

บันทึก

เรื่อง ทหารี่เกี่ยวกับอำนาจฟ้อง

(กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหาย
เนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
หรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง)

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๙/๒๓๒ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เมื่อทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งสูญหายหรือได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดอาญาหรือละเมิดทางแพ่ง ในทางปฏิบัติสำหรับการกระทำความผิดอาญาปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้แทนมีอำนาจดำเนินคดีในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการหรือศาล ส่วนการกระทำละเมิดในทางแพ่ง ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจะลงนามในใบแต่งตั้งนายอัยการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินคดีในศาลแทน ต่อมาอัยการจังหวัดบางแห่งทักท้วงว่าในการดำเนินคดีแพ่งจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามในใบแต่งตั้งนายเพราะสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคสังกัดจังหวัดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการสั่งซื้อทรัพย์สินนั้นๆ ตามกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุขจึงได้หารือปัญหาไปยังกรมอัยการ ซึ่งกรมอัยการได้ตอบข้อหารือว่าสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ ข. (๑) และ (๒)^๑ ดังนั้น หากมีการละเมิดในทางแพ่งต่อทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิและมีอำนาจฟ้องตามนัยมาตรา ๕๕^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นตามประกาศของ

^๑ มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข ดังนี้

ฯลฯ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๑) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

(๒) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ

^๒ มาตรา ๕๕ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ข้อ ๕๐^๓ ข้อ ๕๑^๔ และข้อ ๕๓^๕ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ใน

^๓ ข้อ ๕๐ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอและจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

^๔ ข้อ ๕๑ ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในข้อ ๕๐ ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น

^๕ ข้อ ๕๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

(๕) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(๖) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๗) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีมอบหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ได้

จังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและถูกโต้แย้งสิทธิ จึงมีอำนาจฟ้องได้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจฟ้อง แต่การดำเนินคดีในชั้นศาลควรให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นโจทก์ร่วมฟ้องคดีด้วยกันกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่าความเห็นของกรมอัยการดังกล่าวขัดกับระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งกำหนดให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบเรียกให้ข้าราชการชดใช้เงิน จึงได้มีหนังสือหารือกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือว่าผู้มีอำนาจฟ้องในคดีแพ่งคือผู้เสียหายตามกฎหมาย สำหรับอายุความละเมิดให้ถือหนึ่งปีนับแต่ผู้เสียหายได้รู้ถึงตัวผู้กระทำละเมิด ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๑๑/๒๕๒๕ และที่ ๓๒๑๔/๒๕๒๕ กระทรวงสาธารณสุขจึงขอให้กรมอัยการทบทวนเรื่องนี้แต่กรมอัยการได้มีหนังสือยืนยันความเห็นเดิม กระทรวงสาธารณสุขเห็นว่าความเห็นของกรมอัยการก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความและรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมกับทั้งยังเป็นการขัดแย้งกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๑๔/๒๕๒๕ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่าข้าราชการสำนักงานป่าไม้จังหวัดได้ยกยอทรัพย์สินของกรมป่าไม้ ผู้เสียหายในกรณีนี้ได้แก่กรมป่าไม้ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจฟ้องเรียกเงินคืน และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๔ เป็นเพียงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้นไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะดำเนินการแทนหน่วยราชการที่เป็นผู้เสียหาย จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้วเห็นว่า เรื่องนี้กระทรวงสาธารณสุขขอให้พิจารณาเฉพาะปัญหาทางแพ่งกล่าวคือ ในการฟ้องคดีแพ่งนั้น มาตรา ๕๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่า บุคคลใดจะมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นถูกบุคคลอื่นโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ในทางแพ่ง กรณีตามข้อหารือนี้จึงมีอยู่ว่าทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดในทางแพ่ง ผู้ใดเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดีละเมิดนั้นได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาถึงอำนาจฟ้องคดีในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากเห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ ข. (๑)^๗ ได้บัญญัติให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวง

^๖ โปรดดูเชิงอรรถ ๒

^๗ โปรดดูเชิงอรรถ ๑

สาธารณสุข และตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ ข้อ ๑๙^๘ และข้อ ๒๔^๙ สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

สำหรับจังหวัดเป็นนิติบุคคลตามข้อ ๔๘^{๑๐} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานจังหวัดและส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น โดยมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือ ทั้งนี้ ตามนัยแห่งข้อ ๕๐^{๑๑} ข้อ ๕๑^{๑๒} และข้อ ๕๕^{๑๓} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหาร

^๘ ข้อ ๑๙ ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (๒) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (๓) มีฐานะเป็นกรม

กระทรวงใดมีความจำเป็นจะต้องเป็นส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับเร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงจะจัดระเบียบบริหารราชการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายใน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

^๙ ข้อ ๒๔ สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง และในกรณีที่มิทรงปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวงให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงรองจากปลัดกระทรวง

ให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวงกำหนด

ฯลฯ

^{๑๐} ข้อ ๔๘ ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถ ๓

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถ ๔

^{๑๓} ข้อ ๕๕ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นส่วนราชการของจังหวัดอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ด้วย ดังนั้น หากมีการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเป็นส่วนราชการของจังหวัดซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบในราชการของจังหวัดตามข้อ ๕๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ จึงเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายมีอำนาจที่จะฟ้องคดีนั้นได้ และในขณะเดียวกันสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งสำนักงานสาธารณสุขเป็นส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับตรงกีย่อมเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงมีอำนาจที่จะฟ้องคดีนั้นได้เช่นเดียวกัน และในการฟ้องคดีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งก็ย่อมมีอำนาจฟ้องได้ ส่วนการที่กรมอัยการเห็นว่าควรให้ทั้งสองฝ่ายเป็นโจทก์ร่วมกันนั้นเป็นเพียงวิธีการดำเนินคดีที่ย่อมสุดแต่ผู้ดำเนินคดีจะเห็นควรอย่างไร เพราะเรื่องทำนองนี้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๑๔/๒๕๒๕ พิพากษาว่าจังหวัดไม่มีอำนาจฟ้อง เป็นอำนาจของกรมในราชการส่วนกลาง การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ถ้าศาลยังยึดมั่นตามคำพิพากษากฎีกาดังกล่าวก็อาจถูกฟ้องอีก

ส่วนโรงพยาบาลในต่างจังหวัดไม่มีกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พงศ. ๒๕๒๓ จึงอยู่ที่ข้อเท็จจริงว่าโรงพยาบาลดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดหรือไม่ ถ้าอยู่ก็เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้าไม่อยู่ก็เป็นราชการบริหารส่วนกลางซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจฟ้องคดีแพ่งได้ ถึงแม้ว่าโรงพยาบาลนั้นจะตั้งอยู่ในจังหวัดก็ตามอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าสังกัดในส่วนกลางที่จะดำเนินคดีไปตามปกติฝ่ายเดียว

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อยเห็นว่า ตามมาตรา ๕๕^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น บุคคลใดจะมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง และการที่จะถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้นั้นมีสิทธิตามกฎหมายเสียก่อน เพราะถ้าไม่มีสิทธิตามกฎหมายแล้วก็ย่อมไม่อาจถูกโต้แย้งหรือรบกวนสิทธิได้ สำหรับกรณีที่หาเรื่องนี้ปรากฏว่าทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำทางแพ่ง สิทธิที่ถูกโต้แย้งคือสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิคือเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น และตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข พงศ. ๒๕๒๓ ได้บัญญัติให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทรัพย์สินดังกล่าวจึงอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยมีหัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้ดูแลแทน เมื่อมีบุคคลโต้แย้งสิทธิการครอบครองดังกล่าวสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถ ๒

ตามข้อ ๕๐^{๑๔} ข้อ ๕๑^{๑๖} และข้อ ๕๓^{๑๗} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยให้เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฯลฯ ยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการที่ขัดต่อกฎหมาย ฯลฯ แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเห็นได้ว่าสวนใหญ่เป็นอำนาจในการบังคับบัญชา และเมื่อพิจารณาประกอบกับการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดตามข้อ ๕๕^{๑๘} แล้วเห็นได้ว่า หน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นั้นขึ้นอยู่กับส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรมจึงยังเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานส่วนภูมิภาคในหน้าที่ของตน เมื่อไม่มีกฎหมายหรือไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนหน่วยราชการที่เสียหายได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีได้

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวและฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมอัยการ) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) แล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ฝ่ายข้างน้อยว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕^{๒๐} นั้นอำนาจฟ้องในทางแพ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้นั้นถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายแพ่ง และการที่บุคคลใดจะถูกโต้แย้งสิทธิได้นั้นบุคคลนั้นจะต้องมีสิทธิ

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถ ๓

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถ ๔

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถ ๕

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถ ๑๓

^{๑๙} ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ฯลฯ

(๓) ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

๒. ฯลฯ

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถ ๒

ตามกฎหมายอยู่แล้ว โดยที่กรณีนี้ที่หารือนี้เป็นกรณีที่มีผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สิน จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิในทรัพย์สิน ต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ซึ่งมาตรา ๑๓๓๖^{๒๑} ได้บัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับเรื่องละเมิดตามมาตรา ๔๒๐^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่.....ทรัพย์สินหรือสิทธิ.....ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” แล้วเห็นได้ว่า คำว่า “ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายต่อทรัพย์สินหรือสิทธิ” นั้น “เขา” ในที่นี้ หมายถึงเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั่นเอง ดังนั้น ผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในทรัพย์สินผู้นั้นก็เป็นผู้มีอำนาจฟ้องสำหรับทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนั้นปรากฏว่าเงินงบประมาณที่จัดซื้อทรัพย์สินดังกล่าวเป็นงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขย่อมเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว

ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของจังหวัดตามข้อ ๕๐^{๒๓} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ก็ตาม แต่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการของจังหวัด อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามข้อ ๕๐ ดังกล่าว จึงเป็นเพียงอำนาจในทางบริหารไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะฟ้องคดีผู้ที่กระทำความผิดต่อทรัพย์สินของส่วนราชการอื่นได้และมีได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้ดำเนินการแทนส่วนราชการในส่วนกลางที่เป็นผู้เสียหายได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีกรณีที่มีผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๒๑} มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^{๒๒} มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถ ๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๘