

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กรณีที่มูลกรณีเดียวกันนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ศช ๐๐๑๑.๓๒/๑๐๔๘ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเป็นการหาหรือตามการสั่งการของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสาร ที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑) นายชิงชัย อุดมเจริญกิจ กับพวกรวม ๒๕๐ คน ได้ฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักนายกรัฐมนตรีต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๖๙/๒๕๕๒ ขอให้ ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๕๐ คน เพื่อเยียวยา ความเสียหายที่เกิดจากการสลายการชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยต่อมา นายกร เอี่ยมอิทธิพล กับพวกรวม ๑๑ คน ได้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย ซึ่งศาลปกครองกลาง พิจารณาแล้วได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๖๒/๒๕๕๕ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ - ๒๕๐ และผู้ร้องสอด ที่ ๒ ที่ ๔ ที่ ๕ ที่ ๗ และที่ ๑๐ เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔๕ ให้ยกฟ้อง โดยให้ดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด หากผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดรายใดได้รับเงินทดแทน เยียวยาความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ไปแล้ว เพียงใดให้คงสิทธิรับค่าทดแทนความเสียหายเท่าที่เหลือตามคำพิพากษาเพียงนั้น และหากภายใน ๒ ปี นับแต่มีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ร้องสอดรายใดยังคงต้องรักษาอย่างต่อเนื่องอันเป็นผล จากการกระทำละเมิด ศาลยังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาเพิ่มเติมได้อีก ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจ แห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางและขณะนี้คดีอยู่ระหว่าง การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

๒) สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ศช ๐๐๑๑.๓๒/๕๑๗๓ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงกรมบัญชีกลาง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติกรณีหากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้สำนักงาน ตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว สำนักงานตำรวจ แห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ และข้อ ๑๑ อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๓๗/๓ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓) กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๑๓๐๕๐ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตอบข้อหารือแนวทางปฏิบัติกรณีความเสียหายในการออกคำสั่งหรือกฎ สรุปได้ดังนี้

๓.๑) ประเด็นเรื่อง "ความเสียหาย" จากการสลายการชุมนุมเป็นความเสียหายตามนิยามในข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า แม้ว่าคำสั่งให้สลายการชุมนุมจะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งใช้บังคับกับกลุ่มบุคคล แต่การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางว่า เจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุมโดยกระทำเกินกว่าเหตุและไม่ปฏิบัติตามหลักสากลจนมีผู้บาดเจ็บ อีกทั้งเมื่อนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี และพลตำรวจเอก พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้สั่งการให้เจ้าหน้าที่สลายการชุมนุมภายใต้แผนกรกฎ/๔๘ มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและจะเป็นผู้บริหารประเทศ ได้รับทราบถึงเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว กลับมิได้สนใจโยติหรือสั่งห้ามการกระทำละเมิดต่อกฎหมาย ถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นต้นสังกัดของผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หากในท้ายที่สุดทางราชการต้องชดใช้ค่าเสียหาย ความเสียหายจากการปฏิบัติการทางปกครองดังกล่าวย่อมเป็นความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งและกฎตามนิยามคำว่า "ความเสียหาย" ในข้อ ๔ แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบนี้

๓.๒) ประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น เห็นว่า ข้อ ๑๑ แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนั้น กรณีที่หารือนี้ เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสียหายร่วมกัน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกัน ตามข้อ ๔ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งระเบียบข้างต้น สำหรับขั้นตอนและวิธีการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด นั้น ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๔ ตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้อาจมีผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด ได้แก่ อดีตนายกรัฐมนตรี อดีตรองนายกรัฐมนตรี และอดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการจึงได้แก่ นายกรัฐมนตรี และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสังกัด สำหรับบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นกรรมการนั้น ขึ้นอยู่กับผู้ร่วมลงนามในคำสั่งแต่งตั้งที่จะพิจารณาว่าผู้ใดมีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ส่วนการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสามารถพิจารณาจากพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละคนว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ เพียงใด ส่วนสิทธิในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของแต่ละคน และหากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จะต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วยตามที่กำหนดในมาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นว่ากรณีนี้สมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ แม้ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด แต่สำนักงานกฤษฎีกาเห็นว่าเมื่อคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ขณะนี้จึงยังไม่เป็นที่แน่นอนว่า สำนักงานกฤษฎีกาและสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หากต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไป ในการนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือว่า กรณีหน่วยงานของรัฐสองแห่งมีความเห็นขัดแย้งกัน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดสำนักงานกฤษฎีกา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาว่า กรณีที่บุคคลภายนอกได้ฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานกฤษฎีกาเป็นคดีต่อศาลปกครองกลางว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งได้กระทำการละเมิดและขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ หรือจะต้องรอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเสียก่อน เห็นว่า ข้อ ๓๕^{*} แห่งระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กำหนดว่า เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดต่อบุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลเพื่อพิจารณาว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้อง

* ข้อ ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ดำเนินการตามข้อ ๓๖^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่หากเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องดำเนินการตามข้อ ๓๗^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรื้อฟื้นจากการเป็นคู่ความในคดี หากเจ้าหน้าที่นั้นได้ถูกฟ้องคดีต่อศาลไว้ก่อนแล้ว กรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลภายนอกผู้เสียหายได้ฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีต่อศาลปกครองกลาง ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิด ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามข้อ ๓๕^๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๔๖/๒๕๕๑^๙ และเรื่องเสร็จที่ ๗๕๗/๒๕๕๒^{๑๐}

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า กรณีนี้แม้ว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะมีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตั้งแต่ต้น เมื่อมีผู้ฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีต่อศาลปกครองกลางในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จนขณะนี้ ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้วก็ตาม แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งก็ยังต้องมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแห่งกรณีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยในขั้นนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบยังไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ และจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวนเท่าใด แต่สมควรรอผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดให้ได้ข้อยุติเสียก่อน หากในท้ายที่สุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าว

^๖ข้อ ๓๖ ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

^๗ข้อ ๓๗ ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรื้อฟื้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีผู้เสียหายฟ้องเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๕/๔๖๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๕/๗๔๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และพิจารณาต่อไปว่าความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด และจะต้องไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่หรือไม่ และจะไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใดตามข้อ ๓๘” แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



(นายดิศทัต तोตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๔

“ข้อ ๓๘ ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่ หรือจะไล่เบี้ยให้ชดใช้เพียงใด และให้นำข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๔ มาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ :
กรณีของกรมศุลกากร

กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๑๒๘๓๓ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า กรมศุลกากรได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรจำนวน ๒๘๒ คน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่บางคนได้นำเงินมาชำระแล้ว แต่เจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งไม่ยินยอมชำระเงิน แต่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปัจจุบันมีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดกว่า ๓๐๐ คดี ทั้งนี้ กรมศุลกากรได้รายงานการชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่รายหนึ่งให้กรมบัญชีกลางทราบ แต่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้กรมศุลกากรเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ด้วย โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๑๘.๗/ว. ๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ยกรณีเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง และกรณีกระทำผิดทางละเมิด ซึ่งเป็นการนำหลักเรื่องดอกเบี้ยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กรมศุลกากรจึงหารือกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับปัญหาการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหารือของกรมศุลกากรแล้ว แต่กรมศุลกากรไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมบัญชีกลาง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย กรมศุลกากรจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายและกรมศุลกากรได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีใ้ระบุให้ชำระดอกเบี้ยด้วย กรมศุลกากรสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่ ทั้งที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ระบุว่าในกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. ขณะนี้เจ้าหน้าที่ได้ฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกว่า ๓๐๐ คดี และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีทั้งที่เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดและที่เพิกถอนเพียงบางส่วน โดยกรณีที่เพิกถอนคำสั่งบางส่วน คำพิพากษาจะระบุว่าให้เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากรในส่วนที่เกินจำนวนเงินที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวหมายถึง คำสั่งกรมศุลกากรที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีผลใช้บังคับตามจำนวนที่ระบุในคำพิพากษา

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๑๗/๑๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จึงมีปัญหาว่า หากกรมศุลกากรจะอาศัยมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียกเก็บดอกเบี้ยและใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชำระดอกเบี้ย จะเป็นการดำเนินการที่เกินคำพิพากษาหรือไม่ และต้องคิดดอกเบี้ยนับแต่เมื่อใด

๓. การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ดี การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ดี เป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีของกรมศุลกากร หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองคือ อธิบดี จึงมีปัญหาว่า อธิบดีกรมศุลกากร จะใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งงดหรือลดการเรียกเก็บดอกเบี้ยได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมศุลกากร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและกรมศุลกากร) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณารวม ๓ ประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมศุลกากรจะสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ และต้องคิดดอกเบี้ยนับแต่เมื่อใด เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้เป็นหนี้เงินอย่างหนึ่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษมิได้บัญญัติยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในกรณีที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในระหว่างเวลาผิดนัดได้ตามมาตรา ๒๒๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายหลักทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับหนี้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษา ที่ ๔๓๙๒/๒๕๔๑ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๖๒/๒๕๔๕^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๘๐๒/๒๕๔๗^๓

ส่วนหน่วยงานของรัฐจะคิดดอกเบี้ยนับแต่เมื่อใดนั้น โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐมีสิทธิคิดดอกเบี้ยนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ผิดนัด ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๐๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามโดยที่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๑๘.๗/ว. ๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ย

^๑ มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหน้าที่อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกค่าเสียหายกรณีอาวุธปืนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสูญหาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๖๘๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเรียกค่าเสียหายของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๔/๗๕๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๒๐๖ ในกรณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด

กรณีเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง และกรณีกระทำผิดทางละเมิด โดยข้อ ๒.๑^๕ กำหนดให้ส่วนราชการเรียก ดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผิดนัดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน ระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้กรณี พุทธบัญญัติยกเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ ดังนั้น กรมศุลกากรจึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การคิดดอกเบี้ยตามที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ตั้งแต่วันที่ผิดนัดชำระ ค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดในคำสั่งกรมศุลกากรที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจนถึงวันที่ชำระ ค่าสินไหมทดแทนแล้วเสร็จ

ประเด็นที่สอง กรณีที่กรมศุลกากรได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมิได้ระบุให้ชำระดอกเบี้ยด้วย กรมศุลกากรจะเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ หรือไม่ และหากศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน บางส่วน โดยในคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมิได้ระบุให้ชำระดอกเบี้ย หากกรมศุลกากรจะเรียก เก็บดอกเบี้ย จะเป็นการดำเนินการที่เกินคำพิพากษาหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่ง แล้วว่า กรมศุลกากรมีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมศุลกากรจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระดอกเบี้ยของตนเงินค่าสินไหม ทดแทนได้ แม้ว่าในชั้นที่ออกคำสั่งเดิมที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะมีได้ระบุให้เจ้าหน้าที่ชำระดอกเบี้ย ก็ตาม ทั้งนี้ แม้คำพิพากษาของศาลปกครองจะมีได้ระบุเกี่ยวกับดอกเบี้ยไว้ แต่ความรับผิดในเรื่อง ดอกเบี้ยนั้นได้เกิดขึ้นแล้วตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และ คำพิพากษาของศาลปกครองก็มิได้มีผลเป็นการยกเว้นความรับผิดในดอกเบี้ยแก่เจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้แล้ว กรมศุลกากรย่อมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะคิดดอกเบี้ยจากต้นเงินค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ การที่กรม ศุลกากรจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระดอกเบี้ยจึงไม่เป็นการดำเนินการที่เกินคำพิพากษาของศาลปกครอง

ประเด็นที่สาม อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจสั่งงดหรือลดการเรียกเก็บดอกเบี้ยจาก เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ รวมทั้งหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๑๘.๗/ว. ๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ยกรณีเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง และกรณีกระทำผิด ทางละเมิด มิได้บัญญัติให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจงดหรือลดดอกเบี้ยที่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดต้องชำระให้แก่ทางราชการ ดังนั้น อธิบดีกรมศุลกากรจึงไม่อาจพิจารณางดหรือลด ดอกเบี้ยได้



(นายดิศพัทธ์ หนองทะนง)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^๕ข้อ ๒.๑ เมื่อส่วนราชการได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลา อันสมควรแล้ว หากไม่ชำระหนี้ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เรียกดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ผิดนัด

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กรณีสำนักงานศาลยุติธรรมไม่สามารถบังคับคดีกับทรัพย์หลักประกัน
ในคดีอาญาได้

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๓/๒๕๑๙๑ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบ กรณีเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ศาลจังหวัดสมุทรปราการมีคำสั่งปรับนายชุม วงษ์แสงจันทร์ ผู้ประกันในคดีอาญา หมายเลขแดงที่ ๒๔๘๐/๒๕๓๗ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่พนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการมิได้ยื่นคำร้องขอออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี จนกระทั่งระยะเวลาในการบังคับคดีได้สิ้นสุดลง ในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ สำนักงานศาลยุติธรรมจึงไม่สามารถบังคับคดีเอาทรัพย์หลักประกันมาชำระค่าปรับ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ได้ ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายกรณีดังกล่าวมีทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวข้องอยู่ด้วย กรณีจึงเป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดต้องร่วมกับสำนักงานศาลยุติธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบข้อเท็จจริงในกรณีนี้ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีผู้ประกันเป็นของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๑ (๘) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น การที่พนักงานอัยการผู้เป็นโจทก์ไม่ยื่นคำร้องขอออกหมายบังคับคดีตามที่ศาลมีคำสั่งภายในอายุความบังคับคดี เป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับคดีกับผู้ประกันได้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สำนักงานศาลยุติธรรมจึงมิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการแต่อย่างใด ดังนั้น สำนักงานศาลยุติธรรมจึงไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมบัญชีกลาง ซึ่งกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นยืนยันตามความเห็นเดิม และสำนักงานศาลยุติธรรมได้โต้แย้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าความเสียหายกรณีดังกล่าวมีทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดเกี่ยวข้องอยู่ด้วย จึงให้สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่สำนักงานศาลยุติธรรมได้โต้แย้งความเห็นดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของกรมบัญชีกลางในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย กรมบัญชีกลางจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๑๓/๑๘ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑. สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับความเสียหายซึ่งจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

๒. หากต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

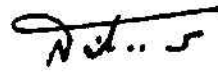
ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับความเสียหายซึ่งจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ เห็นว่า เมื่อสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ สำนักงานศาลยุติธรรมจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลมีคำสั่งปรับผู้ประกันตามมาตรา ๑๓๙^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๓๒ และสำนักงานศาลยุติธรรมไม่สามารถบังคับคดีกับทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกันของผู้ประกันในคดีอาญาเพื่อมาชำระค่าปรับได้ภายในระยะเวลาการบังคับคดี ดังนั้น สำนักงานศาลยุติธรรมจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันหรือไม่ เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรณีที่ไม่สามารถบังคับคดีกับทรัพย์สินซึ่งเป็นหลักประกันของผู้ประกันในคดีอาญาได้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุด กรณีดังกล่าวจึงเป็นความเสียหาย

^๑ มาตรา ๖ สำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับงานธุรการของศาลยุติธรรม งานส่งเสริมงานตุลาการ และงานวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ศาลยุติธรรม รวมทั้งเสริมสร้างให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

^๒ มาตรา ๑๓๙ ในกรณีผิดสัญญาประกันต่อศาล ศาลมีอำนาจสั่งบังคับตามสัญญาประกันหรือตามที่ศาลเห็นสมควรโดยมิต้องฟ้อง เมื่อศาลสั่งประการใดแล้ว ฝ่ายผู้ถูกบังคับตามสัญญาประกันหรือพนักงานอัยการมีอำนาจอุทธรณ์ได้ คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ซึ่งตามข้อ ๑๑^๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของแต่ละหน่วยงานร่วมกันแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สำนักงานศาลยุติธรรมจึงต้องร่วมกับสำนักงาน อัยการสูงสุดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้ โดยจะต้องทำการตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนาม ในคำสั่งดังกล่าว^๖



(นายนิติทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

^๕ ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือ ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

^๖ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในประเด็นทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้ว ในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๐/๒๕๔๔ เรื่องเสร็จที่ ๘๕๓/๒๕๕๑ และเรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด
ทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีหนังสือ ที่ กค ๕๑๐๕/๔๗๒ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมกิจการของกองทุนฯ และมาตรา ๑๙ กำหนดให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของกองทุนฯ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก รวมทั้งมาตรา ๒๑ กำหนดให้มีผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการของกองทุนฯ และควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ

ต่อมาเมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้กองทุนฯ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กรณีที่เกิดความเสียหายแก่กองทุนฯ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กองทุนฯ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีของกองทุนฯ หมายถึงคณะกรรมการ ประธานกรรมการ หรือผู้จัดการกองทุนฯ ซึ่งจะต้องเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ มิได้ดำเนินการบังคับคดีกับผู้กู้ยืมเงินภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้กู้ยืมเงินชำระเงินคืนให้แก่กองทุนฯ จนกระทั่งขาดอายุความในการบังคับคดี กองทุนฯ จึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๓๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้ให้ความหมายว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งใด แต่คำว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามความหมายที่เข้าใจโดยทั่วไปย่อมหมายถึงบุคคลผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และบริหารจัดการทรัพย์สินภายในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น รวมทั้งมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชาของตน ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น รวมทั้งให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

เมื่อกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมาตรา ๑๘ (๑)^๗ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กรณีจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีได้มีอำนาจในการบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ โดยตรง แต่เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนกรณีของประธานกรรมการนั้น มาตรา ๑๙^๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ได้กำหนดให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของกองทุนฯ ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจกับประธานกรรมการในการดำเนินกิจการภายในของกองทุนฯ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและทรัพย์สิน ดังนั้น คณะกรรมการและประธานกรรมการจึงมิใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

“ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๙ ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของกองทุน แต่ประธานกรรมการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำนิติกรรมรวมตลอดทั้งการดำเนินคดีหรือการบังคับคดีแทนก็ได้

เมื่อพิจารณามาตรา ๒๑^๙ (๑) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ได้กำหนดให้กองทุนฯ จัดผู้จัดการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของกองทุนฯ ติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อรายงานให้คณะกรรมการทราบตามที่คณะกรรมการกำหนด รวมทั้งควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้จัดการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในและการจัดการทรัพย์สินของกองทุนฯ โดยข้อ ๑๐^๙ ข้อ ๑๗^๙ ข้อ ๒๓^๙ ข้อ ๒๔^๙ วรรคสองและวรรคสาม^๙ ข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง^๙ ข้อ ๓๕ วรรคสอง^๙ และข้อ ๔๖^๙ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

“มาตรา ๒๑ ให้กองทุนจ้างผู้จัดการคนหนึ่ง ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของกองทุน

(๒) ติดตามประสานงานระหว่างคณะกรรมการและผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม

(๓) ติดตามดูแลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเพื่อรายงานให้คณะกรรมการทราบตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของกองทุนให้เป็นไปตามข้อบังคับ

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการหรือประธานกรรมการมอบหมาย หรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง

“ข้อ ๑๐ ตำแหน่งและลำดับการบังคับบัญชาของพนักงาน มีดังนี้

(๑) ผู้จัดการ

(๒) รองผู้จัดการ

(๓) ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการฝ่าย

(๔) หัวหน้ากลุ่ม

ให้มีตำแหน่งที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำการแก้ไขปัญหาดัง ๆ แก่ผู้จัดการ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้จัดการมอบหมาย โดยให้ขึ้นตรงต่อผู้จัดการ

“ข้อ ๑๗ ผู้จัดการมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนระดับ และย้ายพนักงานได้ทุกตำแหน่ง เว้นแต่การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานตำแหน่งรองผู้จัดการ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

“ข้อ ๒๓ ผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออก แต่ถ้าเป็นพนักงานตำแหน่งรองผู้จัดการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

“ข้อ ๒๔ วรรคสอง

วรรคสาม

ในการสั่งให้พ้นจากการเป็นพนักงานตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน โดยแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีอยู่ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาหน้าพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้ว และผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าสมควรให้พ้นจากการเป็นพนักงานก็ให้ผู้จัดการสั่งให้พ้นจากการเป็นพนักงานได้

ผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากการเป็นพนักงาน แต่ถ้าเป็นพนักงานตำแหน่งรองผู้จัดการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

“ข้อ ๓๓ การขึ้นเงินเดือนประจำปีของพนักงาน ให้ขึ้นตามผลงานแต่สูงสุดไม่เกินอัตราร้อยละ สิบห้าของอัตราเงินเดือนของพนักงาน โดยให้อยู่ในดุลพินิจและอำนาจของผู้จัดการที่จะตั้งขึ้นได้

วรรคสอง

วรรคสาม

“ข้อ ๓๕

วรรคสอง

วรรคสาม

การพิจารณาผลงานของพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณา แล้วรายงานผลการพิจารณานั้น พร้อมด้วยข้อควรพิจารณาประกอบอื่น ๆ เช่น วินัย วันมาสาย การรักษาวินัย ไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้จัดการ

วรรคสาม

วรรคสาม

“ข้อ ๔๖ พนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูล ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำความผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวน โดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้ว และผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง ก็ให้สั่งลงโทษไล่ออก

กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ ๔๔ (๒) และข้อ ๔๔ (๖) หรือพนักงานผู้กระทำความผิดได้ให้ถ้อยคำสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา ผู้จัดการจะสั่งลงโทษโดยไม่สอบสวนก็ได้

ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้ผู้จัดการกองทุนฯ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานทุกระดับ มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนระดับ ขึ้นเงินเดือน สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือสั่งลงโทษทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างของกองทุนฯ และข้อ ๕^{๑๑} ข้อ ๗^{๑๒} และข้อ ๗๐^{๑๓} แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังกำหนดให้ผู้จัดการกองทุนฯ เป็นผู้รักษาการตามข้อบังคับ โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุนฯ และดูแลให้ผู้ปฏิบัติงานที่กระทำให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ตามจำนวนที่เกิดความเสียหาย และได้รับโทษทางวินัยด้วยเหตุนี้ ผู้จัดการกองทุนฯ จึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินและกิจการภายในของกองทุนฯ และเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^{๑๔} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ กระทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนฯ



(นายดิศทัต โทตระกูลเกียรติ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๙

^{๑๑}ข้อ ๕ ให้ผู้จัดการเป็นผู้รักษาการตามข้อบังคับนี้ และให้มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ออกระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ และวิธีการ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามข้อบังคับนี้

(๒) มอบอำนาจที่เป็นของผู้จัดการตามข้อบังคับนี้ให้ผู้ขึ้นปฏิบัติงานแทน

(๓) ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงข้อบังคับ คำสั่งหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารการเงิน การบัญชี และทรัพย์สินของกองทุนเงินในกรณีที่เห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

^{๑๒}ข้อ ๗ ให้ผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกองทุน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

^{๑๓}ข้อ ๗๐ ผู้ปฏิบัติงานผู้ใดกระทำการใดให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบชดใช้ตามจำนวนที่เกิดความเสียหายนั้น และจะต้องได้รับโทษทางวินัยด้วย

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งและออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๕๑๑๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๔ ขอหารือแนวทางปฏิบัติในการเพิกถอนคำสั่งและออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ สรุปความได้ว่า จังหวัดศรีสะเกษได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือแนวทางปฏิบัติในการเพิกถอนคำสั่งและออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณี นายทองวรรณ จิตโชติ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังในขณะนั้น ได้มีคำสั่งที่ ๒๔๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และได้วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้อำเภอกันทรารมย์ส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตั้งแต่วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และอำเภอกันทรารมย์ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้จังหวัดศรีสะเกษส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แต่ไม่ปรากฏเอกสารว่าจังหวัดศรีสะเกษได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแต่ประการใด ต่อมานายโสภณ คำศิริ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังซึ่งต้องรับผิดชอบชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่นายทองวรรณ จิตโชติ วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสัง และได้ออกคำสั่งเรื่องดังกล่าวให้ตนเองรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ แล้วรายงานให้นายอำเภอกันทรารมย์ทราบเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งนายอำเภอกันทรารมย์ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่านายโสภณ คำศิริ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสัง เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยจึงเป็นกรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงไม่สามารถออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังดำเนินการเพิกถอนคำสั่ง ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่ง และได้รายงานให้นายอำเภอกันทรารมย์ออกคำสั่งแทน อำเภอกันทรารมย์จึงได้มีหนังสือหารือว่าจะดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ เนื่องจากเกินอายุความ ๒ ปี แล้วหากกระทำได้อาจให้ออกคำสั่งย้อนหลังไปในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังออกคำสั่งครั้งแรกได้หรือไม่ หรือต้องดำเนินการออกคำสั่งให้มีผลเป็นปัจจุบัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาข้อหารือของจังหวัดศรีสะเกษแล้ว เห็นว่า ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติไว้สรุปได้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลัง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๓๓/๔๗ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่ง ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังที่ ๕๒/๒๕๕๘ ที่ ๕๓/๒๕๕๘ ที่ ๕๔/๒๕๕๘ และที่ ๕๕/๒๕๕๘ เรื่อง ให้ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้ถูกเพิกถอนไปแล้วตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังที่ ๖๔/๒๕๕๘ เรื่อง เพิกถอน คำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงถือได้ว่าคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่มีอยู่ แต่การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสัง ได้รายงานผลการสอบสวนเพื่อให้นายอำเภอเกินทราตรมย์ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหาร ส่วนตำบลโนนสังออกคำสั่งแทน นั้น เป็นการดำเนินการเพื่อก่อคำสั่งใหม่ ไม่ใช่เรื่องการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น นายอำเภอเกินทราตรมย์ จึงไม่สามารถออกคำสั่งย้อนหลังได้

นอกจากนี้ สำหรับประเด็นที่นายอำเภอเกินทราตรมย์จะออกคำสั่งให้เป็นปัจจุบัน ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อนายทองวรรณ จิตโชติ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังได้วินิจฉัยสั่งการ ส่วนงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้นายเฉลิมศักดิ์ บุญพิรินทร์ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท นางเยาวลักษณ์ มีสคัน รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทน จำนวน ๔๐,๐๐๐ บาท นายเพิ่มพูน โยชน์ธี รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๗๕,๐๐๐ บาท และนายโสภณ คำศิริ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๗๕,๐๐๐ บาท จึงถือได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนตั้งแต่วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๕๗ และครบกำหนดอายุความสองปี ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวขาดอายุความแล้ว นายอำเภอเกินทราตรมย์จึงไม่สามารถออกคำสั่งให้ บุคคลดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อีก และสมควรแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการในกรณีที่ทำให้เรื่องดังกล่าว ขาดอายุความต่อไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่า กรณีที่นายกององค์การบริหาร ส่วนตำบลโนนสังได้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังที่ให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และแจ้งให้นายอำเภอเกินทราตรมย์ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ นายอำเภอเกินทราตรมย์จะออกคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ เนื่องจากระยะเวลาได้ล่วงเกินสองปีมาแล้ว และหากสามารถ ออกคำสั่งได้จะออกคำสั่งให้มีผลย้อนหลังไปในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลโนนสังออกคำสั่งครั้งแรกได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนจังหวัดศรีสะเกษ ผู้แทนอำเภอเกินทราตรมย์

และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสัง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๐^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐทั้งในกรณี เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้มีกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน การนับอายุความต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการกระทำ ละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้า หน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้สองทาง คือ ๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ ๒) รู้จากรายงาน ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการ กฎฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔^๒ เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๔๖^๓ และเรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗^๔

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทองวรรณ จิตโชติ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล โนนสังได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยได้พิจารณาและ เห็นชอบตามรายงานผลการสอบสวนเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ดังนั้น วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นวันที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ทราบ รายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งถือเป็นวันที่ได้รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นวันเริ่มนับอายุความในกรณีนี้

เมื่อนายโสภณ คำศิริ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามที่นายทองวรรณฯ วินิจฉัยสั่งการสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสัง ได้ออกคำสั่ง องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังที่ ๕๒/๒๕๔๘ ที่ ๕๓/๒๕๔๘ ที่ ๕๔/๒๕๔๘ และที่ ๕๕/๒๕๔๘ เรื่อง ให้ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

^๑ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงาน ของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การร้องเรียนเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่งพร้อม หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๔๔๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณี การจัดหาเรือชุดหัวสำวัน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาล เมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๔๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้รายงานและนายองค์การบริหารส่วนตำบลคนก่อนได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว ซึ่งเป็นการดำเนินการภายในกำหนดอายุความ โดยการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามที่เรียกร้อง และหากไม่มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่อย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ (๕)^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ เนื่องจากการออกคำสั่งเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นการที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์ที่จะให้มีการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยมิได้ปล่อยปละละเลยแต่อย่างใด อายุความซึ่งเป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่จึงสะดุดหยุดลง

ส่วนการเริ่มนับอายุความใหม่ จะต้องปรากฏกรณีที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุด แล้วเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น เมื่อนายโสภณ ได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังที่ ๖๔/๒๕๕๘ เรื่อง เพิกถอนคำสั่งให้ผู้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังที่ ๕๒/๒๕๕๘ ที่ ๕๓/๒๕๕๘ ที่ ๕๔/๒๕๕๘ และที่ ๕๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และดำเนินการตามมาตรา ๑๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยได้รายงานไปยังนายอำเภอกันทรารมย์ ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังเพื่อให้เป็นผู้ออกคำสั่งเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่กระทำการละเมิดคือน้องการบริหารส่วนตำบลโนนสัง กรณีจึงเป็นเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดลงเมื่อได้มีคำสั่งเพิกถอนดังกล่าว ทั้งนี้ นายอำเภอกันทรารมย์ในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสังและถือเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ขึ้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๙๓/๑๕ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ล่า

๒. ล่า

(๕) เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่อย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

มาตรา ๑๙๓/๑๕ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น

มาตรา ๑๕ เมื่อมีการนิคมมาตรา ๑๓ หรือถูกกรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

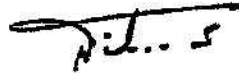
การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้าน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

๑. ล่า

๒. ล่า

ประกอบกับมาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะดำเนินการพิจารณา
ออกคำสั่งใหม่โดยเรียกให้นายโสภณฯ และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นการบังคับตามสิทธิเรียกร้อง ซึ่งจะต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น
ดังนั้น นายอำเภอเกินทราตรมย์จึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากนายโสภณฯ
และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ภายในสองปีนับแต่วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘
ซึ่งเป็นวันที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสัง ทั้งนี้โดยเทียบเคียงตาม
ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๕๘/๒๕๕๗^๒ อย่างไรก็ตาม
การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนของนายอำเภอเกินทราตรมย์จะต้องกระทำให้ถูกต้อง
ตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามนัยข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า^๓
แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย



(นายดิศศักดิ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙

มาตรา ๒๐ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้ความความ
รวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง
และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผลกระทบกรณี
ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓๗/๔๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิด
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ฯลฯ

ฯลฯ

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับ
การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่
ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน
ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร
และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผล
การตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิดและการแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด : กรณีการกระทำละเมิดของคณะกรรมการ
ตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทาน
อภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๒/๔๘๙๑๔ ลงวันที่
๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยนายสมาน พุ่มพวง
ผู้ฟ้องคดี (โดยนางซูศรี แยมอยู่ ผู้เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งถึงแก่ความตาย) ได้ฟ้องกรมราชทัณฑ์
ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ และกระทรวงการคลัง
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งสรุปคำฟ้องได้ว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบ
การพระราชทานอภัยโทษตามคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษ ที่ ๑๕๗๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๗
ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ไม่ให้นายสมาน พุ่มพวง ผู้ฟ้องคดี ได้รับพระราชทานอภัยโทษ
ตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องถูกลงโทษจำคุก
เกินกว่ากำหนดเวลาที่จะควรจะเป็น ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ฟ้องคดี
ต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำเกินกำหนดเป็นเวลา ๒ ปี ๑๙ วัน คิดเป็นเงิน ๖๗๕,๑๐๐ บาท
พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ต่อมาศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๕ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา
เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๔๗/๒๕๕๕ สรุปความได้ว่า การที่คณะกรรมการตรวจสอบ
การพระราชทานอภัยโทษมีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกา
พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ
ความเสียหายที่ต้องถูกจำคุกเป็นระยะเวลายาวกว่ากำหนด การกระทำของคณะกรรมการตรวจสอบ
การพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจ
ตามกฎหมาย และโดยที่คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อื่น มิใช่หน้าที่
ของหน่วยงานต้นสังกัด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
จึงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๔๔,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย
ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องจนกว่า
จะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืน
ค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๔/๗๔ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔๓/๒๕๕๘ เห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำพิพากษายืน

ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีหมายแจ้งคำบังคับ คดีหมายเลขดำที่ ๑๘๙๓/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๙๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ให้กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาข้างต้น ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยนางซูศรี แย้มอยู่ ทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งถึงแก่ความตาย และเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการนำเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ไปวางต่อศาลปกครองกลาง ตามคำพิพากษา เป็นเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๔๙,๘๐๐ บาท และดอกเบี้ยจำนวน ๗๕,๗๕๖.๘๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๒๕,๕๕๖.๘๔ บาท เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากคดีนี้ กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระทรวงการคลังสามารถใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลังตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ยังมีประเด็นข้อกฎหมายบางประการที่เห็นควรได้รับคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กรณีนี้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำของพระราชทานอภัยโทษได้มีมติไม่ให้นายสมาน พุ่มพวง ผู้ฟ้องคดี ได้รับพระราชทานอภัยโทษ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งในปัจจุบันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี นับแต่วันที่กระทำละเมิดแล้ว แต่กระทรวงการคลังได้วางเงินชำระตามคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งถือเป็นวันที่กระทรวงการคลังได้รับความเสียหาย กรณีนี้จะถืออายุความใดในการใช้สิทธิเรียกร้องกับผู้กระทำละเมิดดังกล่าว และกระทรวงการคลังยังสามารถเรียกให้ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ อย่างไร

๒. เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หลายหน่วยงาน กระทรวงการคลังจะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกับหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ซึ่งได้แก่ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด ตามข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) และผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณา และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอื่นเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของเรือนจำอำเภอรัตนบุรี และกระทรวงการคลังได้นำเงินไปวางที่สำนักงานศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว กระทรวงการคลังจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความใด และกระทรวงการคลังยังสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และโดยที่คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นในฐานะกรรมการจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แต่เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเข้ามาเป็นคู่ความในคดีนี้โดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดว่า กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาเมื่อกระทรวงการคลังได้นำเงินไปวางที่สำนักงานศาลปกครองเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กระทรวงการคลังจึงย่อมมีสิทธิตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย ทั้งนี้ แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๕ นั้น เป็นอายุความในการใช้สิทธิไล่เบี้ยซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่ถ้ายังไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว สิทธิไล่เบี้ย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๕ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

ของกระทรวงการคลังจึงยังไม่ขาดอายุความ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๕๗/๒๕๕๒^๔

สำหรับการนับอายุความเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๙^๕ นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงการคลังซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้นำเงินไปวางที่สำนักงานศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่โดยที่การชำระหนี้จะต้องกระทำแก่ตัวเจ้าหนี้หรือแก่บุคคลผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้ตามมาตรา ๓๑๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓/๒๕๔๖^๗ ได้ให้ความเห็นว่า การนำเงินไปวางศาลโดยที่ไม่ได้ตกลงกับผู้เสียหายซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาว่าให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้ การวางเงินต่อศาลดังกล่าวจึงยังไม่ใช่การชำระหนี้แก่ผู้เสียหาย และการนับอายุความใช้สิทธิไต่เบี่ยดังกล่าวจะเริ่มนับแต่วันที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้รับเงินที่นำไปวางศาล ซึ่งต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่านางซูศรี แยมอยู่ ทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ได้มารับเงินตามคำพิพากษาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๔ อายุความตามมาตรา ๙ จึงเริ่มนับตั้งแต่วันนั้น ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยยังไม่ขาดอายุความตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่^๘

ประเด็นที่สอง กรณีที่กระทรวงการคลังจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด นั้น กระทรวงการคลังจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งได้แก่ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานอัยการสูงสุด หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า กระทรวงการคลังจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหนี้ที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้อำนาจให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่^๙ นั้น จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหนี้ที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่^{๑๑} หรือไม่ สำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริง

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๔/๗๔๓ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๓๑๕ อันการชำระหนี้นั้น ต้องทำให้แก่ตัวเจ้าหนี้หรือแก่บุคคลผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้ การชำระหนี้ให้แก่บุคคลผู้ไม่มีอำนาจรับชำระหนี้ นั้น ถ้าเจ้าหนี้ให้สัตยาบันก็นับว่าสมบูรณ์

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความการใช้สิทธิไต่เบี่ยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๖/๓๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหนี้ที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหนี้แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า จะนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้หรือไม่ เนื่องจากข้อ ๔^๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้นิยามคำว่า “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ ซึ่งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าความเสียหายในกรณีนี้เกิดจากการที่คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ออกตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ความเสียหายจากการออกคำสั่งนั้นจึงไม่มีความเสียหายตามบทนิยามในข้อ ๔ กรณีจึงไม่สามารถที่จะนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม กระบวนการคลังอาจใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก็ได้ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๐/๒๕๕๒^{๑๐} และหากนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง ก็อาจถือได้ว่ากระบวนการคลังเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระบวนการคลังจึงเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเพียงว่า คณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ ได้พิจารณาการรับพระราชทานอภัยโทษไปตามความเห็นของคณะทำงานของเรือนจำอำเภอกันทรลักษ์ โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ตรวจสอบการพระราชทานอภัยโทษตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษฯ อาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิด อันเนื่องมาจากการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นพ้นจากตำแหน่ง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๕/๘๓๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๑}มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือจบล้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

โดยคำพิพากษาดังกล่าวมิได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
จึงต้องแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไปเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำไปด้วย
ความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่



(นายคิสทัต โทตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง วันเริ่มนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ และการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ

องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดมีหนังสือ ที่ กก ๗๑๐๐๑/๗๖ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดเชื่อว่าตนได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ตรวจสอบสืบสวนโครงการก่อสร้างเขื่อนและบูรณะถนนแอสฟัลท์ติกคอนกรีต หมู่ ๓ ขององค์การบริหารส่วนตำบลกลมาด และได้ส่งสำนวนการตรวจสอบสืบสวนให้องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดทราบตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๗ ๐๐๔๑ สก/๒๕๖ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๑ โดยหนังสือดังกล่าวได้มีข้อเสนอให้เรียกเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑๓,๐๔๘,๔๐๔ บาท อำเภอกะทู้มีคำสั่งที่ ๑๔๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อดำเนินการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าว และองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดมีหนังสือแจ้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบถึงความคืบหน้าในการสอบข้อเท็จจริง อีกทั้งยังแจ้งเป็นข้อพิจารณาให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในไม่เกินกำหนดระยะเวลา ๑๐ ปีตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานจะถือเอาวันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่งหนังสือสำนวนการตรวจสอบสืบสวนมาเพื่อให้ทราบและดำเนินการทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเรื่องอายุความที่หน่วยงานกล่าวอ้างนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นด้วย โดยมีเหตุผลว่าวันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งและเสนอให้เรียกเงินคืนนั้นไม่ใช่วันทำละเมิด อีกทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดขอเอกสารในสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ โดยอ้างอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งข้อเท็จจริงนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดทราบว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) พิจารณาแล้ว และเอกสารในสำนวนดังกล่าวองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดเห็นว่าไม่ใช่เอกสารในความครอบครองของหน่วยรับตรวจและการส่งสำนวนให้กรมบัญชีกลางพิจารณานั้นต้องด้วยข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อำเภอกะทู้ในฐานะผู้แต่งตั้งไม่จำเป็นต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาดทราบแต่ประการใด จนกว่ากระทรวงการคลังจะพิจารณาและมีคำวินิจฉัย ซึ่งอำเภอกะทู้จะได้แจ้งให้ทราบในลำดับถัดไป

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๘๔ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งต่อไปนี้

๑. การนับระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้มูลความผิดหรือมีข้อเสนอแนะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาจะนับตั้งแต่วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนนั้นถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องควรจะนับตั้งแต่วันที่ใด

๒. กรณีที่สำนวนการสอบข้อเท็จจริงเมื่อผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยแล้วได้จัดส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณานั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเอกสารดังกล่าวได้อีกหรือไม่ และการที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลกลา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลกลา เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลกลาเพื่อขอเอกสารในสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในหลายกรณี โดยกรณีที่ปรากฏในหนังสือหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลกลาในประเด็นที่สองนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาได้จัดส่งเอกสารในสำนวนดังกล่าวให้กับสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) แล้ว ตามหนังสือขององค์การบริหารส่วนตำบลกลา ที่ ภก ๗๑๐๐๑/๑๕๘๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การนับระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้มูลความผิดหรือมีข้อเสนอแนะนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลกลาจะนับตั้งแต่วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนนั้นถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้องควรจะนับตั้งแต่วันที่ใด นั้น เห็นว่า วันทำละเมิดซึ่งเป็นวันเริ่มต้นการนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำการหรือเจตนากระทำการอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๒๔/๒๕๕๐^๒ เมื่อหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ฎีกา

ฎีกา

^๑คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๒๔/๒๕๕๐ ศาลฎีกาวินิจฉัยโดยสรุปว่า บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิดไว้ ๒ กรณี คือ กรณีแรกมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่สองมีอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งหากเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวก็ถือว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวขาดอายุความ บทบัญญัติดังกล่าวที่ให้นับอายุความสิบปีนับจากวันทำละเมิดนั้น วันทำละเมิดย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำการหรือเจตนากระทำการอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนผลของการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อใด ย่อมเป็นอีกเรื่องหนึ่ง วันทำละเมิดกับวันที่ผลของการทำละเมิดเกิดขึ้นจึงแตกต่างกัน

ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบถึงพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เพื่อให้ผู้รับตรวจจะได้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งพฤติการณ์เช่นนั้นย่อมต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะได้มีการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบให้กับผู้รับตรวจทราบ ดังนั้น วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบมายังองค์การบริหารส่วนตำบลกลมา จึงมีใช้วันเดียวกับวันที่ทำละเมิดซึ่งเป็นวันเริ่มต้นการนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง" แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลกลมาในประเด็นนี้จึงยังไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลกลมาจะต้องถือเอาวันที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหาย เป็นวันเริ่มนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นที่สอง กรณีที่สำนวนการสอบข้อเท็จจริงเมื่อผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยแล้ว ได้จัดส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณานั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบเอกสารดังกล่าวได้อีกหรือไม่ และการที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลกลมาได้จัดส่งเอกสารในสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดในกรณีดังกล่าวให้กับสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๓๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) แล้ว จึงไม่มีปัญหาต้องวินิจฉัยอีก



(นายตีสัตต์ โทตระกูลยศ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๔

*โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

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

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๗/๒๐๘๐๐ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ความว่า ด้วยจังหวัดสงขลาในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากกรมที่ดินส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบ กรณีเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ กรมที่ดิน ได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๘ เลขที่ ๘๙๑ เลขที่ ๘๙๔ และเลขที่ ๘๙๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา เนื่องจากออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมานางเพียร พิษณุภรณ์ 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 ๑,๖๑๗,๓๔๙ 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 ๓๓๘,๕๔๑ บาท แล้ว จึงเป็นกรณีที่ทางราชการได้รับชำระเงินไว้เกินกว่าจำนวนที่เจ้าหน้าที่ (นายอำนาจ ศรีภักดี) ต้องรับผิด จึงให้คืนเงินส่วนที่รับไว้เกินแก่ทายาทของนายอำนาจ ศรีภักดี ต่อไป กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของกรมบัญชีกลางที่กำหนดให้รับผิดชอบในอัตราส่วน ๖๐ : ๓๐ : ๑๐ และคืนเงินในส่วนที่ รับไว้เกินให้แก่ทายาทของนายอำนาจ ศรีภักดี ไม่น่าจะถูกต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๔๑๓/๑๕๐ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรรมการปกครองได้ฟ้องต่อศาลปกครองกลางเรียกค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของนายอำนาจ ทรัพย์ภักดี เมื่อศาลได้รับคดีไว้พิจารณาแล้วเห็นควรรอปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล หากกรมบัญชีกลาง มีความเห็นและแนวทางเป็นประการอื่นใดโปรดแจ้งให้กรรมการปกครองทราบด้วย

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า เนื่องจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งได้รับมอบอำนาจ จากกระทรวงการคลังได้มีความเห็นว่าความเสียหายกรณีดังกล่าวเกิดจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ของกรรมการปกครอง จึงให้เจ้าหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนของแต่ละคน แต่กรรมการปกครองได้โต้แย้งความเห็นดังกล่าว ดังนั้น เพื่อความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเห็นควรได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงขอหารือ ดังนี้

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

๒. หน่วยงานของรัฐสามารถไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยใช้วิธีการออกคำสั่ง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือวิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๓. ในการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครองและ กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๗ นายอำเภอรอนดงซึ่งได้รับมอบหมายจากกรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๘๘ เลขที่ ๘๘๑ เลขที่ ๘๘๔ และเลขที่ ๘๘๖ ตำบลบ้านขาว อำเภอรอนดง จังหวัดสงขลา ให้แก่นางล้วน เสดตี นางอมร จันทรอินทร์ นายสุจิตต์ คงชู และนายปรีชา ศรีสงคราม ตามลำดับ ต่อมาในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ บุคคลทั้งสี่ได้ขายที่ดิน น.ส. ๓ ก. ทั้งสี่แปลงให้แก่นางพเยาว์ พิษญาภรณ์ และวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ กรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เนื่องจากออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นางพเยาว์ฯ จึงฟ้องกรรมการปกครอง กรมที่ดิน อธิบดีกรมที่ดิน และปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ให้กรรมการปกครองและกรมที่ดินร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นางพเยาว์ฯ จำนวน ๑,๖๑๗,๓๔๔ 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 อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ให้แก่นางล้วน เดชดี นางอมร จันทรอินทร์ นายสุจิตต์ คงชู และนายปรีชา ศรีสงคราม ตามลำดับ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น แม้การออก น.ส. ๓ ก. จะกระทำก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับก็ตาม แต่กรณีนี้หากรื้อฟื้นไต่สวนกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่ผู้ออก น.ส. ๓ ก. โดยมีชอบกระทำละเมิดต่อกรมที่ดินและกรมการปกครอง หากเป็นการหาหรือกรณีที่มีการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. หลังจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว อันก่อให้เกิดความเสียหายและมีผลเป็นการละเมิดต่อนางเพียวว่า เนื่องจากต้องเสียเงินค่าซื้อที่ดินแล้วต่อมาไม่ได้สิทธิครอบครองและไม่อาจทำประโยชน์ในที่ดิน และการละเมิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น เมื่อการละเมิดเกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ การปรับใช้ข้อกฎหมายทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ เช่น สิทธิไล่เบี้ย ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และการแจ้งผลการพิจารณา จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง โดยที่ข้อเท็จจริงในเรื่องข้อหาข้อนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้พิจารณาและแจ้งความเห็นให้กรมการปกครองและกรมที่ดินทราบแล้ว ดังนั้น กรมการปกครองและกรมที่ดินจึงต้องมีคำสั่งและดำเนินการให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และไม่ว่าอย่างไรก็ตามจะใช้สิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดเชยได้ไม่เกินจำนวนที่กรมที่ดินและกรมการปกครองต้องรับผิดชอบชดเชยไปแล้วตามคำพิพากษา

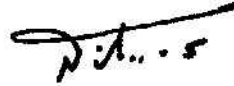
มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้อธิบายว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนทราบ

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เมื่อการละเมิดเกิดขึ้นหลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ การดำเนินการตามประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



(นายคัสสัท โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสินไหมทดแทน และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๓๐.๖/๐๔๐๙๓ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอหารือกรมบัญชีกลางกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ให้กรมควบคุมมลพิษจ่ายเงินให้แก่บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด กับพวกรวม ๖ คน เป็นเงิน ๔,๙๘๓,๓๔๒,๓๘๓ บาท กับอีก ๓๓,๐๓๕,๓๘๐ ดอลลาร์สหรัฐ พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๔,๙๘๓,๐๙๙,๙๘๒ บาท กับอีก ๒๖,๔๓๔,๖๓๖ ดอลลาร์สหรัฐ นับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ และคืนหนังสือคำประกันพร้อมค่าธรรมเนียม และค่าธรรมเนียมแทนผู้เรียกร้อง เป็นเงิน ๖,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อปี ซึ่งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๙๒/๒๕๕๔ วินิจฉัยว่า เมื่อผู้มีส่วนจะต้องรับผิดชอบคือ อดีตอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ คณะกรรมการตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารสัญญาโครงการจัดการน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ให้กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความเสียหายเป็นมูลกรณีเดียวกัน ดังนั้น จึงสมควรที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันและมีได้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแล้ว เห็นว่า หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดรายงานผลการสอบสวนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งในฐานะผู้แต่งตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงขอหารือกรมบัญชีกลาง ในประเด็นดังนี้

๑. หากมีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน ผู้ใดจะเป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้คำสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

ส่งพร้อมหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๓๓/๓๕๖ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้ง หรืออธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับ ความเสียหาย และในกรณีนี้สามารถเทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๕๐ ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็น ผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสลับใหม่ทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้ออก คำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป อีกชั้นหนึ่งตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๕) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่ อย่างไร

๓. หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ออกคำสั่ง เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสลับใหม่ทดแทน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็น หน่วยงานที่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยหรือไม่ อย่างไร และในการนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมสามารถมอบอำนาจให้กรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนได้หรือไม่ อย่างไร

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการ กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสลับใหม่ทดแทน ผู้มีอำนาจออกคำสั่งจึงได้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายซึ่งมิได้เป็นผู้มีส่วนร่วม หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดอันจะทำให้ขาดความเป็นกลางในการพิจารณาออกคำสั่ง โดยที่กรณีนี้ กรมควบคุมมลพิษเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย แต่ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๕๒/๒๕๕๘ ระบุว่า ความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ ในระดับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงนั้นจึงอยู่ในฐานะ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น กรมบัญชีกลางจึงเห็นว่าประเด็น ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอหารือกรมบัญชีกลางเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นข้างต้น

ต่อมากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๕/๒๗๗๓๐ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหนังสือ สับ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๒๒.๔/๗๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แจ้งว่า ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสร็จสิ้น และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยกระทรวงการคลังได้รับสำนวนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และจากการตรวจสอบเบื้องต้นปรากฏว่า คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและผู้แต่งตั้งพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวมีผู้ต้องรับผิด ชดใช้คำสลับใหม่ทดแทน จำนวน ๗ ราย ซึ่งต่อมาผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทั้ง ๗ ราย มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งมายังกรมบัญชีกลางว่า กรมควบคุมมลพิษได้มีคำสั่งเรียกให้

เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ ทั้ง ๗ ราย ขดใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ คำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ ขณะนี้สำนักงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

เมื่อกรมบัญชีกลางพิจารณาตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว เห็นว่า คำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ คำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และคำสั่งกรมควบคุมมลพิษ ที่ ๑๑๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งตามข้อ ๑๗ ผู้แต่งตั้งจะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร การที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และกรมควบคุมมลพิษมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันเดียวกัน กรมบัญชีกลางจึงมีประเด็นข้อหาหรือเพิ่มเติมว่า จะถือว่าการดำเนินการดังกล่าวของกรมควบคุมมลพิษถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ อย่างไร หากการดำเนินการไม่ถูกต้อง กรมควบคุมมลพิษจะต้องดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมควบคุมมลพิษ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาและมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้คำสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้คำสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาไม่เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษจะต้องผูกพันตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่ให้กรมควบคุมมลพิษชำระเงินตามสัญญาจ้างพร้อมด้วยค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญา นั้น การออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องกระทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรืออธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายเห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงได้แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และโดยที่การออกคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะ เช่นเดียวกับการฟ้องคดีซึ่งจะต้องกระทำโดยผู้เสียหาย จึงต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐ แห่งนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งจะทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ประกอบกับคณะกรรมการ กฎฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นว่า การที่ข้อ ๑๘^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้แต่งตั้ง ดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มุ่งหมายเพียงให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนต่อไปก็ยังคงต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย"

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๔๘๗-๔๘๘/๒๕๕๗ ไม่เพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการ เป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษ จะต้องชำระเงินตามสัญญาจ้างและค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญา พร้อมด้วยดอกเบี้ย ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี กรมควบคุมมลพิษจึงต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าวตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องนี้ปรากฏว่ากรมควบคุมมลพิษ เป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ดังนั้น อธิบดีกรมควบคุมมลพิษในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหายจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

^๒ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น วินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

^๓ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙: กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดต่อเทศบาลตำบล ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๕/๓๔๘ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

^๔มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับนับแต่วันที่ กำหนดในคำพิพากษานั้นจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือคดีเสีย

ศาลา

ศาลา

โปรดดูเจองรรถที่ ๑, ข้างต้น

อนึ่ง ในหนังสือขอหารือของกรมบัญชีกลางที่ได้อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (เรื่องเสร็จที่ ๗๔๒/๒๕๕๔)^๖ ที่ระบุว่ากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวงนั้น จึงอยู่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น การให้ความเห็นดังกล่าวเป็นการพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดที่มีข้อเท็จจริงว่าอธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำละเมิดด้วย ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกับการพิจารณาเพื่อยกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้

ประเด็นที่สอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์หากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่า เมื่อคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้กำหนดกระบวนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนที่ ๓๒๒/๑๔๓๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๗ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

กระบวนการอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเมื่อได้ให้ความเห็นแล้วว่าอธิบดีกรมควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงย่อมที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๔๔^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ นั้น จะต้องพิจารณาตามข้อ ๒ (๔)^{๑๒} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ซึ่งกรณีนี้ได้แก่ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย เพื่อให้การตรวจสอบและความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์^{๑๓}

ประเด็นที่สาม หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยหรือไม่ อย่างไร และในการนี้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถมอบอำนาจให้กรมควบคุมมลพิษ ในฐานะหน่วยงาน ที่ได้รับความเสียหายดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทนได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า อธิบดีกรมควบคุมมลพิษเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้

^{๑๑} มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

^{๑๒} ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

๒. ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

(๔) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

๑. ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

๒. ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

^{๑๓} ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีกรมราชทัณฑ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๕/๓๕๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๕/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ กรณีที่กรมควบคุมมลพิษออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
โดยไม่รอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง เป็นการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการ
ตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ อย่างไร และหากดำเนินการไม่ถูกต้อง กรมควบคุมมลพิษจะต้อง
ดำเนินการอย่างไร เห็นว่า ข้อ ๑๗^{๓๔} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้หน่วยงานตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับ
การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี
นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ และกำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จ
ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ และหากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว
ให้สามารถดำเนินการออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ นั้น จะเห็นได้ว่า
ข้อ ๑๗ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน
หรือการดำเนินคดีอยู่ภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า
การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือการดำเนินคดีจะขาดอายุความ และเมื่อคำนึงถึง
ประโยชน์แก่ทางราชการซึ่งหากไม่ดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหาย
แก่ทางราชการ จึงถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรที่ไม่ต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง^{๓๕}

^{๓๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๓๔}ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่า
มีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ
เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐาน
ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม
อีกก็ได้

ในระหว่างการศึกษาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อม
สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี
นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน
ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่
เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ
ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่
เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^{๓๕}เทียบเคียงได้กับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในบันทึกสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วย
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๕/๗๕๑ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ของกรมควบคุมมลพิษ โดยไม่รอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง เพื่อไม่ให้คดีขาดอายุความ นั้น
หากต่อมากกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากกรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมมลพิษย่อมต้อง
มีคำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเพิกถอนคำสั่งเดิมทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี



(นายดิศทัต तोตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙