

**คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
(ประจำวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕)**

ความรับผิดทางละเมิด : อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน

ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองกรณี มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง^๑ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมกรณีละเมิดไม่ใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วแต่กรณี

บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นกฎหมายพิเศษจะมีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปซึ่งกรณีจะถือเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใดด้วยไม่ และแม้จะปรากฏว่า

^๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๕๑ ที่ ๕๗๙/๒๕๕๑ และที่ ๖๘๒/๒๕๕๑

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่าการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิด แต่บทบัญญัตินี้ห้ามมีเจตนารมณ์ที่จะให้ยกเลิกมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความตามที่มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๕๑ ที่ ๕๗๙/๒๕๕๑ และที่ ๖๘๒/๒๕๕๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖/๒๕๕๒ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

: อายุการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แยกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและ

๒. กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ทั้งนี้ เพื่อให้เอกสารเรื่องนี้มีความสมบูรณ์ ผู้เรียบเรียงจึงได้ดำเนินการสรุปคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ เพื่อนำมาเป็นกรณีศึกษาโดยสังเขป ดังนี้

๑. อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า^๓ การนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ต้องถือวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจฟ้องรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ สำหรับวันใดที่จะถือว่า หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจเป็นไปได้ใน ๒ กรณี คือ ๑. การรู้ตามข้อเท็จจริง และ ๒. รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ หากปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดแจ้งว่า มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดแล้ว ก็ต้องเริ่มนับอายุความสองปีนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว (ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เคยมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๓ ว่าไม่ต้องการตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก) แต่หากหัวหน้าหน่วยงานยังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ และผู้ใดต้องรับผิดขอบ้างจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔)

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๙/๒๕๔๔^๕ อีกว่า การนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสองต้องเริ่มนับในวันที่ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งก็คือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั่นเองได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ส่วนการจะถือว่าวันใดเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นคณะกรรมการที่ตั้งโดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ.๒๕๓๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาเหตุแห่งการกระทำละเมิดหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทน และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเช่นนี้จึงเป็นกระบวนการที่ทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๓๑/๒๕๒๒ ที่ ๑๖๒๓/๒๕๓๑ ที่ ๔๓๖/๒๕๓๗ และที่ ๖๕/๒๕๓๙)

แนวทางที่สอง เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ลงนามรับทราบรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งให้ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๒๙/๒๕๓๐ ที่ ๕๔๘๓/๒๕๓๓ และที่ ๓๖๒/๒๕๓๘)

ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะดังกล่าวเห็นว่า แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาทั้งสองแนวได้ตัดสินให้ถือเอาการรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีผลทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยเช่นกัน เพียงแต่ยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะถือเอาวันรับรายงานหรือวันลงนามรับทราบและมีคำสั่งเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงแต่ละเรื่อง แต่เมื่อกฎหมายให้นับอายุความโดยใช้หลักนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดเมื่อเป็นเช่นนี้การนับความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงควรถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

: แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากการศึกษาพบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่น่าสนใจมี ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๘/๒๕๔๙ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงต่อนายกเทศมนตรีเมืองชุมพร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชุมพร เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำบันทึกปะหน้าลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อวินิจฉัยสั่งการ แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในท้ายบันทึกข้อความดังกล่าวโดยมิได้ลงวันที่กำกับไว้อันจะเป็นหลักฐานว่าองค์การบริหารส่วนตำบลชุมพรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเร็วที่สุด

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการกระทำละเมิดกรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ในต่างประเทศ

^๕ อ้างใน ขาญชัย แสงศักดิ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ วิทยุชน, ๒๕๕๔, หน้า ๑๗๗ - ๑๗๘.

เมื่อใดก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงชื่อรับทราบแล้ว การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะขามคู่ ซึ่งได้ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการสอบสวนให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในภูมิภาคเพื่อทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป จึงถือว่าวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ลงในหนังสือดังกล่าว เป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างชัด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๘/๒๕๔๔ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้รับทราบและวินิจฉัยสั่งการ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ว่า เจ้าหน้าที่ ก. ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ๖๓๓,๖๓๕ บาท กรณีจึงถือได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าวแล้ว การที่สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาโดยอธิบดีกรมอาชีวศึกษามีคำสั่งตามหนังสือกรมอาชีวศึกษา ที่ ศธ ๐๙๐๓/๑๗๕๖ เรื่อง ขอให้จ่ายเงินไปชำระหนี้ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินแก่ทางราชการ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ภายในกำหนดอายุความสองปีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๖/๒๕๕๐ สำนักงานสรรพากรภาค ๒ ปฏิบัติราชการแทนกรมสรรพากร แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณารายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเสียงข้างน้อย โดยมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงอธิบดีกรมสรรพากร กรณีจึงถือได้ว่ากรมสรรพากรได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วในวันดังกล่าว เมื่อกรมสรรพากรมีหนังสือ ที่ กค ๐๘๐๓/๑๕๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสองแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๕๓ ปลัดกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้วินิจฉัย เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยเห็นชอบตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบที่เสนอให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ต้องรับผิดชอบและให้ร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร แสดงว่ากรุงเทพมหานครได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๙/๒๕๕๑ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรกระทำละเมิดต่อกรมศุลกากรในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ถึงอธิบดีกรมศุลกากร ซึ่งตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง^๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

^๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่าผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงาน

เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่ออธิบดีกรมศุลกากรได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว อธิบดีกรมศุลกากรต้องวินิจฉัยสั่งการว่า มีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน อธิบดีกรมศุลกากรต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณีจึงต้องถือว่า กรมศุลกากรได้รู้ถึงการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดและจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในวันที่อธิบดีกรมศุลกากรได้วินิจฉัยสั่งการว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่โดยที่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า อธิบดีกรมศุลกากรได้วินิจฉัยสั่งการว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันใด คงปรากฏแต่ข้อเท็จจริงเพียงกรมศุลกากรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๔/๐๙๒๕ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ รายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ถึงปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคสอง กรณีจึงต้อง**สันนิษฐาน**ว่า อธิบดีกรมศุลกากรได้มีคำวินิจฉัยสั่งการว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เจ็ดวัน คือ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ และวันดังกล่าว คือ วันที่กรมศุลกากรได้รู้ถึงการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดและจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นให้แก่ตน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๐/๒๕๕๓ ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดน่านมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งกรมสามัญศึกษา เรื่อง มอบอำนาจเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ที่มอบอำนาจให้ผู้ำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดน่านดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นโดยตรง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงถึงผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดน่านระบุเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและจำนวนค่าเสียหายในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ในวันเดียวกัน ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดน่านได้มีหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงถึงอธิบดีกรมสามัญศึกษา กรณีถือได้ว่าผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดน่านในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงชอบที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่วันดังกล่าว อันเป็นรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ภายในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๔/๒๕๕๓ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อได้ตรวจสอบพบว่า อดีตหัวหน้าส่วนการคลัง ในฐานะเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อเสียหาย กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอยู่ในขณะนั้น^๗ ไม่ถูกต้องเหมาะสม เนื่องจากเป็นเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียโดยเป็นคู่กรณีซึ่งมีส่วนร่วมในการทำผิดอันจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่จะเรียกให้ชำระเงินอยู่ด้วย นายอำเภอพรหมบุรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ

^๗ ปัจจุบัน คือ ตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคณะกรรมการที่นายอำเภอพรหมบุรีแต่งตั้งได้รายงานผลการสอบสวนให้นายอำเภอพรหมบุรีทราบ และนายอำเภอพรหมบุรีเห็นชอบด้วยกับผลการสอบสวนดังกล่าว จึงได้รายงานไปยังจังหวัดสิงห์บุรีและกระทรวงการคลัง ต่อมา กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรีให้ดำเนินการสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อออกคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงิน องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อจึงได้ออกคำสั่ง โดยต้องถือว่าวันที่คณะกรรมการฯ ชุดใหม่รายงานผลการตรวจสอบให้นายอำเภอพรหมบุรีทราบ คือ วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ เป็นวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนการออกคำสั่งลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้เงินจึงไม่ขาดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๒. กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

อายุความหนึ่งปีในกรณีนี้ ต้องเป็นกรณีที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ววินิจฉัยสั่งการว่าไม่มีผู้ต้องรับผิด แต่เมื่อส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กระทรวงการคลังกลับเห็นว่าต้องมีผู้รับผิด อายุความหนึ่งปีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ และที่ อ.๓๙๖/๒๕๕๓)

โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นไม่ต้องรับผิดเท่านั้น ไม่ใช่เห็นว่า มีผู้ต้องรับผิดจำนวน ๕ ราย (เช่น ๑ ๒ ๓ ๔ และผู้ฟ้องคดี) แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าแย้งว่ามีผู้รับผิดเพียงบางราย (เช่น ๑ กับ ผู้ฟ้องคดี เท่านั้น) ก็ไม่เข้าเงื่อนไขการนับอายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ที่ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่อย่างใด แต่มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๘/๒๕๕๙)

: แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่วินิจฉัยอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง มีดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๖/๒๕๕๓ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีรถยนต์ของกรมอุทยานแห่งชาติภูพานประสบอุบัติเหตุ และคณะกรรมการฯ ได้รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการประมาทเลินเล่อแต่ไม่ถึงกับประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดกับรถยนต์คันดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบการสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และต่อมาวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จึงได้รายงานต่อกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบโดยได้รับแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบด้วยวาจา เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และแจ้งตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ๐๔๐๖.๖/๙๓๒๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งตามหนังสือกองนิติการ กลุ่มงานสืบสวนสอบสวน ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๕๒๒๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๘๙,๓๖๐ บาท กรณีจึงเป็นการที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ส่วนนี้ จึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง (วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘) ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งตามหนังสือกองนิติการ กลุ่มงานสืบสวนสอบสวน ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๕๒๒๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ตามความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นคำสั่งที่ออกภายในกำหนดอายุความตามบทกฎหมายดังกล่าว ข้างต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนตามหนังสือที่ กค ๐๘๒๒/พิเศษ/๒๓๑๑ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยมีความเห็นว่า นาย ก. ในฐานะผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานมิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตจึงต้องรับผิดชอบคนละร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่กรมสรรพากรเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำความผิดและเสนอต่อกระทรวงการคลัง ตามหนังสือที่ กค ๐๘๔๑.๑๐/๒๔๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยความประมาทเลินเล่อ และไม่เอาใจใส่ของผู้บังคับบัญชา จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการร้อยละ ๔๐ เป็นเงินจำนวน ๒,๓๔๙,๖๐๙.๖๐ บาท จึงมีหนังสือที่ กค ๐๕๓๐.๕/๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งผลการพิจารณาให้กรมสรรพากรทราบ กรมสรรพากรจึงมีหนังสือลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๓/๓๖๔๐ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งให้นาย ก. ชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างกัน อายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้กรมสรรพากรทราบตามหนังสือที่ กค ๐๕๓๐.๕/๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ และกรมสรรพากรได้มีหนังสือลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๓/๓๖๔๐ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นดังกล่าว กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว

บุญติด สุรพัตร ผู้สรุป
วันวิสาข์ เนียมมณี
วิริยะ วัฒนสุขชาติ ผู้ตรวจ