

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีหนังสือที่ ๕๓๐/๒๐/๖๙๔ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยการแปรรูปมาจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัจจุบันมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ในอัตราร้อยละ ๖๙ ของหุ้นทั้งหมดที่ออกจำหน่ายแล้วของบริษัท และจากการพิจารณาคำนิยาม "หน่วยงานของรัฐ" ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้หมายความรวมถึง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จึงมีนัยต้องพิจารณาว่า สถานะรัฐวิสาหกิจของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังอยู่ในความหมายของบทนิยาม คำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และกรณีมีเหตุการณ์คาบเกี่ยวต่อเนื่องระหว่างการแปรรูปองค์กรตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงและรายละเอียดดังนี้

๑. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ได้ว่าจ้างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดพิมพ์คู่มือป้องกันน้ำมันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อประมาณเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ปตท. ได้ว่าจ้างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์คู่มือป้องกันน้ำมันพิเศษตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการขนส่ง โดยมีกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้แจกจ่ายคู่มือป้องกันน้ำมันพิเศษ มีระยะเวลา ๓ งวด ดังนี้

งวดที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๓

งวดที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

งวดที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๓

ในการดำเนินการโครงการคู่มือป้องกันน้ำมันพิเศษดังกล่าวปรากฏว่ามีการปลอมแปลงคู่มือป้องกันน้ำมันพิเศษเข้ารับน้ำมันจาก ปตท. ทำให้ ปตท. เสียหาย เป็นมูลค่าประมาณ ๖๓ ล้านบาท ปตท. ได้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากล่าวหาบุคคลในโรงพิมพ์ที่รับจ้างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิมพ์คู่มือป้องกันน้ำมันพิเศษ ๒ คน ว่าร่วมกันทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ๒ คน จัดพิมพ์คู่มือป้องกันน้ำมันปลอม คดีอยู่ระหว่างการดำเนินการ

ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนให้ดำเนินการตามกฎหมาย เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ปตท. ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

๒. ต่อมาในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้แปรรูปเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และมีการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังไม่ได้ถือหุ้น ๑๐๐% ในกรณีความเสียหายจากคูปองน้ำมันปลอม บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พิจารณาข้อเท็จจริงจากการสอบสวนแล้วมีความเห็นว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการจัดพิมพ์คูปองน้ำมันพิเศษที่ได้นำงานในความรับผิดชอบไปว่าจ้างโรงพิมพ์ภายนอก และขาดความระมัดระวังจนเกิดช่องทางทุจริตปลอมแปลงคูปองน้ำมันพิเศษ นำไปเบิกน้ำมันจาก ปตท. จนเกิดความเสียหายประมาณ ๖๓ ล้านบาท และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ การจ้างพิมพ์คูปองน้ำมันพิเศษในโรงพิมพ์ภายนอกเป็นการจ้างโดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้แปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็เป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ การระบับข้อพิพาทระหว่างรัฐวิสาหกิจจึงต้องเสนอเรื่องต่อสำนักงานอัยการสูงสุด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่เนื่องจากมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ กรณีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดทางละเมิด ซึ่งกรณีนี้พนักงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ จึงเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่เนื่องจากสภาพความเป็นรัฐวิสาหกิจของ ปตท. มี ๒ กรณี คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งในช่วงเวลาที่เกิดเหตุเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และปัจจุบันเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่จะต้องลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อให้การดำเนินการในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการปลอมคูปองน้ำมันพิเศษนี้ได้ดำเนินการต่อไป บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงได้ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าวไปก่อน

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. จากข้อเท็จจริงข้างต้น ความเสียหายในเรื่องนี้อยู่ในช่วงเวลาที่ยังคงเป็นการปีเตอร์เลียมแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการปีเตอร์เลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ในเวลาลงนามในคำสั่งการปีเตอร์เลียมแห่งประเทศไทยได้แปรรูปจากรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามขั้นตอนและวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดถูกต้องและใช้บังคับได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่

๒. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่

๓. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีสถานภาพเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อห้ามใด หากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประสงค์จะให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่ตั้งร่วมกันดังกล่าวดำเนินการสอบข้อเท็จจริงต่อไป เพราะเป็นเรื่องของความสมัครใจที่จะกระทำได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๕