

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”
ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
และกรณีใดถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการทำละเมิด

กระทรวงสาธารณสุข	
เลขรับ	35118
วันที่	10 ส.ย. 2541
เวลา	11.5

ที่ นร 0601/483

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพฯ 10200

๑ มิถุนายน 2541

กองนิติการ	
รับที่	2943
วันที่	10 ส.ย. 2541
เวลา	15.07

เรื่อง ขอรื้อถอนแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เรียน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

อ้างถึง (1) หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สร 0208/2/112 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2540

(2) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/1 6122 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2540

สิ่งที่ส่งมาด้วย (1) บันทึก เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์

การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) สำเนานบันทึก เรื่อง หารื้อถอนเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง(กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาล

หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง)

(เรื่องเสร็จที่ 5/2528)

(3) สำเนานบันทึก เรื่อง หารื้อถอนการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(เรื่องเสร็จที่ 338/2540)

ตามหนังสือที่อ้างถึง (1) ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในประเด็น

ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือตามที่ อ้างถึง (2) ขอให้กระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว ความละเอียดครบถ้วนแล้ว นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึงจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่หมายความว่าถึงสถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ

ในประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาลซึ่งจัดซื้อ โดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็น เจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่ มีผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วน ภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบหรือ ฟ้องผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจตามมาตรา 38 (5) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ในประเด็นที่สาม เห็นว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีปฏิบัติในเรื่องการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลตามข้อ 14 วรรคสอง รวมทั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญา ค้าประกันตามข้อ 26 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นหลักปฏิบัติไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้นำมาบังคับปฏิบัติในเรื่องการ ประนีประนอมยอมความตามข้อ 28 หรือในเรื่องการชดเชย ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ตามข้อ 34 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในกรณีเช่นนี้หน่วยงาน ของรัฐจึงต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเป็นราช ฯ ไป

ในประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อจะกำหนดความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งซึ่งตกคน มติคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ได้ถูกยกเลิกโดยข้อ 3 (1) ของระเบียบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว และ ไม่มีบทเฉพาะกาล หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ)ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า กรณีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 และอยู่ระหว่างการสอบสวน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวย่อมถูกยกเลิกทันทีตั้งแต่วันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ในกรณีนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่

ในประเด็นที่ห้า เห็นว่า กรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของบุคคลภายนอกนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ครอบคลุมไปไม่ถึง และเมื่อยังไม่มียุติวิธีของทางราชการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาดำเนินการไปตามแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยขอทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังเป็นราย ๆ ไป

ในประเด็นที่หก ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในประเด็นปัญหาที่สอง

ในประเด็นที่เจ็ด เห็นว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 17 หรือข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ ต้อง แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

(1) ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิด ความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องระงับค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำไป ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องระงับค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิน ภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตาม

(2) ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า
การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง
และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

รายละเอียดของความเห็นปรากฏตามบันทึกที่ได้ส่งมาพร้อมนี้ และในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข(สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบ
ด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

เรียน ปลัดกระทรวงฯ (ผ่าน..... กอช 16.....):

၇. ဝဏ္ဏ ချစ်ခင်
 (ကလေးဝန်ထမ်း ချစ်ခင်)
 ချစ်ခင်ကလေးကလေး
 ကလေးကလေးကလေး

ขอแสดงความนับถือ

[Signature]

(นายอัษฎราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

โทร. 6236379

โทรสาร 2262612

บันทึก

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือ ที่ ศท 0208/2/112 ลงวันที่ 17

กรกฎาคม 2540 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายดังกล่าวมีหลักการ
เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิด
ทางแพ่งที่ทางราชการเคยถือปฏิบัติทำให้เกิดข้อสงสัยและปัญหาในการปฏิบัติ สำนักงานปลัด
กระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

1. คำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 6 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำหรับราชการ
ส่วนภูมิภาคนั้น หมายถึงหน่วยงานใดบ้าง โดยต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยหรือไม่ หน่วยงานใน
สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคมีหลายหน่วยงาน
เช่น สถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ
เหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวหรือไม่

2. เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบฯ ข้อ 8 กำหนดให้หัวหน้า
หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น
ในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามระเบียบดังกล่าว

3. ในกรณีที่ระเบียบฯนี้ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ เช่น ตามข้อ 14 วรรคสอง ข้อ 26 ข้อ 28 หรือข้อ 34 เป็นต้น ในระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ดังกล่าว มีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

4. ในกรณีที่มีการดำเนินการตามระเบียบฯ ว่าด้วยความรับผิดชอบในทางแพ่ง(เดิม) แต่ยังไม่แล้วเสร็จตามกระบวนการ แล้วมีการประกาศใช้ระเบียบฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ควรถือปฏิบัติตามระเบียบฯฉบับใด เนื่องจากระเบียบฯ ฉบับใหม่นี้ยกเลิกระเบียบฯเดิมทั้งหมด และไม่มีบทเฉพาะกาล

5. ในกรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ตามหน้าที่หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับบุคคลภายนอก กระทำละเมิดต่อส่วนราชการ เช่น ร่วมกันลักทรัพย์ที่ใช้ในราชการ ในแต่ละกรณีดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร เพราะ เดิมมีระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งกำหนดขั้นตอนไว้

6. ในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคกระทำละเมิด ต่อบุคคลภายนอก หรือบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ที่ มีอำนาจลงนามในใบแต่งตั้งนายเพื่อฟ้องคดีหรือแก้ต่างหมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง หรือ อธิบดี ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น

7. กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯได้วินิจฉัย ตั้งการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 17 หรือข้อ 18 แล้วแต่กรณี คำตั้ง ดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ หากถือเป็นคำสั่งทางปกครองจะสามารถดำเนินการบังคับตามมาตรา 57 ของกฎหมาย ดังกล่าวได้หรือไม่ และจะมีวิธีปฏิบัติตลอดจนการดำเนินการอย่างไร เช่น การประสานงานกับ กรมบังคับคดี

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ)ได้พิจารณาประเด็นข้อหาหรือโดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข(สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข)แล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

1. แนวทางปฏิบัติเดิมเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หรือโรงพยาบาลต่าง ๆ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 แต่เมื่อระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดย ข้อ 3 (1) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวมีความแตกต่างกัน บางหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครพนมยังคงใช้ตามแนวทางปฏิบัติเดิม คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่บางหน่วยงาน เช่น โรงพยาบาลกำแพงเพชร สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกำแพงเพชร ทางโรงพยาบาลกำแพงเพชร เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

2. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกระทำการในหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เช่น ขับรถของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ไปชนรถของบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกจะฟ้องคดีโดยแบ่งเป็น 2 กรณี

2.1 ฟ้องเจ้าหน้าที่และฟ้องสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นจำเลยร่วมกัน ซึ่งในกรณีนี้ศาลจะยกฟ้องในส่วน of สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพราะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2.2 ฟ้องเจ้าหน้าที่และฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นจำเลยร่วมกัน

3. การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดสังกัดหน่วยงานใดจะพิจารณาจากคำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นเป็นเกณฑ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ)ได้พิจารณาประเด็นข้อหาหรือของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขประกอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็น ดังนี้

1. ในประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สินหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึงจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 52⁽¹⁾ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่หมายความถึงสถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการประจำอำเภอ แล้วแต่กรณี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. ในประเด็นที่สองเห็นว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาล ซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ 8⁽²⁾ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชา

⁽¹⁾ มาตรา 52 ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

⁽²⁾ ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือฟ้องผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจตามมาตรา 38 (5)^(๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเรื่องเกี่ยวกับอำนาจฟ้องนี้คณะกรรมการร่างกฎหมาย(ที่ประชุมใหญ่)ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ 5/2528^(๔)

3. ในประเด็นที่สาม เห็นว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน^(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลตามข้อ 14^(๖) วรรคสอง

^(๓)มาตรา 38 อำนาจในการตั้ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

๑๓๑

๑๓๑

^(๔) บันทึก เรื่อง หาหรือเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง(กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง) ส่งถึงปลัดกระทรวงสาธารณสุขพร้อมกับหนังสือ ที่ นร 0501/20 ลงวันที่ 8 มกราคม 2528

^(๕) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กก 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540

^(๖) ข้อ 14

๑๓๑

๑๓๑

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึก และการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาการค้าประกันตามข้อ 26^(๗) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นหลักปฏิบัติไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องการประนีประนอมยอมความตามข้อ 28^(๘) หรือในเรื่องการใช้ที่ดินใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ขึ้นคำขอ ตามข้อ 34^(๙) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเป็นราย ๆ ไป

4. ในประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ได้ถูกยกเลิกโดยข้อ 3 (1)^(๑๐) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แล้ว และไม่มีบทเฉพาะกาล หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่ตามข้อ 8^(๑๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า กรณีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบของ

^(๗) ข้อ 26 กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาการค้าประกันก็ได้

^(๘) ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

^(๙) ข้อ 34 ในกรณีที่ข้อใช้ที่ดินใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ขึ้นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องใช้ที่ดินใหม่ทดแทน ปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

๔๓๔

๔๓๕

^(๑๐) ข้อ 3 ให้ยกเลิก

^(๑๑) (1) ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกโดยมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503

๔๓๔

๔๓๕

^(๑๒) ไโรดจูเซ็งถรรพที่ 2

ข้าราชการในทางแพ่งตามบัญชีรายชื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คำนวณ ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 และอยู่ระหว่างการสอบสวน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวย่อมถูกยกเลิกทันทีตั้งแต่วันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ ดังนั้น ในกรณีนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อจึงจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้ ตามเรื่องเสร็จที่ 338/2540⁽¹²⁾

5. ในประเด็นที่ห้า เห็นว่า กรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของบุคคลภายนอกนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ครอบคลุมไปไม่ถึง และเมื่อยังไม่มีการมีระเบียบของทางราชการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาดำเนินการไปตามแนวทางเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยขอทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลังเป็นราย ๆ ไป

6. ในประเด็นที่หก ได้ให้ความเห็นไว้ในข้อ 2

7. ในประเด็นที่เจ็ด เห็นว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 17 หรือข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ ต้องแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี

⁽¹²⁾ บันทึก เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่งถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับหนังสือ ที่ นร 0601/475 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2540

7.1 ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12⁽¹³⁾ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57⁽¹⁴⁾ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

⁽¹³⁾ มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

⁽¹⁴⁾ มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

7.2 ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
 มาตรา 10⁽¹⁵⁾ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า
 การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
 พินิชย์ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง
 และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล



(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน 2541

⁽¹⁵⁾ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น
 อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำนบทบัญญัติ
 มาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์

