

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้โอนไปสังกัด
หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

กรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๗๑๑/๒๓๓ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ สรุปลความได้ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๑ ได้มีหนังสือถึงกรมราชทัณฑ์เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยและหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในสองกรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง การจัดจ้างก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำกลางกำแพงเพชรตามสัญญาเลขที่ ๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ โดยความเสียหายที่เกิดกับกรมราชทัณฑ์นั้นเกิดจากการคำนวณราคากลางโดยการถอดแบบรูปรายการไม่ถูกต้องตรงกับที่กำหนดไว้ในแบบรูปรายการ ส่งผลให้เรือนจำกลางกำแพงเพชรประกวดราคาจ้างก่อสร้างและรับราคาที่ผู้รับจ้างเสนอสูงเกินควรในรายการที่มีได้มีการกำหนดไว้ในแบบรูปรายการ หรือสูงกว่าที่ปรากฏในแบบรูปรายการ เป็นเงิน ๔๒๒,๐๙๑.๙๓ บาท และความเสียหายที่เกิดจากการคำนวณเรียกเงินคืน กรณีเปลี่ยนจากฐานรากเข็มตอกเป็นฐานแผ่ในรายการก่อสร้างกำแพง ความสูง ๖ เมตร ความยาว ๓๘๘ เมตร โดยคำนวณจำนวนเสาเข็ม คำนวณฐานราก และค่า Factor F เพื่อเรียกเงินคืนจากการคำนวณราคากลางดังกล่าวไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการคิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๑๒,๒๒๙ บาท โดยมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้แก่ นายเทพประสิทธิ์ สุนทรานนท์ วิศวกรโยธา ๘ นายวิรัตน์ โตอิม เจ้าหน้าที่บริหารงานราชทัณฑ์ ๗ นายสมบัติ วรรณพงษ์ วิศวกรโยธา ๕ นายสมชาย ภักดีโต เจ้าหน้าที่งานอบรมและฝึกวิชาชีพ ๕ และนายชาญยุทธ กองเกิด วิศวกร ๓ ทั้งนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายเทพประสิทธิ์ นายสมบัติ และนายชาญยุทธ นั้น ขณะเกิดเหตุเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่ปัจจุบันได้โอนไปสังกัดกรมทางหลวงชนบท

กรณีที่สอง การจัดจ้างก่อสร้างเรือนจำชั่วคราวคลองโพธิ์ สังกัดเรือนจำกลางนครสวรรค์ ตามสัญญาเลขที่ ๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ โดยการจัดทำสัญญามีการกำหนดรายละเอียดของงานแตกต่างกัน การก่อสร้างและการใช้วัสดุในการก่อสร้างไม่เป็นไปตามสัญญา อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่พัสดุผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างซึ่งเป็น

เจ้าหน้าที่สังกัดกรมราชทัณฑ์และกรมโยธาธิการและผังเมืองบกพร่องต่อหน้าที่ กรมราชทัณฑ์และกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้มีคำสั่งที่ ๒๔๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๙ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่ปรากฏต่อมาภายหลังว่าข้าราชการรายหนึ่งของกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดได้โอนไปสังกัดกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) ก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าว

เนื่องจากความเสียหายที่เกิดกับกรมราชทัณฑ์ในทั้งสองกรณีนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์และกรมโยธาธิการและผังเมือง กรณีจึงต้องดำเนินการตามข้อ ๑๑ ประกอบกับข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีปัญหว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ได้แก่ผู้ใด ระหว่างหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัดอยู่ในขณะกระทำความเสียหาย หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายโอนไปสังกัด กรมราชทัณฑ์จึงประสงค์จะหาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทราบแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง หรือกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลของการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสังกัด ต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หากขณะก่อให้เกิดความเสียหายเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง แต่ขณะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เจ้าหน้าที่ได้โอนไปสังกัดหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ กับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ระหว่างหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดขณะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดในขณะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

(๒) หากตามประเด็นในข้อหนึ่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการฯ คือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดขณะแต่งตั้งคณะกรรมการฯ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีการตรวจสอบการจัดจ้างก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำชั่วคราวคลองโพธิ์ จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง และหากพิจารณาเห็นว่าจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่ คณะกรรมการฯ ชุดใหม่จะถือเอาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ชุดเดิม มาใช้พิจารณาหรือจะต้องดำเนินการสอบสวนใหม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เนื่องจากข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งข้อ ๑๐ กำหนดว่าในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙^๑ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบกับมาตรา ๑๐^๒ และมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องให้เป็นธรรมหรือมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องด้วยหรือไม่เพื่อนำมาพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า กฎหมายและระเบียบมุ่งที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือทรัพย์สินในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหายมีอำนาจร่วมกันกับ “หัวหน้าหน่วยงาน

^๑ ข้อ ๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้น จนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด” แต่งตั้งคณะกรรมการ โดยข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด ดังนั้น คำว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด” จึงต้องหมายถึงผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น

ในกรณีตามข้อหาข้อนี้ทั้งสองกรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น บุคคลทั้งสองจึงเป็นผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด

ประเด็นที่สอง เมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว ข้อหาข้อในประเด็น ที่สองนี้จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๐