



ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ ๒๕๑๗

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง การตรวจสอบการบริหารงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา

- อ้างอิง ๑. หนังสือจังหวัดพังงา ลับ ที่ มท ๐๘๔๙.๔/๓ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๒
๒. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๗๕ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒
๓. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๑๗๘๙ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๐

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑
๒. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๒๑/๒๕๔๔

ตามที่จังหวัดพังงาแจ้งว่า อำเภอคุระบุรีได้รายงานจังหวัด กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตรวจสอบการบริหารงานงบประมาณ ๒๕๔๙ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง และได้ตรวจสอบการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติภัย (Tsunami) จากกองทุนเงินสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับเงินผ่านจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อจ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยรายย่อยแล้ว พบว่าเกิดความเสียหายจากการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยแล้ว จำนวน ๒๘๕ ราย เป็นเงิน ๕,๗๒๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือจากสำนักงานประมงจังหวัดพังงาในฐานะเกษตรกรประมงแล้ว ซึ่งจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้าของกองทุนเงินสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรีจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและจะต้องดำเนินการติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พร้อมทั้งขอให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. กรณีดังกล่าว สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณกองทุนเงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัย สำนักนายกรัฐมนตรีจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑ เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

/สอบข้อ...

สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง น่าจะเป็นผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกองทุนเงินสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย สำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกัน ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และขอให้จังหวัดพังงา อำเภอคุระบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทองประสานการปฏิบัติกับสำนักนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกัน

๒. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าว หากนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทองเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณของกองทุนสงเคราะห์ผู้ประสบภัย สำนักนายกรัฐมนตรี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทองอาจเข้าข่ายเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ และมีแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๔๑ เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่สรุปได้ว่า นายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการ ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าว

๓. เนื่องจากตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง ที่ ๖๒/๒๕๔๘ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ประกอบการรายย่อยที่ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ได้แต่งตั้งบุคคลต่างๆ ร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ประกอบการรายย่อยในเขตพื้นที่ และไม่ได้ระบุตำแหน่งหรือต้นสังกัดของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงขอให้จังหวัดพังงา อำเภอคุระบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพระทองประสานกับสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อตรวจสอบว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องสังกัดหน่วยงานใด กระทำให้เกิดความเสียหายแก่สำนักนายกรัฐมนตรีอีกหรือไม่ เพื่อจักได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกัน ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑

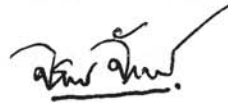
/และข้อ ๒๐...

และข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๒๑๙/๒๕๕๐ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้โอนไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

๔. ทั้งนี้ ในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งให้สำนักนายกรัฐมนตรีทราบ เพื่อเป็นการประสานการปฏิบัติในเบื้องต้นแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรินทร์ จักกะพาก)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนคดี

โทร. ๐-๒๒๔๓-๖๖๓๒

โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

“ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด”

บันทึก

เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๔/๒๓๓๕๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อหารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มีบันทึกที่ นร ๑๓๐๕/๙๗๘๘ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๐ ส่งเรื่องที่กรมป่าไม้หารือถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ยกเลิกระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๓ ที่เห็นชอบด้วยกับการกำหนดให้มีระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งใช้บังคับและได้แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ ดังกล่าว ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญแห่งหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติจากเดิมหลายประการ

กรมป่าไม้จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีที่เกิดเหตุละเมิดขึ้นในหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯหรือไม่ อย่างไร ซึ่งกรมป่าไม้ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย กล่าวคือ

ฝ่ายแรกเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

ดังกล่าว เนื่องจากระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งฉบับเดิมกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง จึงถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมา ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๖ และข้อ ๓๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้สอดคล้องกันว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง “กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น...” ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้เนื่องจากกรมป่าไม้มีหน้าที่จะต้องดำเนินการพิจารณาเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายตามข้อ ๓๑ ข้อ ๓๒ ข้อ ๓๓ ข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และโดยที่อำนาจฟ้องคดีแพ่งยังเป็นของกรมป่าไม้ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่รับผิดชอบด้านงบประมาณและการไต่เบี่ย ดังนั้น อธิบดีกรมป่าไม้จึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แล้วมีความเห็น ดังนี้

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ข้อ ๘^๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการตามระเบียบนี้เป็นการดำเนินการเพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ วรรคหนึ่ง

^๑ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องชดใช้

ของระเบียบฯดังกล่าว จึงหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับ ความเสียหาย ส่วนการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ในทางปฏิบัติให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สิน ดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคย วินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๕/๒๕๒๘^๖ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงงบประมาณประเภทเงินอุดหนุน ที่รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) พิจารณาตาม ข้อหารือของกรมป่าไม้แล้ว เห็นว่ากรณีมีการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ทรัพย์สินของหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมป่าไม้ ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานป่าไม้จังหวัดท้องที่หรือสำนักงานป่าไม้อำเภอท้องที่ ถ้ากรมป่าไม้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ดังกล่าว อธิบดีกรมป่าไม้ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) มี ข้อสังเกตว่า อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ละเมิดตาม ข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้ระบบบริหารราชการมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ ราชการบริหารส่วนกลางและอาจทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารราชการได้ เพื่อผ่อนคลาย และกระจายภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ กรมป่าไม้อาจมอบอำนาจในเรื่องการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการได้ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๑

^๖บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่อง ทาหรือเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง (กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง)

เรื่องเสรีจที่ ๒๒๑/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทารือกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย

กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ กค ๐๕๒๖.๖/๒๓๓๑ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขอให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย ความว่า กรมที่ดินมีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๒/๑๑๑๒๔ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ถึงกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ขอรือแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขอให้กรมที่ดินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๑๕,๑๔๘,๕๖๔ บาท ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๙ ต่อปี กับค่าบริการสินเชื่อในอัตราร้อยละ ๑ ต่อปี จากต้นเงิน ๗,๘๕๐,๐๐๐ บาท นับตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ จนกว่าจะชำระเสรีจ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ดิน ๓ เมื่อครั้งรักษาการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) ที่ดินตำบลเมืองปอน อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๒๔ แปลงมีชื่อนายวิสุทธิ บุรุษภักดี เป็นผู้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ และได้รับจดทะเบียนจำนองที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ ก. ทั้ง ๒๔ แปลงดังกล่าว เพื่อประกันเงินกู้ของนายวิสุทธิ บุรุษภักดี ทำให้ธนาคารหลงเชื่อในหลักประกัน จึงอนุมัติและจ่ายเงินกู้จำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่นายวิสุทธิ โดยมีได้มีหลักประกัน ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อธนาคาร เป็นเหตุให้ธนาคารได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่ได้รับชำระหนี้แต่อย่างใด กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้มีแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. หากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง คือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและกรมที่ดิน ก็จะเป็นกรณีที่ทั้งสองหน่วยงานจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามความในข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ยื่นคำขอต่อกรมที่ดินให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย เป็นกรณีตามมาตรา ๑๑

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๖/๒๐๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรมที่ดินก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการได้ตามข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่กรมที่ดินหรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้และแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกรมบัญชีกลางเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว มีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) และให้นายวิสุทธิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวไปจำนองเพื่อประกันเงินกู้ของนายวิสุทธิตกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยที่เจ้าหน้าที่ที่ดินผู้นั้นเองเป็นผู้รับจดทะเบียนจำนองที่ดิน การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินรับจดทะเบียนจำนองที่ดินโดยรู้ว่ายื่นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเอกสารปลอม เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามข้อ ๙^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น อธิบดีกรมที่ดินและผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จึงมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น ตามข้อ ๑๐^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า แล้วดำเนินการตามข้อ ๒๐^๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป

การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า นั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดจะต้องร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว

^๑ ข้อ ๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

๑)๑

๑)๑

^๒ ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

^๓ ข้อ ๒๐ ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ แล้ว ถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ ๑๔ แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๕

บันทึก

เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๑๒
ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๖/๘๒๘๐ ลงวันที่
๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมาย
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๒ ซึ่งกำหนดว่า ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตาม
ข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือ
แต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็น
ผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจ
แต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่
เห็นสมควร แต่โดยที่

๑. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
มาตรา ๙๐^๑ บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๓๔^๒ บัญญัติ
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาล

^๑มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

^๒มาตรา ๓๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้นให้
ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับ
การปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของ
กระทรวงมหาดไทยและให้มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำตักเตือนสุขาภิบาล และตรวจสอบกิจการ เรียก
รายงานเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ มาตรา ๗๑^๓ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล

๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๙๙^๔ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเมืองพัทยา

๕. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๗^๕ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จึงมีปัญหว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัย ข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะหมายถึงผู้ใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้วมีความเห็นว่า

๑. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อ ๑๒^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘

^๓มาตรา ๗๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

^๔มาตรา ๙๙ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

^๕มาตรา ๗๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

^๖ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมนั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

๒. ปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๖ บัญญัติให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรใดเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรนั้นด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เห็นว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดคือการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนามธรรม ไม่อาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์กรด้วยตัวเองได้ ฉะนั้น อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จึงหมายถึงอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ ๒ ๓ ๔ และ ๕, ข้างต้น

๓. เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย



(นายอัษฎราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๑