

อายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ... กรณีกระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง

นางสาวฐิติพร ปานไหม

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้ ก่อนจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ อาทิ การรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ (ข้อ ๑๗ วรรคสอง) การมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง) เป็นต้น ส่วนกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาและมีความเห็นแล้วเสร็จภายในเวลาเมื่อใดนั้น ระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี (ข้อ ๑๗ วรรคห้า) ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นที่เสียหายมีอำนาจที่จะมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๑๗ วรรคห้า) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว และหากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้กำกับดูแลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องได้ (ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลตำบล โดยนายกเทศมนตรีได้ออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งแตกต่างจากความเห็นของเทศบาลตำบล และเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย และภายหลังจากที่ได้อุทธรณ์คำสั่งจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญ คือ

(๑) วันที่ “รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐรับทราบรายงานผลการสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว แต่ไม่ได้ลงวันที่รับทราบในบันทึกที่คณะกรรมการฯ เสนอ และการนับอายุความในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่าง

(๒) แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ระเบียบกำหนดไว้

(๓) การพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อพ้นอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกำหนดราคากลางและช่างผู้ควบคุมงานโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลาง ได้คำนวณปริมาณเหล็กเสริมมากกว่าจำนวนที่ใช้จริง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายจากการทำสัญญาสูงกว่าวงเงินที่ควรจ่าย

ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ รายงานผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่า เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีรับทราบผลการพิจารณาโดยลงนามในท้ายรายงานว่า “ทราบ” “ดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติ” แต่ไม่ได้ลงวันที่กำกับไว้ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ รายงานให้กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังตรวจสอบ 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 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้มีหนังสือแจ้งการอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้กรมบัญชีกลางทราบแล้ว ขณะเดียวกันกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว. ๖๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายพร้อมกับระบุว่า “ท่านสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์กรณีหากยังไม่พอใจผลการพิจารณา การอุทธรณ์ก่อนกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่พิจารณาอุทธรณ์ จึงฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ประการแรกคือ วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือเมื่อใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการตามความในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ข้อมติว่าได้ “รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” และแม้จะไม่ปรากฏว่าได้ลงนามรับทราบและวินิจฉัยสั่งการเมื่อใด แต่จากหนังสือกรมบัญชีกลางที่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบนั้น ได้อ้างถึงหนังสือเทศบาลลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบตามข้อ ๑๗ วรรคสอง จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นอย่างช้า ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ คือภายในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๐

ส่วนวันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ จะถือเป็นวันที่รู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้กระทรวงการคลังจะมีความเห็นว่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้แตกต่างจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการไว้และให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอีก ๓ รายก็ตาม แต่อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิด หากได้เริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ และโดยที่เทศบาลตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแม้กระทรวงการคลังจะได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ แต่ผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบลก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้องและแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอีก ๓ รายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

การที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นที่แตกต่างจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่เริ่มนับไปแล้วเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดตามความเห็นของ
กรมบัญชีกลาง จึงเป็นการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐
วรรคสอง การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ประการที่สอง กรณีที่กรมบัญชีกลางไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด
ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร ศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี
ไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนสอบข้อเท็จจริงฯ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้อง
เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อมิให้ขาดอายุความ
สองปี และเมื่อเทศบาลตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีคำสั่งให้
ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เห็นสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังจนขาดอายุความ
ตามนัยข้อ ๑๗ วรรคสี่ และวรรคห้า

ประการที่สาม กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๐ และ
ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้แจ้งการอุทธรณ์ให้กรมบัญชีกลางทราบ แต่หลังจากที่ได้รับแจ้งจาก
กรมบัญชีกลางให้ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่
กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๐ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕
ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนตามเดิม เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกรมบัญชีกลางแจ้งผล
การตรวจสอบและผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังแล้ว
และมีใช้กรณีมีคำสั่งเรียกให้รับผิดไปก่อนโดยไม่รอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์
คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาแต่ต้องทำการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
และหากไม่เห็นด้วยก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ส่งคำอุทธรณ์ให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถ้อยคำในหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ประกอบกับคำให้การ
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่าควรรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง จึงถือได้ว่าเป็นเพียงการพิจารณาคำอุทธรณ์
ในเบื้องต้นของผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อนส่งความเห็นไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ยังไม่อาจถือว่าได้วินิจฉัย
อุทธรณ์โดยก้าวล่วงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด อีกทั้งถ้อยคำที่ว่า “...ท่านสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์
กรณีหากยังไม่พอใจผลการพิจารณา...” ก็ไม่อาจถือว่าได้แจ้งสิทธิการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น หนังสือดังกล่าวจึงยังไม่มีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสถานภาพ
ของสิทธิหรือหน้าที่หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้
เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด
พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้อ้างบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐ
เกี่ยวกับการดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ยังได้อธิบายหลักการในทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอายุความการใช้สิทธิ
เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดและขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการ
พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๑/๒๕๕๕