

บันทึก

เรื่อง ทารอเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง

(กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่งสำนักงานกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง)

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือที่ สธ ๐๒๐๙/๒/๒๓๒ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เมื่อทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งสูญหายหรือได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดอาญาหรือละเมิดทางแพ่ง ในทางปฏิบัติสำหรับการกระทำความผิดอาญาปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้แทนมีอำนาจดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการหรือศาลส่วนการกระทำละเมิดในทางแพ่ง ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะลงนามในใบแต่งตั้งนายอัยการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินคดีในศาลแทน ต่อมาอัยการจังหวัดบางแห่งทักท้วงว่าในการดำเนินคดีแพ่งจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในใบแต่งตั้งนายเพราะสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคสังกัดจังหวัดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการสั่งซื้อทรัพย์สินนั้นๆ ตามกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุขจึงได้หารือปัญหานี้ไปยังกรมอัยการ ซึ่งกรมอัยการได้ตอบข้อหารือว่า สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ ข. (๑) และ (๒)^๑ ดังนั้น หากมีการละเมิดในทางแพ่งต่อทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิและมีอำนาจฟ้องตามนัยมาตรา ๕๕^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๓ ข้อ ๕๐^๓ ข้อ ๕๑^๔ และข้อ ๕๓^๕ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการ

^๑ มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

(๒) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ

^๒ มาตรา ๕๕ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

^๓ ข้อ ๕๐ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจาก

จังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดและถูกโต้แย้งสิทธิ จึงมีอำนาจฟ้องได้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ทั้งผู้ว่าราชการ

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่ และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัด กระทรวงมหาดไทย

“ข้อ ๕๑ ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในข้อ ๕๐ ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วน ราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น

“ข้อ ๕๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่ นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อ กฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของ นายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ใน การบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของ นายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

(๕) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(๖) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มี อำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๗) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีมอบหมาย

อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการผู้ว่าราชการจังหวัดจะ พึงปฏิบัติหรือดำเนินการตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะ มอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ได้

จังหวัดและปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจฟ้อง แต่การดำเนินคดีในชั้นศาลควรให้สำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นโจทก์ร่วมฟ้องคดีด้วยกัน กระทรวง สาธารณสุขเห็นว่าความเห็นของกรมอัยการดังกล่าวขัดกับระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการ ในทางแพ่ง ซึ่งกำหนดให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบเรียกให้ข้าราชการชดใช้เงิน จึงได้มีหนังสือหารือ กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือว่า ผู้มีอำนาจฟ้องในคดีแพ่งคือผู้เสียหายตาม กฎหมาย สำหรับอายุความละเมิดให้ถือหนึ่งปีนับแต่ผู้เสียหายได้รู้ถึงตัวผู้กระทำละเมิด ทั้งนี้ ตาม แนวคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๑๑/๒๕๒๕ และที่ ๓๒๑๔/๒๕๒๕ กระทรวงสาธารณสุขจึงขอให้กรม อัยการทบทวนเรื่องนี้แต่กรมอัยการได้มีหนังสือยืนยันความเห็นเดิม กระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า ความเห็นของกรมอัยการก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความและความรับผิดชอบในค่าฤชา ธรรมเนียมกับทั้งยังเป็นการขัดแย้งกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๑๔/๒๕๒๕ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้าราชการสำนักงานป่าไม้จังหวัดได้ยกยกทรัพย์สินของกรมป่าไม้ ผู้เสียหายในกรณีนี้ได้แก่กรม ป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจฟ้องเรียกเงินคืน และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๖ เป็นเพียงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่า ราชการจังหวัดในการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้นไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะ ดำเนินการแทนหน่วยราชการที่เป็นผู้เสียหาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงาน ปลัดกระทรวง) แล้วเห็นว่า เรื่องนี้กระทรวงสาธารณสุขขอให้พิจารณาเฉพาะปัญหาทางแพ่ง กล่าวคือ ในการฟ้องคดีแพ่งนั้น มาตรา ๕๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ บัญญัติหลักเกณฑ์ว่า บุคคลใดจะมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นถูกบุคคลอื่นได้แย่ง สิทธิหรือหน้าที่ในทางแพ่งกรณีตามข้อหารือนี้จึงมีอยู่ว่าทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดในทางแพ่ง ผู้ใดเป็นผู้ที่ถูก โต้แย้งสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดีละเมิดนั้นได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาถึง อำนาจฟ้องคดีในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากเห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ ข. (๑)^๗ ได้บัญญัติให้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง สาธารณสุข และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๖ ข้อ ๑๙^๘ และข้อ ๒๔^๙ สำนักงาน

^๖ โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^๗ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๘ ข้อ ๑๙ ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

ปลัดกระทรวงเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

สำหรับจังหวัดเป็นนิติบุคคลตามข้อ ๔๘^{๙๐} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๑ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานจังหวัดและส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น โดยมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ ทั้งนี้ ตามนัยแห่งข้อ ๕๐^{๙๑} ข้อ ๕๑^{๙๒} และข้อ ๕๕^{๙๓} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ๑ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นส่วนราชการของจังหวัดอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดตามอำนาจหน้าที่

(๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (๒) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (๓) มีฐานะเป็นกรม

กระทรวงใดมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงจะจัดระเบียบบริหารราชการโดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีสำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายใน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

๙ ข้อ ๒๔ สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ มี ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง และในกรณีที่มิทรงปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงรองจากปลัดกระทรวง

ให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวงกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

๙๐ ข้อ ๔๘ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็น นิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

๙๑ โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

๙๒ โปรดดูเชิงอรรถ (๔)

๙๓ ข้อ ๕๕ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ด้วย ดังนั้น หากมีการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัด ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอันเป็นราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคและเป็นส่วนราชการของจังหวัดซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบในราชการของจังหวัดตามข้อ ๕๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ จึงเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจที่จะฟ้องคดีนั้นได้ และในขณะเดียวกันสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดเป็นส่วนราชการที่ขึ้นอยู่โดยตรงก็ย่อมเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจที่จะฟ้องคดีนั้นได้เช่นเดียวกัน และในการฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งก็ย่อมมีอำนาจฟ้องได้ ส่วนการที่กรมอัยการ เห็นว่าควรให้ทั้งสองฝ่ายเป็นโจทก์ร่วมกันนั้นเป็นเพียงวิธีการดำเนินคดีย่อมสุดแต่ผู้ดำเนินคดีจะ เห็นควรอย่างไร เพราะเรื่องทำนองนี้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๑๔/๒๕๒๕ พิพากษาว่า จังหวัดไม่มี อำนาจฟ้อง เป็นอำนาจของกรมในราชการส่วนกลาง การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจ หน้าที่ของศาล ถ้าศาลยังยึดมั่นตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวก็อาจถูกยกฟ้องอีก

ส่วนโรงพยาบาลในต่างจังหวัดไม่มีกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วน ราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงอยู่ที่ข้อเท็จจริงว่า โรงพยาบาลดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหรือไม่ ถ้าอยู่ก็เป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้าไม่อยู่ก็เป็นราชการบริหารส่วนกลางซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มี อำนาจฟ้องคดีแพ่งได้ ถึงแม้ว่าโรงพยาบาลนั้นจะตั้งอยู่ในจังหวัดก็ตามอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวจึง เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าสังกัดในส่วนกลางที่จะดำเนินคดีไปตามปกติฝ่ายเดียว

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ตามมาตรา ๕๕^{๑๔} แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น บุคคลใดจะมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นถูก โต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง และการที่จะถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิได้นั้น จะต้องเป็น กรณีที่ผู้นั้นมีสิทธิตามกฎหมายเสียก่อน เพราะถ้าไม่มีสิทธิตามกฎหมายแล้วก็ย่อมไม่อาจถูก โต้แย้งหรือรบกวนสิทธิได้ สำหรับกรณีที่หาเรื่องนี้ปรากฏว่าทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง สิทธิที่ถูกโต้แย้งคือสิทธิ ในทรัพย์สิน ซึ่งผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิคือเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น และตามพระราช กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้บัญญัติ ให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทรัพย์สินดังกล่าวจึงอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยมี หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้ดูแลแทน เมื่อมีบุคคลโต้แย้งสิทธิการครอบครองดังกล่าวสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ตามข้อ ๕๐^{๑๕} ข้อ ๕๑^{๑๖} และข้อ ๕๓^{๑๗} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ อันเป็น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยให้เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฯลฯ ยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่ขัดต่อกฎหมาย ฯลฯ แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นอำนาจในการบังคับบัญชา และเมื่อพิจารณาประกอบกับการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดตามข้อ ๕๕^{๑๘} แล้วเห็นได้ว่า หน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้นขึ้นอยู่กับส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรมจึงยังเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานส่วนภูมิภาคในหน้าที่ของตน เมื่อไม่มีกฎหมายหรือไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนหน่วยงานราชการที่เสียหายได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีได้

เนื่องจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ แตกต่างกันในสาระสำคัญ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นสมควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ตามนัยข้อ ๑๔ (๓)^{๑๙} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ฝ่ายข้างน้อยว่า ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕^{๒๐} นั้นอำนาจฟ้องในทางแพ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้นั้นถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายแพ่ง และการที่บุคคลใดจะถูกโต้แย้งสิทธิได้นั้นบุคคลนั้นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยที่กรณีนี้ที่หารือนี้เป็นกรณีที่มีผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สิน จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิใน

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถ (๔) หน้า ๒

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถ (๕) หน้า ๒

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถ (๑๓) หน้า ๔

^{๑๙} ข้อ ๑๔ เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถ (๒) หน้า ๑

ทรัพย์สิน ต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๓๓๖^{๒๑} ได้บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับเรื่องละเมิดตามมาตรา ๔๒๐^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่... ทรัพย์สินหรือสิทธิ... ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” แล้วเห็นได้ว่า คำว่า “ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายต่อทรัพย์สินหรือสิทธิ” นั้น “เขา” ในที่นี้หมายถึงเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินนั่นเอง ดังนั้น ผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในทรัพย์สินผู้นั้นก็เป็นผู้มีอำนาจฟ้องสำหรับทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนั้นปรากฏว่าเงินงบประมาณที่จัดซื้อทรัพย์สินดังกล่าวเป็นงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว

ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของจังหวัดตามข้อ ๕๐^{๒๓} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ก็ตาม แต่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการของจังหวัด อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๕๐ ดังกล่าว จึงเป็นเพียงอำนาจในทางบริหารไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะฟ้องคดีผู้ที่กระทำความผิดต่อทรัพย์สินของส่วนราชการอื่นได้ และมีได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้ดำเนินการแทนส่วนราชการในส่วนกลางที่เป็นผู้เสียหายได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีกรณีที่มีผู้กระทำความผิดละเมิดต่อทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๘

^{๒๑} มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^{๒๒} มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ตาม ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถ (๓)