

กระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง ... คำสั่งให้ชดใช้ต้องใช้อายุความ ๑ ปี

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หากมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดหรือเป็หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

โดยความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ๒ ลักษณะ คือ



(๑) อายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่

หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

(๒) อายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่

หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี ก่อนออกคำสั่งให้

เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญหลายประการ อาทิเช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ (ข้อ ๘) การรับฟังคู่กรณี (ข้อ ๑๕) การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายหลังจากผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและวินิจฉัยว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด (ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) ซึ่งหลังจากที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จ ข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น การมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นข้อผูกพันที่หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นดังกล่าว เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องได้

ปัญหาว่า การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายใต้กำหนดอายุความ ๒ ปี (ตาม (๑)) และอายุความ ๑ ปี (ตาม (๒)) ดังกล่าวข้างต้นจะนำมาใช้อย่างไร

อุทาหรณ์คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิด กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นในราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่อายุความสำหรับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

ต่อหน่วยงานของรัฐนั้นให้อายุความเดียวกัน ดังนั้น จึงสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้

มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่า เทศบาลได้รับความเสียหายจากการกำหนดราคากลางในงานก่อสร้างสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากนำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกยกเลิกไปแล้วมาคำนวณราคากลาง ทำให้ราคากลางสูงกว่าเมื่อนำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ต้องมาใช้คำนวณ นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

จากผลการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ รายงานผลการพิจารณาโดยมีความเห็นให้เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย และนายกเทศมนตรีทราบผลดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จากนั้นเทศบาลได้ส่งรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางจึงได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลสอบปากคำนายกเทศมนตรี (ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) และปลัดเทศบาล (ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) เพิ่มเติม

ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด โดยมีปลัดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายด้วย ซึ่งนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้น นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาว่าคำสั่งชอบแล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ประเด็นสำคัญคือ คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งสองชั้นศาลให้เหตุผลในคำวินิจฉัยแตกต่างกันในเรื่องอายุความ กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบต่อความเห็นของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บริหารของเทศบาลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามความเห็นดังกล่าวของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีระยะเวลาเกินกำหนด ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ซึ่งจำต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกรมบัญชีกลางเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ จึงต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายภายใน ๑ ปี นับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีระยะเวลาเกินกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๑/๒๕๖๐)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับอายุความในการออกคำสั่งเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่อื่นเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดไว้ทั้งอายุความ ๒ ปี และอายุความ ๑ ปี โดยกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ต้องใช้อายุความ ๑ ปี โดยนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐนั้นได้รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลัง ไม่ใช่อายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ประกาศตีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อย อุทธรณ์จากคดีปกครอง)