

**“เจ้าหน้าที่ตายก่อนออกคำสั่ง หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจ
ตาม พ.ร.บ. ละเมิดฯ ๒๕๓๙ ! ออกคำสั่งให้ทนายทชดใช้ !”**

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฐณ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้วใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงาน แต่สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อทนายทชดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดก โดยบังคับเอาจากกองมรดก ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท” และมาตรา ๑๖๐๐ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้” ดังนั้น ทายาทของเจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่ทั้งนี้ความรับผิดนั้นไม่เกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ทายาทได้รับ ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๑ ที่บัญญัติว่า “ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตน”

สำหรับวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ? คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้มีคำตอบ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช้ยา ซึ่งในการสอบสวนนี้ปรากฏว่า นาย จ. ขณะดำรงตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ราชการได้รับความเสียหาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานผลให้กระทรวงการคลังทราบ โดยนาย จ. เป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ระหว่างนั้นนาย จ. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ หลังจากได้รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้ทายาทของนาย จ. (ผู้ฟ้องคดี) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ทนายทนายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย ตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้อีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยการออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีได้มีบทบัญญัติห้ามหน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ผู้จัดการมรดกและหรือทายาทให้ชำระหนี้ดังกล่าว แต่เมื่อผู้จัดการมรดกหรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกและทายาทของนาย จ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ และข้อ ๒๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว และระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป...

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการสอบสวนหาตัวผู้ต้องรับผิดทางละเมิดนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งว่านาย จ. จะต้องรับผิดชอบใช้เงิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามรับทราบ และได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงสาธารณสุขแจ้งผลการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบความเสียหายและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้แล้ว แต่ในระหว่างรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ นาย จ. ได้ถึงแก่ความตาย ต่อมา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ผู้ฟ้องคดีและทายาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามรับทราบเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบว่ามีนาย จ. ถึงแก่ความตาย และเห็นว่านาย จ. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกหรือทายาทของนาย จ. ต่อศาลภายในอายุความมรดกต่อไป (คือภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของนาย จ. ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มี

อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐๙/๒๕๕๔)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนว่า (๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากทายาทของเจ้าหน้าที่มิใช่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (๒) เมื่อไม่อาจออกคำสั่งตามมาตราดังกล่าวได้ จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับเอากับทรัพย์สินรกรกของทายาทของเจ้าหน้าที่ได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องไปใช้สิทธิทางศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น และต้องใช้สิทธิภายในอายุความมรดกตามที่กล่าวข้างต้น ซึ่งผู้สนใจรายละเอียดศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว
