

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

: กรณีเทศบาลเมืองกำแพงเพชรไม่ได้รับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้าง

ที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๕.๔/๓๖๘๘๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๑ จังหวัดนครสวรรค์ ได้ตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลเมืองกำแพงเพชรแล้วปรากฏว่า การดำเนินการตามโครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ถนนราชดำเนิน ๑ ทั้งสองฝั่ง ของเทศบาลเมืองกำแพงเพชร ซึ่งใช้งบประมาณจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกรมการปกครอง ประจำปี ๒๕๕๒ และปี ๒๕๕๓ และได้โอนมาเป็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการขยายระยะเวลาก่อสร้างโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้เทศบาลเมืองกำแพงเพชรเสียหายเนื่องจากไม่ได้รับเงินค่าปรับในการส่งมอบงานล่าช้าจากผู้รับจ้าง จึงได้เสนอแนะให้มีการตรวจสอบหาสาเหตุของการขยายระยะเวลาว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างหรือไม่ และให้พิจารณาเรียกค่าปรับในการส่งมอบงานล่าช้าคืนให้กับเทศบาลเมืองกำแพงเพชรเป็นเงินจำนวน ๓,๕๓๔,๕๐๙ บาท

(๒) โดยที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ากรณีดังกล่าวเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งและความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง เทศบาลเมืองกำแพงเพชร และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงได้ร่วมกันมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรมีคำสั่งจังหวัดกำแพงเพชร ที่ ๘๘๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด ซึ่งต่อมาวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๗ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรได้รวบรวมความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

(๓) กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีความเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๓,๕๓๔,๕๐๙ บาท โดยให้นายชัยวัฒน์ ศุภอรรถพานิช อดีตนายกเทศมนตรีเมืองกำแพงเพชร และนายเสกสรร สุวรรณวัฒนา อดีตเทศมนตรีเมืองกำแพงเพชร รับผิดชอบเป็นจำนวนเงินคนละ ๑,๒๓๗,๐๕๓.๑๕ บาท นายนริศ ศรีโพธิ์ อดีตปลัดเทศบาลเมืองกำแพงเพชร รับผิดชอบเป็นจำนวนเงิน ๓๕๓,๕๕๐.๙๐ บาท นายณรงค์ ปิ่นวัฒนะ ผู้อำนวยการกองช่างเทศบาลเมืองกำแพงเพชร รับผิดชอบเป็นจำนวนเงิน ๗๐๖,๘๘๑.๕๐ บาท ส่วนนายวัฒนา เที้ยวพันธ์ ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัดกำแพงเพชร กระทำโดยประมาทแต่ไม่ถึงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย และนายยงยุทธ ตะโกพร อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร ไม่ใช่ผู้ทำให้เกิดความเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

(๔) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชรในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จึงได้วินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแก่ทางราชการ ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ภายในกำหนดอายุความตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือภายในวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๙

อย่างไรก็ดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๑๒ บัญญัติไว้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

๒. การดำเนินการตามโครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำของเทศบาลเมืองกำแพงเพชรเป็นการใช้งบประมาณของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๓ หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนเทศบาลเมืองกำแพงเพชร เป็นค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ตั้งจ่ายที่สำนักงานคลัง จังหวัดกำแพงเพชร หน่วยเบิกจ่ายคือ ที่ทำการปกครองจังหวัดกำแพงเพชร โดยกรมการปกครองเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ มีหน้าที่กำกับดูแลและแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ และมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินงบประมาณ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้โอนมาเป็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าวของเทศบาลเมืองกำแพงเพชร ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๑๘๗๙๔ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ เรื่อง เงินค่าปรับที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินอุดหนุน สรุปแนวทางปฏิบัติไว้ว่าการเบิกเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เช่นเดียวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอื่น ๆ และหากดำเนินการจัดหาทรัพย์สินหรือสิ่งของตามรายการที่กำหนดแล้วมีเงินคงเหลือหรือมีค่าปรับ ส่วนราชการผู้เบิกจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น

จึงมีข้อพิจารณาได้ว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าวมิได้เป็นการให้เสร็จเด็ดขาด และเทศบาลเมืองกำแพงเพชรยังมีข้อผูกพันที่ต้องส่งเงินคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินหากมีเงินเหลือจ่าย หรือหากมีการใช้เงินไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าวของเทศบาลเมืองกำแพงเพชร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เดิมกรมการปกครอง) ที่เป็นหน่วยงานเจ้าของเงินงบประมาณก็น่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายด้วย

๓. เนื่องจากกรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชำระเงินภายในกำหนดอายุความ ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่า เทศบาลเมืองกำแพงเพชรเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชำระเงินแก่เทศบาล ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อนำเงินส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชำระเงินแก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อนำเงินส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หรือจะมีแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทนเทศบาลเมืองกำแพงเพชรแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๒<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นผู้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีตามข้อหารือ จึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดได้รับความเสียหายจากการขยายระยะเวลาตามสัญญาก่อสร้างท่อระบายน้ำของเทศบาลเมืองกำแพงเพชร ทำให้ไม่มีค่าปรับส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในประเด็นนี้ เห็นว่า โดยที่เทศบาลเมืองกำแพงเพชรเป็นผู้ว่าจ้างตามสัญญาก่อสร้างท่อระบายน้ำและมีสิทธิในการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างในกรณีที่มีการส่งมอบงานล่าช้ากว่าที่กำหนดในสัญญา ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองกำแพงเพชรได้ขยายเวลาปฏิบัติงานตามสัญญาโดยไม่มีเหตุอันควรตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้เทศบาลฯ ไม่สามารถใช้สิทธิตามสัญญาในการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างเทศบาลเมืองกำแพงเพชรจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย

<sup>๑</sup> มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

ขณะเดียวกัน หากพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำของเทศบาลเมืองกำแพงเพชรดำเนินการโดยใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เดิมคือกรมการปกครอง) ซึ่งเป็นส่วนราชการผู้เบิกจ่ายเงิน ประกอบกับแนวปฏิบัติของกระทรวงการคลัง<sup>๒</sup> เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกำหนดให้ส่วนราชการผู้เบิกจ่ายเงินมีหน้าที่ต้องนำเงินคงเหลือจากการจัดหาทรัพย์สินหรือเงินค่าปรับที่เกิดจากผู้รับจ้างผิดสัญญาส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการติดตามเรียกเงินค่าปรับเพื่อนำส่งคลัง ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายด้วยเช่นกัน

เมื่อเทศบาลเมืองกำแพงเพชรและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต่างเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐทั้งสองจึงมีอำนาจร่วมกันออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๒<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๙

<sup>๒</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๑๘๗๕๕ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ เรื่อง เงินค่าปรับที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินอุดหนุน

<sup>๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น