

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๒ /๑๘๑๕๙ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร และธนาคารออมสิน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีหนังสือหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการแจ้งว่า บริษัท ค. จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (ปัจจุบันโอนกิจการเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เรื่องซื้อขาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ ศาลแพ่งมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๔๓๐๒/๒๕๕๔ ให้จำเลยชำระเงินจำนวน ๖,๒๕๒,๑๘๐.๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๕,๔๓๗,๖๖๔ บาท นับแต่วันฟ้อง (๒๒ เมษายน ๒๕๕๕) จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ กับให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความ ๘,๐๐๐ บาท สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาและขอทุเลาการบังคับคดีแล้ว จึงได้หารือว่า

๑.๑ ในระหว่างนี้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ต้องรอผลคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดหรือไม่ และหากยังไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด อายุความกรณีดังกล่าวเริ่มต้นแต่เมื่อใดและจะขาดอายุความเมื่อใด

๑.๒ หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และคณะกรรมการฯ มีความเห็นให้รอผลคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลก่อนพิจารณาความเสียหายและบุคคลที่จะต้องรับผิดเพื่อเข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปนั้น ถือเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่ และมีคำแนะนำประการใด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๕/๗๕๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. กรมส่งเสริมสหกรณ์แจ้งว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ถ. เป็นโจทก์ฟ้อง กรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ ๑ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ ๒ นาย ว. ที่ ๓ เป็นจำเลยต่อ ศาลจังหวัดลำปาง เรื่องซื้อขาย ตัวแทน ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ศาลจังหวัดลำปาง มีคำพิพากษาคตามคดีหมายเลขแดงที่ ๘๓๕/๒๕๔๖ ให้จำเลยที่ ๑ ชำระเงินจำนวน ๕๒๖,๖๑๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ แต่ดอกเบี้ยถึงวันฟ้องต้องไม่เกิน ๒๗,๙๒๘ บาท กับให้จำเลยที่ ๑ ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ โดยกำหนดค่าทนายความ ๘,๐๐๐ บาท ยกฟ้องโจทก์สำหรับ จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ และยกฟ้องแย้งจำเลยที่ ๓ ค่าฤชาธรรมเนียมฟ้องแย้งระหว่างจำเลยที่ ๓ กับโจทก์ให้เป็นพับ และเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ มีคำพิพากษาคตามคดี หมายเลขแดงที่ ๓๑๖๗/๒๕๔๙ พิพากษายืน ให้จำเลยที่ ๑ ใช้ค่าทนายความชั้นอุทธรณ์แทน โจทก์ ๑๐,๐๐๐ บาท ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมของจำเลยที่ ๓ ชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับ ปัจจุบันคดีอยู่ ระหว่างการพิจารณาในศาลฎีกา จึงได้หารือว่า

๒.๑ เนื่องจากคดีนี้เกิดการกระทำละเมิดเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งใกล้ จะครบ ๑๐ ปี จะขาดอายุความฟ้องร้องค่าเสียหาย กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่จำนวน ๒ ราย (นาย ว. และ นาย ธ.) รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายโดยยึดถือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ภาค ๕ เป็นหลักในการกำหนดค่าเสียหายเพื่อมิให้ล่วงเลยระยะเวลาฟ้องคดี ซึ่งหากจะรอ คำพิพากษาของศาลฎีกาคงจะล่วงเลยเวลาดังกล่าวอันอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการได้ ถือเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้วใช่หรือไม่

๒.๒ โดยที่ นาย ว. ยังมีการกระทำความผิดฐานทุจริตอีกฐานหนึ่ง ซึ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แจ้งความร้องทุกข์เพื่อให้ดำเนินคดีอาญาแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงมีหนังสือเรียกค่าเสียหายรวมไปในคราวเดียวกันกับความเสียหายตามข้อ ๑ จะดำเนินการได้ หรือไม่

๒.๓ กรมส่งเสริมสหกรณ์จะดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของ นาย ว. ขายทอดตลาดแล้วนำเงินมาชำระค่าเสียหาย ทั้งที่ศาลฎีกายังมิได้มีคำพิพากษาจะเป็น การกระทำที่ถูกต้องหรือไม่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรดำเนินการอย่างไรจึงจะไม่เกิดความเสียหาย ต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์และ นาย ว.

๓. ธนาคารออมสินแจ้งว่า สำนักงานศาลยุติธรรมเป็นโจทก์ฟ้อง นางสาว ด. (ข้าราชการศาลยุติธรรม) ที่ ๑ ธนาคารออมสิน ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เรื่อง ละเมิด ฝากทรัพย์ ตัวเงิน ธนาคารออมสินได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๑๔๕๙๕ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งผล การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่า เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าธนาคารออมสินได้รับความเสียหายจึงไม่มีกรณีต้องพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด ในชั้นนี้ เห็นควรรอผลคำพิพากษา ของศาล หากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ธนาคารออมสินชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำคำพิพากษาดังกล่าวมาประกอบการ

พิจารณาและส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๔ ศาลแพ่งมีคำพิพากษาให้จำเลยที่ ๑ ชำระเงินแก่โจทก์ ๑,๙๑๘,๒๕๓.๐๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๑,๕๒๒,๒๑๕ บาท นับถัดจากวันฟ้อง (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ ๘,๙๐๘,๕๑๘.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๘,๗๓๔,๒๑๕.๕๘ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕) เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้จำเลยทั้งสองร่วมกันใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์โดยกำหนดค่าทนายความ ๘๐,๐๐๐ บาท คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาในศาลอุทธรณ์ ธนาคารออมสินพิจารณาแล้วเห็นว่าปัจจุบันคดียังไม่ถึงที่สุดแต่อายุความฟ้องเรียกค่าเสียหายผู้รับผิดตามสัญญาจ้างจะครบกำหนด ๑๐ ปี ในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงได้หารือว่าในกรณีดังกล่าวธนาคารออมสินควรดำเนินการอย่างไร

๔. กรุงเทพมหานครแจ้งว่า กรุงเทพมหานครกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่สอดคล้องกัน กรณีสืบเนื่องจาก นาย ช. พนักงานขับรถยนต์ สำนักงานเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ได้กระทำให้รถเก็บขนขยะมูลฝอยที่กรุงเทพมหานครเช่าจาก บริษัท ม. จำกัด ตามสัญญาเช่าเลขที่ ๕๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ได้รับความเสียหายขณะออกปฏิบัติงานเก็บขนขยะมูลฝอยในพื้นที่ และ บริษัท ม. จำกัด มีหนังสือเรียกค่าเสียหายจาก กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจึงได้หารือการปฏิบัติในกรณีดังกล่าวว่า เมื่อกรุงเทพมหานคร ชดใช้เงินให้บริษัทฯ แล้วจะต้องดำเนินการตามหมวด ๑ และส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หรือต้องดำเนินการตามหมวด ๒ และส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบแทนกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลางพิจารณาหนังสือหารือของหน่วยงานทั้งสี่แล้ว มีประเด็นที่จะขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กรณีหน่วยงานของรัฐมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกในฐานะคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น สัญญาฝากทรัพย์ สัญญาเช่า ฯลฯ ต่อมาคู่สัญญา มีหนังสือเรียกให้ชดใช้เงินหรือฟ้องคดีให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐจ่ายเงินให้บุคคลภายนอกไปแล้วจะอาศัยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือหลักการใดพิจารณาว่ากรณีเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. กรณีหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือหากเป็นเรื่องเจ้าหน้าที่

กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ภายใน กำหนดอายุความ ๒ ปี หรือ ๑ ปี แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายได้เกิดขึ้นมาเกินกว่า ๑๐ ปีแล้ว หน่วยงานของรัฐยังสามารถ ใช้สิทธิตามนัยมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ แห่งบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ อย่างไร

๓. กรณีบุคคลภายนอกฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้เงินไม่ว่า จะเป็นการฟ้องในฐานะผิดสัญญาหรือฐานละเมิดก็ตาม เมื่อศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ มีคำพิพากษาให้ทางราชการเป็นฝ่ายแพ็คคดีต้องชำระหนี้ให้โจทก์ แต่คดียังไม่ถึงที่สุด จะถือว่า หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมี ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นใน แต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จะต้องพิจารณาจากการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใด กล่าวคือ ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายจนทำให้หน่วยงานของรัฐ ได้รับความเสียหายย่อมเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้าการกระทำของ เจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายจนทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายย่อมเป็น กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญากับบุคคลภายนอก แต่หน่วยงานของรัฐ ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญา และต่อมาบุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญามีหนังสือ ถึงหน่วยงานของรัฐหรือฟ้องคดีต่อศาลให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ บุคคลภายนอกเพื่อการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญานั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐจ่าย ค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นคู่สัญญาจึงเป็นการจ่ายค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลสัญญา หน่วยงานของรัฐมิได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำต่อ บุคคลภายนอกตามมาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๑มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง

กรณีจึงไม่ใช่เรื่องการกระทำละเมิดอันจะต้องปฏิบัติตามหมวด ๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อการไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องตามสัญญาไปแล้ว จะถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ได้มีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจนเป็นเหตุทำให้หน่วยงานของรัฐต้องได้รับความเสียหายหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็น ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๕ แห่งระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อทำ หน้าที่สอบข้อเท็จจริงให้ทราบว่ามีกรกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดได้กระทำในการ ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และ เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด

ประเด็นที่สอง ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดอายุความที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดซึ่งกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ๒ กรณี โดยแยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของ ความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ข้อ ๕ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงาน ของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่า ความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการ ไว้ด้วย

กรณีนี้หนึ่ง เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘^๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำหรับตามปัญหาในเรื่องที่ขอหารือมานี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้ว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นอันขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

กรณีที่สอง เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ

^๑มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีนี้หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๒มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^๓มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฏ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำหรับตามปัญหาในเรื่องที่ขอหารือมานี้แม้ข้อเท็จจริงจะ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่เมื่อ หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิด ต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งหน่วยงาน ของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายใน อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สิทธิเรียกร้อง ดังกล่าวมิได้เกิดแต่มูลละเมิด จึงมิใช่เป็นการที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานอื่นจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน อายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๕๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำการในหน้าที่ละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้วก็ตาม แต่ถ้ายังไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ผู้เสียหายแล้ว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมยังไม่ขาดอายุความ หน่วยงานของรัฐ จึงสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ประเด็นที่สาม การพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดตามข้อหารือแยกพิจารณาได้ ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นั้น ตามข้อ ๓๕^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อ บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อ บุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดแล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างการพิจารณาคดีของ ศาลว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำใน การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการ

^๖มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะ เรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

^๗ข้อ ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเตรียมการต่อผู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจาก กระทรวงการคลัง

ตามข้อ ๓๖^๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลภายนอกฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้เงินในฐานะละเมิดแล้ว ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๔๖/๒๕๕๑^๗

กรณีที่สอง บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าหน่วยงานของรัฐผิดสัญญา นั้น ตามข้อ ๔^๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดว่า หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงให้ทราบว่ามีการกระทำละเมิดหรือไม่ การกระทำละเมิดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า บุคคลภายนอกฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้เงินในฐานะผิดสัญญาและศาลได้มีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐจ่ายค่าเสียหายตามสัญญาแล้ว หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ก็อาจดำเนินการ

^๕ข้อ ๓๖ ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

^๖ข้อ ๓๗ ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

^๗บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีผู้เสียหายฟ้องเทศบาลเมืองสกลนครและกรมที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๙๖๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ โดย
ไม่จำเป็นต้องรอให้คดีถึงที่สุดเสียก่อน



(คุณประทีพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๒