

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่ยุบเลิกแล้ว
: กรณีองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ได้มีหนังสือ ที่ รสพ ๐๐/๓๙๔ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ และ ที่ รสพ ๐๐/๔๒๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มายัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ โดยมีข้อเท็จจริงแยกเป็นสองกรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง นายสายัน แดงพรม พนักงานขับรถยนต์ของ ร.ส.พ. ได้นำรถยนต์บรรทุกหมายเลขทะเบียน ๗๑-๘๐๓๕ กรุงเทพมหานคร ไปบรรทุกไม้ผิดกฎหมายโดย ร.ส.พ. มิได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำความผิดทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอดได้จับกุมนายสายันฯ และยึดรถไว้ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ต่อมานายสายันฯ ได้รับการประกันตัวออกมาและหลบหนีไป ขณะนี้อยู่ระหว่างการติดตามตัวมาดำเนินคดี ส่วน ร.ส.พ. ได้รับรถยนต์คืนจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ กรณีจึงถือว่า ร.ส.พ. ได้รับความเสียหายจากการที่รถยนต์ถูกยึดไว้เป็นเวลา ๖ ปี แต่กรณีดังกล่าว มิได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๒ กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และมาตรา ๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีเพื่อดำเนินการชำระบัญชีกิจการองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ทั้งนี้ ในระหว่างการชำระบัญชีได้มีการตรวจสอบพบความเสียหายดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีเห็นว่า กรณีนี้สมควรปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ร.ส.พ. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

กรณีที่สอง ร.ส.พ. ได้มีคำสั่งที่ กอ. ๗๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ กรณีนายปุจฉา พิศระ ผู้จัดการศูนย์จัดส่งสินค้าข้ามแดนพิบูลมังสาหาร มิได้ดำเนินการเรียกเก็บเงินค่าขนส่งค้างชำระ และหักล้างเงินยืมท่ตรงให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามระเบียบข้อบังคับ ทำให้

ร.ส.พ.ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการฯ สอบสวนแล้วได้เสนอความเห็นฯ กรณีนี้มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหาย ได้แก่ นายปจฉา พิศระ ผู้จัดการศูนย์จัดส่งสินค้าข้ามแดนพิบูลมังสาหาร นางชูลีพร ตัวงิม หัวหน้ากองจัดการขนส่งสินค้าข้ามแดน ในฐานะผู้บังคับบัญชาและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนายปจฉา และพนักงานฝ่ายตรวจสอบภายในซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดทำและลงบัญชีเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทางการเงินทุกประเภทโดยมิได้กำหนดว่าเป็นผู้ใด ส่วนจำนวนค่าเสียหายที่ต้องชดเชยได้กำหนดเฉพาะในส่วนของนายปจฉา เท่านั้น ทั้งนี้ นายอารักษ์ ราษฎร์บริหาร กรรมการ ร.ส.พ. รักษาการแทนผู้อำนวยการ ร.ส.พ. ได้ลงนามรับทราบผลการสอบสวนเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ และต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ทำบันทึกแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการสอบสวน ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายและจำนวนค่าเสียหาย โดยให้นายปจฉา รับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๒๔๒,๘๖๓.๒๕ บาท นางชูลีพรฯ รับผิดชอบร่วมกับนายปจฉา เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๔๓๑.๖๓ บาท นายสุชาติ เย็นสุขใจ และนายเทิดเกียรติ เอี่ยมตระกูล พนักงานฝ่ายตรวจสอบภายใน รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายคนละ ๑๒,๑๔๓.๑๗ บาท

อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการ ร.ส.พ. เห็นว่ารายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังมีรายละเอียดไม่เพียงพอ จึงส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการพิจารณา รายงานการสอบสวนและความรับผิดชอบทางละเมิดตามคำสั่งที่ กอ. ๒๒๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ พิจารณาในเบื้องต้นก่อน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า รายละเอียดเกี่ยวกับค่าขนส่ง ที่ค้างชำระและการให้พนักงานฝ่ายตรวจสอบภายในร่วมรับผิดชอบไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสอบสวนเพิ่มเติมและสรุปจำนวนค่าเสียหายใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ รายงานผลการสอบสวนสรุปได้ว่า มีผู้ต้องรับผิดชอบจำนวน ๒ ราย ได้แก่ นายปจฉา ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากค่าขนส่งค้างชำระเป็นเงินจำนวน ๑๘๗,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยจากการเก็บค่าขนส่งค้างชำระล่าช้าเป็นเงินจำนวน ๑๖,๗๘๒.๕๓ บาท ดอกเบี้ยจาก เงินยืมทตรง ร.ส.พ. ๑๑๐ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๒๑๐.๙๑ บาท และเงินยืมทตรงที่ยังไม่หักล้างเป็นเงินจำนวน ๒๔,๓๗๗ บาท รวมค่าเสียหายทั้งสิ้นเป็นเงินจำนวน ๒๔๒,๘๗๐.๔๔ บาท และ นางชูลีพรฯ รับผิดชอบร่วมกับนายปจฉา เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๔๓๕.๒๒ บาท

คณะกรรมการพิจารณารายงานการสอบสวนและความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณารายงานการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการผู้ชำระบัญชี ร.ส.พ. (เนื่องจากในขณะนั้น ร.ส.พ. ได้ถูกยุบเลิกแล้ว) ว่า เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ แต่จำนวนค่าเสียหายที่ต้องรับผิดชอบนั้นเห็นควรให้นายปจฉา รับผิดชอบร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๙๔,๒๙๐.๖๐ บาท ส่วนนางชูลีพรฯ เนื่องจากได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อันถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับผิดชอบร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย เป็นเงินจำนวน ๔๘,๕๗๒.๖๕ บาท โดยในการประชุม ครั้งที่ ๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๗

เมษายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. ได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณารายงานการสอบสวนและความรับผิดชอบทางละเมิดเสนอ และให้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบต่อไป

องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ได้มีหนังสือ ที่ รสพ ๐๐/๓๑๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงกระทรวงการคลัง ขอให้ตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๒๓๖๗๑ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงคณะกรรมการผู้ชำระบัญชี ร.ส.พ. แจ้งว่าเนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน แต่การวินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการพิจารณาความเสียหายของ ร.ส.พ. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน หากให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. วินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ จึงขอให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าว

ทั้งนี้ ร.ส.พ. เห็นว่า เมื่อ ร.ส.พ. ถูกยุบเลิกกิจการโดยพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว ตำแหน่งผู้อำนวยการ ร.ส.พ. ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมสิ้นสุดลงด้วย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. ขึ้นเพื่อดำเนินการชำระบัญชีกิจการ ร.ส.พ. ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการดำเนินการให้มีการชำระหนี้ให้แก่ ร.ส.พ. หรืองดการชำระหนี้ที่ไม่มีมูลตามกฎหมายเพื่อยุติปัญหาหนี้สินทั้งหมดของ ร.ส.พ. อันเป็นการชำระสะสาง ภาระงานของ ร.ส.พ. ให้เสร็จสิ้นไปตามมาตรา ๑๒๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. จึงต้องเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ร.ส.พ. จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้และเรื่องอื่นในทำนองเดียวกันนี้ ดังนี้

๑. คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๒. หากคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ สมควรที่จะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่ ร.ส.พ. ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การ

รับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่กำหนดให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙^๑ ปัจจุบัน ร.ส.พ. จึงถูกยุบเลิกและถือว่ายังคงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชีตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ฯ และโดยที่มาตรา ๕^๓ และมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. และให้นำบทบัญญัติหมวด ๕ ลักษณะ ๒๒ ในบรรพ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. โดยอนุโลม คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. จึงเป็นผู้มีอำนาจชำระสะสางการงานของ ร.ส.พ. ให้เสร็จไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๕๐^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการชำระสะสางการงานดังกล่าวรวมถึงการดำเนินการให้มีการชำระหนี้ให้แก่ ร.ส.พ. เพื่อยุติปัญหานี้สินทั้งหมดของ ร.ส.พ. ด้วย ดังนั้น คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีฯ จึงมีหน้าที่ติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อ ร.ส.พ. ชำระหนี้ในมูลละเมิดโดยฟ้องคดีหรือดำเนินการใดๆ ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒๕๙ (๑) และ (๔)^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้ คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีของ ร.ส.พ. มีอำนาจและหน้าที่เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๑ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

^๒ มาตรา ๔ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งได้ยุบเลิกไปตามความในมาตรา ๓ ให้ถือว่ายังคงตั้งอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี

^๓ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแต่งตั้งบุคคลขึ้นคณะหนึ่งจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสำนักงบประมาณ

ให้คณะกรรมการผู้ชำระบัญชีดำเนินการชำระบัญชีกิจการองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์โดยมิชักช้า

^๔ มาตรา ๖ ให้นำบทบัญญัติหมวด ๕ ลักษณะ ๒๒ ในบรรพ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ชำระบัญชีขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์โดยอนุโลม

^๕ มาตรา ๑๒๕๐ หน้าที่ของผู้ชำระบัญชี คือ ชำระสะสางการงานของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นให้เสร็จไป กับจัดการใช้หนี้เงินและแจกจ่ายหนี้สินทรัพย์ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น

^๖ มาตรา ๑๒๕๙ ผู้ชำระบัญชีทั้งหลายย่อมมีอำนาจดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๑) แก่ต่างว่าต่างในนามของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในอรรถคดีพิพาทอันเป็นแพ่งหรืออาญาทั้งปวง และทำประนีประนอมยอมความ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ทำการอย่างอื่น ๆ ตามแต่จำเป็น เพื่อชำระบัญชีให้เสร็จไปด้วยดี

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑