

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ขอบทวนความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุด
มีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย
เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ

กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๓๐๒/๖๐๑๖ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)^๑ ได้ให้ความเห็นในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๘) ในประเด็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ว่า กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจากการที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๘๗-๔๘๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ความเสียหายนั้นย่อมถือเป็นความเสียหายอันเกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงในมูลกรณีเดียวกันซึ่งสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยมีผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งคนเดียวกันได้ โดยประเด็นที่หารือดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. กรณีของนายอภิชัย ชวเจริญพันธ์ ซึ่งลงนามในหนังสือกรมควบคุมมลพิษ ที่ ทส ๐๓๐๑/๑๓๓๐ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ในฐานะผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ นั้น มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน กรณีจึงถือได้ว่านายอภิชัยฯ ได้กระทำการในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒. กรณีของคณะกรรมการตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารสัญญาโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอแนะการบริหารสัญญาโครงการฯ ตรวจสอบข้อสัญญา สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของคู่สัญญา ตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ถูกต้อง และเสนอแนะแนวทางที่จะดำเนินการต่อไป คณะกรรมการตรวจสอบและเสนอแนะฯ จึงเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานให้แก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๒๓๖ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๖๙/๒๕๕๖ เรื่อง ตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ และคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๓๑๘/๒๕๕๖ เรื่อง ตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๖ จำนวน ๘ คน

๓. กรณีของนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในขณะนั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดความหมายของนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ให้ความหมายถึงกระทรวงซึ่งเป็นราชการส่วนกลางที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงนั้นจึงอยู่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อพิจารณาหาตัวผู้ที่จะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น

เมื่อผู้ที่มีส่วนจะต้องรับผิดทั้ง ๓ กรณีข้างต้น เป็นผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ให้กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความเสียหายเป็นมูลกรณีเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน และมีได้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่จะสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒^๒

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็น ต่างจากความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ. ๒๘๕-๒๘๖/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๘๗-๔๘๘/๒๕๕๗ ควรจะต้องเป็นการแต่งตั้งร่วมกันระหว่างอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะ

๑. กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณในการดำเนินโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ และเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขดำที่ อ. ๒๘๕-๒๘๖/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๘๗-๔๘๘/๒๕๕๗ กรมควบคุมมลพิษจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายในฐานะหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น จะต้องเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า...” ดังนั้น อธิบดีกรมควบคุมมลพิษจึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสำหรับกรณีของนายอภิชัย ชวเจริญพันธ์

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๒๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. กรณีนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ในขณะนั้น) เมื่อพิจารณาในฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามข้อ ๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษ มีสถานะเป็นนิติบุคคลคนละหน่วยงานกันตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้นกรณีการกระทำของนายประพัฒน์ฯ เป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมควบคุมมลพิษซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งซึ่งเป็นกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะกรณีที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี

๓. กรณีคณะกรรมการตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารสัญญาโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ในขณะนั้น) ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานให้แก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จะต้องปฏิบัติตามข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเช่นกัน

๔. ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามมูลคดีนั้นๆ ไม่สามารถเทียบเคียงกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒ ได้ทั้งหมด เนื่องจากกรณีของการเคหะแห่งชาติ ผู้กระทำความผิดมิใช่รัฐมนตรี

กรมควบคุมมลพิษจึงขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๘)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑^๓ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา

^๓ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พ.ศ. ๒๕๖๒ มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๗๕/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ จำนวน ๒๕ คน ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เพื่อประชุมปรึกษาหารือปัญหาข้อกฎหมายนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๗๕/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ได้พิจารณา ทบทวนปัญหาตามข้อหารือของกรมควบคุมมลพิษ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมควบคุมมลพิษ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีมติยืนตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบ รวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๘)

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๘