหลวง ถือเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี จึงเป็นความเสียหายที่มีผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการด้วยเช่นกัน จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง ตามมาตรา ๑๑* แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงต้องร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ด้วย

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๗

---

*ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งและหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ที่ปรึกษา

๑. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายธรรมนิตย์ สุมันตกุล)
๓. รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายนิพนธ์ ฮะกีมี)
๔. รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอภิมุข สุขประสิทธิ์)
๕. กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นายวรรณชัย บุญบำรุง)

คณะผู้รวบรวมและดำเนินการ

๑. นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายปกครอง
๒. นายวิชิต จรัสสุขสวัสดิ์	รองผู้อำนวยการสำนักกฎหมายปกครอง
ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง	
๓. นางพรพิมล สัมฤทธิ์ผ่อง	ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง
๔. นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๕. นางพัชฌา จิตรมหึมา	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๖. นางรัชนี รุจิขจรเดช	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๗. นายปกรณ์ ศรีเตียเพ็ชร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๘. นางสาวนภาอุษา ทวีลาศ	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
ฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง	
๙. นายอภิวัฒน์ คงชาตรี	ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง
๑๐. นางพิมพ์ประภา วัชรจิตต์กุล	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๑๑. นายภุมรินทร์ ศรีมูล	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๑๒. นายนภนันทน์ จันทราชโลธร	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๑๓. นายกุลศักดิ์ ช่วยชู	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๑๔. นางสาวประภัสสร ประกอบแก้ว	นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
๑๕. นายณัฏฐพล สกุลเมฆา	นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ
สายงานสนับสนุน	
๑๖. นางสาวศรีประภา ป้อมน้อย	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
๑๗. นางสาวฐานิตา สุริยะกุล	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
๑๘. นายกนก คำมี	พนักงานสถานที่
๑๙. นายมานิตย์ กลิ่มจิตร	พนักงานขับรถยนต์
๒๐. นางสาวสุทธดา โพธิ์มั่น	เจ้าหน้าที่ประสานงานด้านข้อมูล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ โทรสาร ๐-๒๒๒๖-๖๒๐๑
www.krisdika.go.th