

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

(กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๐๕.๓/๓๕๙๙๐ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า บริษัท เวิลด์ แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) ได้ยื่นฟ้องกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้กระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง และกระทรวงการคลังชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ และข้อ ๑๑ ประกอบกับข้อ ๓๑ ข้อ ๓๕ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องคดีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ แต่ในส่วนของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดตามมาตรา ๗ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อคณะกรรมการทั้งสองคณะมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐใดแล้ว อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะเป็นของกระทรวงการคลังซึ่งจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเป็นของหัวหน้าหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒๙๐ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดสรรที่ดินกลางซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน เช่น หัวหน้าหน่วยงานของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของกรมการที่เป็นผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กรมที่ดินจึงขอหารือว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครกระทำละเมิด โดยมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๗<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินทั่วไปตามมาตรา ๘<sup>๒</sup> และมาตรา ๑๓ (๑)<sup>๓</sup> ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน

<sup>๑</sup>มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ ในด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การผังเมือง การบริหารชุมชน หรือกฎหมาย เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

<sup>๒</sup>มาตรา ๘ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน
- (๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน
- (๓) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา

๑๔ (๑)

(๔) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน

- (๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น
- ระเบียบตาม (๒) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

<sup>๓</sup>มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดดังนี้

(๑) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานครประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดิน หรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสี่คนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรุงเทพมหานครซึ่งมีอธิบดีกรมที่ดินเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๔<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ แล้ว เห็นได้ว่าคณะกรรมการทั้งสองข้างต้นเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๔<sup>๖</sup> แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยคณะกรรมการทั้งสองปฏิบัติภารกิจของกรมที่ดินภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ มีกรมที่ดินดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการให้ตามข้อ ๔ ก. (๑๗)<sup>๗</sup> แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๔ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง

(๒) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกไปอนุญาต การโอนใบอนุญาตหรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน

(๓) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต

(๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ข้อกำหนดตาม (๑) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกส่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๔ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๗) สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ มีอำนาจหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและ

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

จัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดในกรณีนี้จึงเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานระดับกรมหรือระดับกระทรวงที่บังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ แต่เนื่องจาก ปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการร่วมอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าว ดังนั้นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งในกรณีนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลกรมที่ดินและเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๓