

## อายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ... กรณีกระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง

นางสาวฐิติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ทั้งนี้ ก่อนจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ อาทิ การรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ (ข้อ ๑๗ วรรคสอง) การมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง) เป็นต้น ส่วนกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาและมีความเห็นแล้วเสร็จภายในเวลาเมื่อใดนั้น ระเบียบดังกล่าวกำหนดว่ากระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี (ข้อ ๑๗ วรรคห้า) ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นที่เสียหายมีอำนาจที่จะมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๑๗ วรรคห้า) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว และหากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้กำกับดูแลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องได้ (ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ว่าไรต์คดีปกครองฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลตำบล โดยนายกเทศมนตรีได้ออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งแตกต่างจากความเห็นของเทศบาลตำบล และเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย และภายหลังจากที่ได้อุทธรณ์คำสั่งจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ คือ

(๑) วันที่ “รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐรับทราบรายงานผลการสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว แต่ไม่ได้ลงวันที่รับทราบในบันทึกที่คณะกรรมการฯ เสนอ และการนับอายุความในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่าง

(๒) แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ระเบียบกำหนดไว้

(๓) การพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อพ้นอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกำหนดราคากลางและช่างผู้ควบคุมงานโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณปริมาณเหล็กเสริมมากกว่าจำนวนที่ใช้จริง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายจากการทำสัญญาสูงกว่าวงเงินที่ควรจ่าย

ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ รายงานผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่า เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีรับทราบผลการพิจารณา โดยลงนามในท้ายรายงานว่า “ทราบ” “ดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติ” แต่ไม่ได้ลงวันที่กำกับไว้ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ และลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ รายงานให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังตรวจสอบ ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาโดยมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ โดยกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยไว้ และพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอีก ๓ ราย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ต่อมา ในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้มีหนังสือแจ้งการอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้กรมบัญชีกลางทราบแล้ว ขณะเดียวกันกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว. ๖๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายพร้อมกับระบุว่า “ท่านสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์กรณีหากยังไม่พอใจผลการพิจารณา การอุทธรณ์ก่อนกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒”

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่พิจารณาอุทธรณ์ จึงฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ประการแรกคือ วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือเมื่อใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการตามความในข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ย่อมถือว่าได้ “รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” และแม้จะไม่ปรากฏว่าได้ลงนามรับทราบและวินิจฉัยสั่งการเมื่อใด แต่จากหนังสือกรมบัญชีกลางที่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบนั้น ได้อ้างถึงหนังสือเทศบาลลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบตามข้อ ๗ วรรคสอง จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นอย่างช้า ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ คือภายในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๐

ส่วนวันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ จะถือเป็นวันที่รู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้กระทรวงการคลังจะมีความเห็นว่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดเชยแตกต่างจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการไว้ และให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอีก ๓ รายก็ตาม แต่อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิด หากได้เริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ และโดยที่เทศบาลตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแม้กระทรวงการคลังจะได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ แต่ผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบลก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้องและแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอีก ๓ รายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

การที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นที่แตกต่างจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่เริ่มนับไปแล้วเปลี่ยนแปลงไป

แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงเป็นการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

*ประการที่สอง กรณีที่กรมบัญชีกลางไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร ศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า* เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนสอบข้อเท็จจริงฯ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อมีให้ขาดอายุความสองปี และเมื่อเทศบาลตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เห็นสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังจนขาดอายุความตามนัยข้อ ๓๗ วรรคสี่ และวรรคห้า

*ประการที่สาม กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้แจ้งการอุทธรณ์ให้กรมบัญชีกลางทราบ แต่หลังจากที่ได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางให้ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖/ว.๖๐ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามเดิม เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า* เมื่อกรมบัญชีกลางแจ้งผลการตรวจสอบและผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิด จึงเป็นกรณีที่ได้มีผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังแล้ว และมีใช้กรณีมีคำสั่งเรียกให้รับผิดไปก่อนโดยไม่รอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณา แต่ต้องทำการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และหากไม่เห็นด้วยก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถ้อยคำในหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ประกอบกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่าควรรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง จึงถือได้ว่าเป็นเพียงการพิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้นของผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อนส่งความเห็นไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าได้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยก้าวล่วงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างไร อีกทั้งถ้อยคำที่ว่า “...ท่านสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์กรณีหากยังไม่พอใจผลการพิจารณา...” ก็ไม่อาจถือได้ว่าได้แจ้งสิทธิการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น หนังสือดังกล่าวจึงยังไม่มีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ยังได้อธิบายหลักการในทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดและขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๐