

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒๕/๒๕๕๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยมีขอบก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ แล้วถูกเพิกถอนหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๓/๒๐๘๐๐ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ความว่า ด้วยจังหวัดสงขลาในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมที่ดินส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบ กรณีเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ กรมที่ดิน ได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๘ เลขที่ ๘๘๑ เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมานางเพียว พิชญาภรณ์ ผู้ฟ้องคดี ได้ฟ้องกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองสงขลา ขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เป็นเงิน จำนวน ๔๓,๗๘๓,๕๓๓ บาท หลังจากนั้นศาลปกครองสงขลาได้มีคำสั่งเรียกให้กรมการปกครอง เข้ามาในคดีเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้ กรมที่ดินและกรมการปกครองร่วมกันหรือแทนกันชดเชยค่าเสียหาย จำนวน ๑,๖๑๗,๓๙๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป จนกว่า จะชำระค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น โดยกรมที่ดินและกรมการปกครองได้ชำระเงิน ตามคำพิพากษาแล้วซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ในการชดเชยเงินตามคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว กรมที่ดินและกรมการปกครองได้แบ่งความรับผิดเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เมื่อกรมที่ดินและกรมการปกครองได้นำเงินไปวางศาลปกครองสงขลาเพื่อชำระค่าเสียหายให้แก่ ผู้ฟ้องคดีแล้ว เป็นเหตุให้กรมที่ดินและกรมการปกครองได้รับความเสียหายในส่วนที่กรมที่ดิน และกรมการปกครองต้องชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งต้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยให้นายอุดม พงษ์ประวัติ เจ้าหน้าที่ที่ดิน ๔ สำนักงานที่ดินอำเภอระโนด รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่กรมที่ดินและกรมการปกครองร้อยละ ๖๐ ทายาทของนายปรีชา สุกแก้วมณี เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอระโนด รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมที่ดินและกรมการปกครอง ร้อยละ ๓๐ และทายาทของนายอำนาจ ศรีภักดี นายอำเภอระโนด รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่กรมที่ดินและกรมการปกครองร้อยละ ๑๐ ซึ่งต่อมาทายาทของนายอำนาจ ศรีภักดี นายอำเภอระโนด ได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่กรมการปกครอง จำนวน ๓๓๘,๕๕๑ บาท แล้ว จึงเป็นกรณีที่ทางราชการได้รับชำระเงินไว้เกินกว่าจำนวนที่เจ้าหน้าที่ (นายอำนาจ ศรีภักดี) ต้องรับผิดชอบ จึงให้คืนเงินส่วนที่รับไว้เกินแก่ทายาทของนายอำนาจ ศรีภักดี ต่อไป กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของกรมบัญชีกลางที่กำหนดให้รับผิดชอบในอัตราส่วน ๖๐ : ๓๐ : ๑๐ และคืนเงินในส่วนที่ รับไว้เกินให้แก่ทายาทของนายอำนาจ ศรีภักดี ไม่น่าจะถูกต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๗/๑๕๐ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรรมการปกครองได้ฟ้องต่อศาลปกครองกลางเรียกค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของนายอำนาจ ศรีภักดี เมื่อศาลได้รับคดีไว้พิจารณาแล้วเห็นควรปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล หากกรมบัญชีกลาง มีความเห็นและแนวทางเป็นประการอื่นใดโปรดแจ้งให้กรรมการปกครองทราบด้วย

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบอำนาจ จากกระทรวงการคลังได้มีความเห็นว่าความเสียหายกรณีดังกล่าวเกิดจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง จึงให้เจ้าหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนของแต่ละคน แต่กรมการปกครองได้โต้แย้งความเห็นดังกล่าว ดังนั้น เพื่อความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงขอหารือ ดังนี้

๑. กรณีกรมที่ดินออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ก่อนบังคับใช้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่ง เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกฟ้องให้กรมที่ดินและกรมการปกครอง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหน่วยงานดังกล่าวได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดแล้ว กรณีดังกล่าวเมื่อหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด การพิจารณาวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. หน่วยงานของรัฐสามารถไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยใช้วิธีการออกคำสั่ง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือวิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๓. ในการไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและ กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ นายอำเภอรอนดิ่งซึ่งได้รับมอบหมายจากกรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๘ เลขที่ ๘๘๑ เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอรอนดิ่ง จังหวัดสงขลา ให้แก่นางล้วน เดชดี นางอมร จันทร์อินทร์ นายสุจิตต์ คงชู และนายปรีชา ศรีสงคราม ตามลำดับ ต่อมาในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ บุคคลทั้งสี่ได้ขายที่ดิน น.ส. ๓ ก. ทั้งสี่แปลงให้แก่นางพเยาว์ พิชญาภรณ์ และวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ กรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เนื่องจากออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นางพเยาว์ฯ จึงฟ้องกรมการปกครอง กรมที่ดิน อธิบดีกรมที่ดิน และปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ให้กรมการปกครองและกรมที่ดินร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นางพเยาว์ฯ จำนวน ๑,๖๑๗,๓๙๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๘ เลขที่ ๘๘๑ เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอรอนดง จังหวัดสงขลา ให้แก่นางล้วน เดชดี นางอมร จันทรอินทร์ นายสุจิตต์ คงชู และนายปรีชา ศรีสงคราม ตามลำดับ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น แม้การออก น.ส. ๓ ก. จะกระทำก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับก็ตาม แต่กรณีนี้ที่หาเรื่องนี้ไม่ใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออก น.ส. ๓ ก. โดยมีชอบกระทำละเมิดต่อกรมที่ดินและกรมการปกครอง หากเป็นการหาหรือกรณีที่มีการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. หลังจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว อันก่อให้เกิดความเสียหายและมีผลเป็นการละเมิดต่อนางพเยาว์ฯ เนื่องจากต้องเสียเงินค่าซื้อที่ดินแล้วต่อมาไม่ได้สิทธิครอบครองและไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดิน และการละเมิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น เมื่อการละเมิดเกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ การปรับใช้ข้อกฎหมายทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ เช่น สิทธิไล่เบี่ย ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และการแจ้งผลการพิจารณา จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง โดยที่ข้อเท็จจริงในเรื่องที่ข้อหาหรือนีปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้พิจารณาและแจ้งความเห็นให้กรมการปกครองและกรมที่ดินทราบแล้ว ดังนั้น กรมการปกครองและกรมที่ดินจึงต้องมีคำสั่งและดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และไม่ว่าอย่างไรก็ตามจะใช้สิทธิไล่เบี่ยให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ได้ไม่เกินจำนวนที่กรมที่ดินและกรมการปกครองต้องรับผิดชอบชดใช้ไปแล้วตามคำพิพากษา

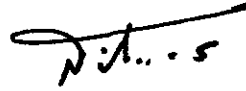
มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เมื่อการละเมิดเกิดขึ้นหลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ การดำเนินการตามประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



(นายดิศทัต หอตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๙