

สิทธิฟ้องคดีต่อศาล : หากหน่วยงานมีข้อขัดข้องในการบังคับทางปกครอง

นางสาวธัญธร ปังประเสริฐ เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานได้ ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) โดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) และถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนภายในกำหนดเวลา โดยหลักตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้อยู่แล้ว โดยกรณีที่เป็นคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดไม่มีการชำระให้ครบถ้วนและเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือนแล้ว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ (มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หากต่อมาเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งให้ทายาทโดยธรรมชดเชยค่าสินไหมทดแทนแทนผู้ตาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ ประกอบ มาตรา ๑๖๐๐) ได้หรือไม่ ? และหากทายาทโดยธรรมก็ไม่ยอมชดเชยอีก หน่วยงานของรัฐจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้มีการบังคับให้ทายาทโดยธรรมของผู้ตายชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ ? ปัญหาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้นิพนธ์วางหลักการสำคัญไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๗/๒๕๕๔ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๘/๒๕๕๔

โดยข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า มีราษฎรกลุ่มหนึ่งได้ยื่นหนังสือร้องเรียนเพื่อขอให้มีการตรวจสอบ กรณีมีบริษัทผู้ส่งออกร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรกระทำการทุจริตในการส่งออกสินค้าและการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร และจากการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่า นาย ผ. ข้าราชการสังกัดกรมศุลกากร มิได้ทำการรื้อยดวงตราตะกั่วและประทับตรา กศก. อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของกรมศุลกากร เป็นช่องทางให้ผู้ส่งออกกระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งออกสินค้า ผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ (ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) ให้นาย ผ. และพวก รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามจำนวนเงินของบัตรภาษีที่นำไปใช้ประโยชน์แล้ว แต่ต่อมาวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ นาย ผ. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีนาย ผ. ผู้ตายปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่ง เป็นเหตุให้ทางหุ้นส่วนจำกัด อ. กระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีการออกบัตรภาษีให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และได้มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามจำนวนเงินของบัตรภาษีดังกล่าว **วันวางฎีกา (ได้มีการวางฎีกาหลายฉบับในช่วงระหว่างวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๙) จึงเป็นวันกระทำละเมิด** การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๘ ให้นาย ผ.รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้นาย ผ. ชดใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีการทำละเมิด (มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งหากนาย ผ.ไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ผ.และขายทอดตลาดได้ (มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน **แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล** กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนแทนนาย ผ. ผู้ตาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิด จึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนาย ผ. ผู้ตาย เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ตาย ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี (มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) **ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒) และโดยที่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนาย ผ. ผู้ตาย จึงอยู่ในบังคับต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ๑ ปี นับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ขอให้กรมบัญชีกลางจ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของ นาย ผ. จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่นาย ผ. ถึงแก่ความตาย** ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๙ **จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา**

จากคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ

๑. วันที่ถือว่ากรมตุลาการได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือ “วันทำละเมิด” คือวันที่มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ประโยชน์ในการชำระภาษี

๒. หากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

.....