



ที่ อต ๐๐๒๓.๔/ว ๓๖๕๕

ศาลากลางจังหวัดอุดรธานี
ถนนประชนานิมิตร อต ๕๓๐๐๐

๕ สิงหาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ความรับผิดชอบละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี และนายกเทศมนตรีเมืองอุดรธานี
อ้างถึง หนังสือจังหวัดอุดรธานี ที่ อต ๐๐๒๓.๔/ว ๕๔๙๕ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๑๖๑๓
ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔

จำนวน ๑ ชุด

ตามที่จังหวัดอุดรธานีได้แจ้งแนวทางปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยให้ถือปฏิบัติตามหมวด ๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลต้องส่งสำนวนให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๖๐๘๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นโดยถูกต้องและมีให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จึงขอชักซ้อมแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ กรณีผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ แล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่าความเสียหายต่อบุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้น เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามคำพิพากษาของศาล ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่เพียงใดนั้น หากคณะกรรมการได้ทำการสอบสวนในประเด็นต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว สามารถนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบมาพิจารณาว่าจะมีการไต่เบี่ยงหรือไม่ หรือจะไต่เบี่ยงให้ชัดใช้เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบขึ้นใหม่ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๕๒๑/๒๕๔๔ และเรื่องเสรีจที่ ๖๔๖/๒๕๕๑

/๒. การส่งสำนวน...

๒. การส่งสำนวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๖๐๘๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก มีความเสียหายเกินกว่าประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะต้องรายงานถึงกระทรวงมหาดไทยก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่า ๑ เดือน เพื่อมิให้การเสนอสำนวนกระชั้นชิดจนอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการได้ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติ สำหรับอำเภอให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบและถือปฏิบัติด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายสหวิช อภิชัยวิศรุตกุล)
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องร้องทุกข์
โทร ๐ ๕๕๔๐ ๓๐๐๘ ต่อ ๑๔ โทรสาร ๐ ๕๕๔๑ ๔๙๘๕
ผู้ประสานงาน นางศรัณย์ลักษณ์ ภูลาวรรณ ๐ ๘๘๒ ๘๐๘ ๔๑๒

๑๘



ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๑๖๑๓

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

พร
กรกฎาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๖๐๘๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๕๒๑/๒๕๔๙ จำนวน ๑ ชุด
- ๒. สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๖๔๖/๒๕๕๑ จำนวน ๑ ชุด

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งแนวทางปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยให้ถือปฏิบัติตามหมวด ๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลต้องส่งสำนวนให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๖๐๘๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นโดยถูกต้องและมีให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จึงขอชักข้อแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

- ๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่า ความเสียหายต่อบุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้น เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกัน เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรับผิดชอบจากการเป็นคู่ความในคดี และเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามคำพิพากษาของศาล ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่เพียงใดนั้น หากคณะกรรมการได้ทำการสอบสวนในประเด็นต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว สามารถนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

/มาพิจารณา ...

มาพิจารณาว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชัดใช้เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงมารับผิดทางละเมิดชั้นใหม่ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๒๑/๒๕๔๙
และเรื่องเสร็จที่ ๖๔๖/๒๕๕๑

๒. การส่งสำนวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๔/ว ๖๐๘๖ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ กรณีเจ้าหน้าที่
ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก มีความเสียหายเกินกว่าประกาศกระทรวงการคลัง
เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๖๒
จะต้องรายงานถึงกระทรวงมหาดไทยก่อนครบกำหนดอายุความไม่น้อยกว่า ๑ เดือน เพื่อมิให้การเสนอสำนวน
กระชั้นชิดจนอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งนายอำเภอ รวมทั้งแจ้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ในพื้นที่ทราบและถือปฏิบัติ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสันติธร ยิ้มละมัย)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กลุ่มงานคดี
โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
ผู้ประสานงาน นายคุณทน บุญวงศ์

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีผู้เสียหาย
ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือ ที่ คค ๐๔๐๒/๙๒๐๑ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บุคคลภายนอกได้ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ กรมการขนส่งทางบกรายหนึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยบรรยายฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำรถยนต์ (แท็กซี่) และแบบคำขอจดทะเบียนรถยนต์รับจ้างสาธารณะส่วนบุคคลหมายเลขทะเบียน ๑ ม-๓๗๘๘ กรุงเทพมหานคร ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นช่างตรวจสภาพรถทำการตรวจสภาพรถ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระบุหมายเลขถังแก๊ส เอส-๐๕๒๓ ลงในแบบคำขอจดทะเบียนรถฉบับ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ อันเป็นหมายเลขที่ผิดไปจากความเป็นจริง คือ เอส-๐๕๒๖ โดยมีเจตนาทุจริต ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำแบบคำขอจดทะเบียนรถดังกล่าวไปชำระภาษีที่แผนกจดทะเบียนและเสียภาษีของกรมการขนส่งทางบก ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทราบว่ามีหมายเลขถังแก๊สที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสภาพและรับรองไม่ตรงกับหมายเลขที่ได้จดทะเบียนไว้ในใบคู่มือจดทะเบียนรถโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับชำระภาษีเป็นผู้แจ้งให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบและไม่ให้ป้ายวงกลมแสดงการเสียภาษีแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปพบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้แก้ไขความผิดพลาดและตรวจดูรายละเอียดที่ตัวรถอีกครั้งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเพิกเฉยและไม่ดำเนินการใด ๆ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกลั่นแกล้งทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีป้ายวงกลมแสดงการเสียภาษีและเสียประโยชน์ที่ไม่อาจนำรถยนต์คันดังกล่าวให้ผู้อื่นเช่าหาประโยชน์ขาดรายได้วันละ ๔๐๐ บาท เป็นเวลา ๒ เดือน ๑๔ วัน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๒,๔๐๐ บาท จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขหมายเลขถังแก๊สในแบบคำขอจดทะเบียนรถและขอให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวข้างต้น

กรมการขนส่งทางบกจึงขอหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังต่อไปนี้

๑: กรณีผู้เสียหายฟ้องกรมการขนส่งทางบกต่อศาลปกครองหรือศาลแพ่งและขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๓๔ คณะกรรมการจะต้องสอบข้อเท็จจริงเฉพาะประเด็นเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หรือต้องสอบข้อเท็จจริงให้ปรากฏด้วย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๖๕๑ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่เพียงใดนั้น หากคณะกรรมการได้ทำการสอบสวนในประเด็นต่าง ๆ ครบถ้วนตามที่กล่าวมาแล้วในประเด็นที่หนึ่ง กรมการขนส่งทางบกสามารถนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมาพิจารณาว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่



(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๙

เรื่องเสร็จที่ ๖๘๖/๒๕๕๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กรณีผู้เสียหายฟ้องเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดิน

จังหวัดสกลนครได้มีหนังสือ ที่ สน ๐๐๑๙.๕/๕๘๖๘ 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 ๕๕๐/๒๕๕๔ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทำละเมิด

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องกรมที่ดินและเทศบาลเมืองสกลนคร เนื่องจากเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานดังกล่าวกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จึงขอให้จังหวัดสกลนครแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแทนกรมที่ดินตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ 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 เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยังไม่เป็นที่ยุติว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่นั้น ผู้มีอำนาจจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๕/๙๖๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. เทศบาลเมืองสกลนครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกันกับกรมที่ดิน (โดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ และผู้มีอำนาจร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการของเทศบาลเมืองสกลนครหมายถึงผู้ใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนจังหวัดสกลนคร และผู้แทนเทศบาลเมืองสกลนคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นวาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ให้นำมาใช้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ^๑ แต่จะไม่นำมาใช้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก^๒ ทั้งนี้ โดยประสงค์ให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีระเบียบหรือข้อบังคับให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีที่ยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบดังกล่าวได้ ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบเช่นนั้นต้องมีคำสั่งให้หน่วยงานของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่จัดให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขึ้นแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นจึงนำหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทนิยามในข้อ ๓๐ ที่กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” ไม่หมายความรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นอีกแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

^๑ข้อ ๖ ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

^๒ข้อ ๓๐ ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ประเด็นที่หนึ่ง ตามข้อ ๓๕^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ชัดเจนว่า เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ โดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมี เจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบขึ้นทำหน้าที่ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้น เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๖^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗^๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรักษา การเป็นคู่ความในคดี

เมื่อกรณีตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือมานั้น ปรากฏว่า นาง ศ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย ส. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ฟ้องเจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดสกลนคร เทศบาลเมืองสกลนคร ผู้อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดสกลนคร และกรมที่ดินต่อศาลปกครองขอนแก่นเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๔๐/๒๕๔๘ ว่าเจ้าหน้าที่ของ เทศบาลเมืองสกลนครและเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกระทำละเมิด ผู้มีอำนาจจึงต้องดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่

^๖ข้อ ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจาก กระทรวงการคลัง

^๗ข้อ ๓๖ ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความ ในคดีด้วย

^๘ข้อ ๓๗ ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่ยุติว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหาย ได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้ง แจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรักษาการเป็นคู่ความ ในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ประเด็นที่สอง โดยที่ข้อ ๓๑^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการเริ่มต้นกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกได้กำหนดให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น แม้ว่าข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดขึ้น โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือผู้แต่งตั้ง หรือไม่ได้กำหนดกระบวนการอื่นใดที่จะต้องปฏิบัติไว้ก็ตาม แต่ย่อมเข้าใจได้ว่าการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๕ นั้น หมายความว่า การปฏิบัติตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

สำหรับกรณีตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือมา นั้น ปรากฏว่า นาง ศ.

ในฐานะผู้จัดการมรดกของ นาย ส. ได้ฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่นโดยอ้างว่า ความเสียหายจากการกระทำละเมิดเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองสกลนคร และเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ซึ่งตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๑๑^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้กรณีที่มีความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เกี่ยวข้องร่วมกันแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำ ความเสียหายจึงต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ส่วนผู้มีอำนาจของเทศบาลเมืองสกลนครที่จะร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้น ตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘^๘ และ ข้อ ๑๑ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าผู้ใดเป็นหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาลเมือง

^๖ข้อ ๓๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อ ผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และให้นำข้อ ๘ ถึง ข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๗ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือ ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

^๘ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

สกลนคร ซึ่งตามมาตรา ๔๘ สัตตรส^๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ดังนั้น กรณีตามข้อหาหรือนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองสกลนครจึงเป็นหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาลเมืองสกลนครและเป็นผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๑

“มาตรา ๔๘ สัตตรส^๑ ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการ
ของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล