เรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๖๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
และอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ภก ๕๒๒๐๘/๑๑๗๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ส. ในการก่อสร้างอาคารตลาดสดเทศบาลฯ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๙ ในการนี้ บริษัท ส. ได้ยื่นหลักประกันสัญญาเป็นหนังสือค้ำประกันสัญญาของบริษัทเงินทุน ท. ฉบับลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นเงินจำนวน ๔,๘๔๔,๗๕๐ บาท ต่อมาภายหลังสัญญาสิ้นสุดลงและอยู่ระหว่างการประกันความชำรุดบกพร่องเทศบาลฯ ตรวจสอบอาคารตลาดสดพบว่ามีความชำรุดบกพร่อง จึงได้แจ้งให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการแก้ไข แต่ผู้รับจ้างไม่ได้เข้าดำเนินการดังกล่าว เทศบาลฯ จึงมีหนังสือไปยังบริษัทเงินทุน ท. เพื่อริบหลักประกันสัญญาตามหนังสือสัญญาค้ำประกัน แต่บริษัทเงินทุน ท. (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคาร ท.) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ปฏิเสธความรับผิดตามหนังสือค้ำประกันสัญญาดังกล่าวและแจ้งว่าไม่เคยมีนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับบริษัทผู้รับจ้าง อีกทั้งลายมือชื่อและตราประทับในเอกสารเป็นลายมือชื่อและตราประทับปลอม ทำให้เทศบาลฯ ไม่อาจริบหลักประกันสัญญาหรือหักเงินจากหลักประกันสัญญามาใช้ในการซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องของอาคารตลาดสด ซึ่งเทศบาลฯ ได้ว่าจ้างบริษัท ข. ปรับปรุงซ่อมแซมอาคารดังกล่าว เป็นเงินจำนวน ๒,๑๙๕,๐๐๐ บาท

๒. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ตรวจสอบกรณีการจ้างก่อสร้างโครงการตลาดสดเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๙ ระหว่างเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี กับบริษัท ส. พบว่า มีการนำหนังสือหลักประกันสัญญาปลอมมาใช้ในการทำสัญญา เป็นเหตุให้เทศบาลฯ ไม่สามารถริบหลักประกันสัญญาหรือหักเงินจากหลักประกันสัญญาได้ ทำให้เทศบาลฯ ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๒,๑๙๕,๐๐๐ บาท

๓. เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้มีคำสั่ง ที่ ๕๗๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในการนี้ คณะกรรมการฯ ตรวจสอบพบว่า นางสาว ม. นักบริหารงานคลัง ๖ (ในขณะนั้น) ปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลฯ เป็นผู้จัดทำหนังสือตรวจสอบหลักประกันสัญญาตามหนังสือ ที่ ภก ๕๒๒๐๒/๒๐๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ ถึงบริษัทเงินทุน ท. ซึ่งจะต้องส่งสำเนาหนังสือค้ำประกันสัญญาฉบับที่ผู้รับจ้างนำมาใช้ประกันสัญญาจ้างไปให้บริษัทเงินทุน ท. ตรวจสอบ เพื่อรับรองและยืนยันว่าเป็นผู้ออกหลักประกันสัญญา ก่อนที่จะเสนอให้ผู้มีอำนาจลงนาม

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๒ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อนุมัติ แต่ปรากฏว่านางสาว ม. ได้จัดทำหนังสือตรวจสอบหลักประกันสัญญา โดยเสนอหนังสือผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ปลัดเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีซึ่งเป็นผู้ลงนามตรวจสอบ และนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่านางสาว ม. ได้จัดส่งหนังสือดังกล่าวไปให้บริษัทเงินทุน ท. ตรวจสอบ เพียงแต่กล่าวอ้างว่าได้จัดส่งหนังสือนั้นทางโทรสาร ซึ่งจากการตรวจสอบทะเบียนคุมการใช้โทรศัพท์ทางไกลของเทศบาลฯ และใบแจ้งหนี้ค่าโทรศัพท์แล้วไม่ปรากฏรายการส่งหนังสือดังกล่าว จึงเชื่อได้ว่านางสาว ม. ไม่ได้จัดส่งหนังสือตรวจสอบหลักประกันสัญญาให้แก่บริษัทเงินทุน ท. จนเป็นเหตุให้เทศบาลฯ ได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ถือได้ว่านางสาว ม. จงใจกระทำละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงได้รายงานผลการสอบสวนต่อนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรี สรุปผลการพิจารณาได้ว่า นางสาว ม. กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย และต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน เป็นเงิน ๒,๑๙๕,๐๐๐ บาท ตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๔. เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้มีหนังสือ ที่ ภก ๕๒๒๐๘/ว ๑๒๖ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๙ ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และในวันเดียวกันได้มีคำสั่ง ที่ ๔๐๔/๒๕๕๙ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี สั่งให้นางสาว ม. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒,๑๙๕,๐๐๐ บาท ให้แก่เทศบาลฯ เนื่องจากเห็นว่า หากรอให้กระทรวงการคลังพิจารณาจนแล้วเสร็จจะล่วงเลยระยะเวลาใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด คือ พ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

๕. นางสาว ม. ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีฯ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด จึงส่งรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเพื่อพิจารณา ในการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของนางสาว ม. และมีหนังสือจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๒๓.๔/๔๐๓๗ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๐ อาศัยอำนาจตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สั่งให้เทศบาลตำบลเทพกระษัตรียกเลิกคำสั่ง ที่ ๔๐๔/๒๕๕๙

๖. นายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรีปฏิบัติตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยออกคำสั่งเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ที่ ๒๗๖/๒๕๖๐ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

๗. กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๕.๖/๓๗๙๒๐ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ แจ้งผลการพิจารณาว่านางสาว ม. ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีจึงมีคำสั่ง ที่ ๔๘๘/๒๕๖๓ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ สั่งให้นางสาว ม. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๘. นางสาว ม. อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้รายงานความเห็นของกระทรวงการคลัง พร้อมผลการพิจารณาอุทธรณ์ของนายกเทศมนตรี ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเพื่อพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาอุทธรณ์แล้ว เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ โดยมีความเห็นว่า ความเห็นของกระทรวงการคลังมิได้ผูกพันผู้พิจารณาอุทธรณ์ให้ต้องพิจารณาตาม ดังนั้น จึงมีอำนาจพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ ในการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง

เทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ที่ ๔๘๘/๒๕๖๓ ปรากฏตามหนังสือจังหวัดภูเก็ต ที่ ภก ๐๐๒๓.๔/๒๒๘๘๗ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓

๙. เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต และเห็นว่า กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดฯ มีความเห็นแตกต่างจากกระทรวงการคลัง จะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล จึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ภก ๕๒๒๐๘/๑๒๘๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาทบทวนคำสั่ง แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา และได้มีหนังสือติดตามทวงถามอีกครั้ง ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ภก ๕๒๒๐๘/๑๐๒๖ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) หากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนางสาว ม. ขาดอายุความเนื่องจากล่วงพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดนั้น เกิดจากการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีความเห็นแตกต่างจากผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ความเสียหายในกรณีนี้ หน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบ และมีวิธีดำเนินการอย่างไร

(๒) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาอุทธรณ์โดยมิได้ถือตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ถูกต้องหรือไม่ และหากหน่วยงานปฏิบัติตามผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลฯ ความเห็นดังกล่าวเป็นอันตกไปหรือไม่

(๓) กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า เหตุที่เทศบาลฯ ไม่สามารถเรียกร้องค่าซ่อมแซมตลาดสดได้นั้น มิได้เกิดจากการปลอมแปลงเอกสารหนังสือค้ำประกันแต่เพียงเหตุเดียว แต่เกิดจากความผิดพลาดของเทศบาลฯ ที่มิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้จนกระทั่งศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ล.๕๖๑๖/๒๕๕๕ ให้บริษัท ส. มีสถานะล้มละลาย เทศบาลฯ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวซึ่งเป็นความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ การยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายซึ่งเจ้าหนี้รายอื่นเป็นผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ความเห็นของเทศบาลฯ ถูกต้องหรือไม่

(๔) กรณีที่เทศบาลฯ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาให้เจ้าหน้าที่รับผิดเต็มจำนวนความเสียหายแล้ว ย่อมไม่มีเหตุที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในกรณีที่เทศบาลฯ มิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้จนกระทั่งศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาให้บริษัท ส. มีสถานะล้มละลายอีก ความเห็นของเทศบาลฯ ถูกต้องหรือไม่

(๕) ผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นที่สุดหรือไม่ หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้น จะมีสิทธิโต้แย้งหรือขอให้พิจารณาทบทวนหรือไม่ และมีกำหนดเวลาที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาทบทวนให้แล้วเสร็จหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดภูเก็ต และผู้แทนเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ แจ้งผลการพิจารณาทบทวนความเห็นตามคำขอของเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีแล้ว สรุปความได้ว่า เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๔ อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินคดีอาญานางสาว ม. ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๘ ในฐานความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา กรณีจึงเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตได้พิจารณาอุทธรณ์ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตจึงได้พิจารณาคำอุทธรณ์ใหม่และวินิจฉัยว่า เมื่อความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดในกรณีนี้เป็นความผิดที่มีโทษตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีกำหนดอายุความฟ้องคดีสิบห้าปี จึงต้องนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่านั้นมาบังคับตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้มีคำสั่ง ที่ ๔๔๘/๒๕๖๓ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นการออกคำสั่งภายในอายุความ และเห็นด้วยกับการที่เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีออกคำสั่งดังกล่าวตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ให้ยกอุทธรณ์ของนางสาว ม.

๒. เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้ยื่นฟ้องบริษัทผู้รับจ้างและธนาคาร ท. ต่อศาลปกครองนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เพื่อให้รับผิดตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารตลาดสดเทศบาลฯ ซึ่งศาลปกครองนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาให้บริษัทผู้รับจ้างรับผิดตามสัญญาและยกฟ้องธนาคาร ท. ในการนี้ เทศบาลฯ ได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดให้กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและให้มีคำพิพากษาให้ธนาคาร ท. ร่วมรับผิดกับบริษัทผู้รับจ้าง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้ยกฟ้อง เนื่องจากปรากฏว่า ศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้บริษัทผู้รับจ้างมีสถานะล้มละลายก่อนที่เทศบาลฯ จะยื่นฟ้องคดี และธนาคาร ท. มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาของบริษัทผู้รับจ้าง กรณีดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้เทศบาลฯ มิได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จนกระทั่งได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือของเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น คือ **ประเด็นที่หนึ่ง** ความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลผูกพันผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ต้องถือตามหรือไม่ และ**ประเด็นที่สอง** สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในกรณีนี้ขาดอายุความแล้วหรือไม่ และหากขาดอายุความแล้ว ผู้ใดจะต้องรับผิดในกรณีดังกล่าว โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลผูกพันผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ต้องถือตามหรือไม่ เห็นว่า โดยที่คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งนั้น การพิจารณาคำอุทธรณ์จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๔๕[๖] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด กล่าวคือ ในกรณีที่นายกเทศมนตรี ตำบลเทพกระษัตรีซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด จะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งตามข้อ ๒ (๑๐)[๗] แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ในการดังกล่าวผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจตามมาตรา ๔๖[๘] ที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองในประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่ง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นในทางใดก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์และสั่งการตามที่เห็นสมควร

---

[๓] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

[๖] มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

[๗] ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๑๐) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

ฯลฯ ฯลฯ

[๘] มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

อนึ่ง แม้ว่าคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒[๕] แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว และมาตรา ๔๕[๖] วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๕ ไม่ใช้บังคับกับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งจะต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗[๗] และข้อ ๑๘[๘] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วให้ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง มาใช้บังคับก็ตาม แต่โดยที่ปรากฏ

---

[๕]มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

[๖]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๗]ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

[๘]ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๑๗ วรรคสี่และวรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อเท็จจริงว่า เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้มีหนังสือส่งสำนวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปยังกระทรวงการคลัง ในวันเดียวกันกับที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลฯ โดยมิได้รอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง เนื่องจากใกล้ครบกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘[๕] วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงไม่อาจดำเนินการตามที่ข้อ ๑๘[๖๐] แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดไว้ได้ ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในกรณีนี้จึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๕[๖๑] และมาตรา ๔๖[๖๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมาว่า ภายหลังจากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตวินิจฉัยสั่งการให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ที่ ๔๐๔/๒๕๕๙ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี และเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้ออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งดังกล่าวแล้ว กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาตรวจสอบสำนวนมายังนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรี โดยมีความเห็นว่า นางสาว ม. จงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้รับความเสียหาย และให้นางสาว ม. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน นายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรีจึงได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังและออกคำสั่งเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ที่ ๔๘๘/๒๕๖๓ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อดำเนินการตามข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อันเป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะ ในกรณีนี้เมื่อนางสาว ม. ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ที่ ๔๘๘/๒๕๖๓ ต่อนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรี และนายกเทศมนตรีฯ ได้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้อีก เพราะข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้มีอำนาจต้องสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยมิให้มีดุลพินิจใด ๆ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

---

[๕] มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซร้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

[๖๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

[๖๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๖๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๔๕[๓๓] และเรื่องเสร็จที่ ๘๐๑/๒๕๔๗[๓๔] ซึ่งวินิจฉัยว่า หน่วยงานจะต้องมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาคำอุทธรณ์โดยมิได้ถือตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และสั่งให้เทศบาลตำบลเทพกระษัตรียกเลิกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ออกตามความเห็นของกระทรวงการคลังไปแล้วนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเทศบาลตำบลเทพกระษัตรีไม่จำต้องปฏิบัติตาม

ประเด็นที่สอง สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในกรณีนี้ขาดอายุความแล้วหรือไม่ และหากขาดอายุความแล้ว ผู้ใดจะต้องรับผิดในกรณีดังกล่าว เห็นว่า การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่ภายใต้กำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐[๓๕] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ คือ มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และจะต้องอยู่ภายใต้อายุความยาวตามมาตรา ๔๔๘[๓๖] วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดด้วย

ในกรณีการนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้สองทาง คือ รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และรู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

---

[๓๓] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรมบัญชีกลางหารือว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๖/๓๓๑ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓๔] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีกรมราชทัณฑ์ ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๕/๗๕๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓๕] มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

[๓๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔[๑๗] เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๔๖[๑๘] และเรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗[๑๙] เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรีได้รับทราบรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๙ จึงต้องเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในวันดังกล่าว การที่เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้ออกคำสั่ง ที่ ๔๐๔/๒๕๕๙ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๙ กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ

โดยที่การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการชำระเงินตามที่มีสิทธิเรียกร้อง ซึ่งหากไม่มีการชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อให้ชำระเงินให้ครบถ้วนได้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๖๓/๗[๒๐] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕)[๒๑] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลงโดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ เนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่แสดงได้ว่า เจ้าหนี้ประสงค์ที่จะให้มีการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยที่มิได้ปล่อยปละละเลยอายุความซึ่งเป็นโทษแก่เจ้าหนี้จึงสะดุดหยุดลง ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๖๔๕/๒๕๕๙[๒๒]

---

[๑๗]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๖๐๖/๔๔๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๘]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๙]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๒๐]มาตรา ๖๓/๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๒๑]มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๕) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

[๒๒]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งและออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๔๗ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่อมาเมื่อนางสาว ม. ผู้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งฯ และผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และสั่งให้เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ที่ ๔๐๔/๒๕๕๙ ซึ่งเทศบาลฯ ได้ดำเนินการออกคำสั่งที่ ๒๗๖/๒๕๖๐ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลตำบลเทพกระษัตรี ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ การเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ทำให้เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดลง ดังนั้น การนับอายุความในกรณีนี้จึงเริ่มใหม่นับแต่วันที่เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งฯ นั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๑๕[๒๓] วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปรากฏในเวลาต่อมาว่า กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณามายังนายกเทศมนตรีตำบลเทพกระษัตรีและเทศบาลฯ ได้ออกคำสั่ง ที่ ๔๘๘/๒๕๖๓ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้นางสาว ม. รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนแก่เทศบาลฯ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่เกินกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่เริ่มนับอายุความใหม่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับนางสาว ม. ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนชี้มูลความผิด และปัจจุบันอัยการสูงสุดมีคำสั่งให้ดำเนินคดีอาญานางสาว ม. ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ๘ ในฐานความผิดตามมาตรา ๑๕๗[๒๔] แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญา ที่มีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่ง ซึ่งมาตรา ๔๔๘[๒๕] วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้นำอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ และโดยที่ฐานความผิดตามมาตรา ๑๕๗ มีกำหนดอายุความฟ้องคดีสิบห้าปีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๕ (๒)[๒๖] แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น ในกรณีนี้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงต้องขยายเป็นสิบห้าปีนับแต่วันทำละเมิด

ทั้งนี้ การพิจารณาว่าวันใดเป็นวันทำละเมิดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๕๙/๒๕๕๙[๒๗] ว่า การทำละเมิดย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำ

---

[๒๓]มาตรา ๑๙๓/๑๕ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น

[๒๔]มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

[๒๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

[๒๖]มาตรา ๙๕ ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี

ฯลฯ ฯลฯ

[๒๗]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วันเริ่มนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๓/๘๔ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หรืองดเว้นการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า ในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ นางสาว ม. ไม่ได้จัดส่งหนังสือเพื่อตรวจสอบหลักประกันสัญญาให้แก่บริษัทเงินทุน ท. และได้ใช้หนังสือหลักประกันสัญญาปลอม อันเป็นเหตุให้เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถริบหลักประกันสัญญาในเวลาต่อมาได้ จึงต้องถือว่าการทำละเมิดเกิดขึ้นในวันดังกล่าว และอายุความสิบห้าปีในการใช้สิทธิเรียกร้องครบกำหนดในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๔

ในการนำกำหนดอายุความอาญาที่ยาวกว่ามาบังคับใช้แทนที่อายุความละเมิดตามมาตรา ๔๔๘[๒๘] วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น จะต้องนำอายุความอาญาที่ยาวกว่ามาใช้แทนที่ทั้งในส่วนอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐[๒๙] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และอายุความยาวในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ในกรณีนี้ กำหนดอายุความที่เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิ้นสุดลงในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดสิบห้าปีนับแต่วันทำละเมิด การที่เทศบาลตำบลเทพกระษัตรีได้มีคำสั่งที่ ๔๔๘/๒๕๖๓ เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นการออกคำสั่งภายในกำหนดอายุความดังกล่าว ในการนี้ เทศบาลฯ มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนางสาว ม. และขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วนได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๗[๓๐] และมาตรา ๖๓/๘[๓๑] (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

---

[๒๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

[๒๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น

[๓๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒๐, ข้างต้น

[๓๑] มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน และล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้

การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีดังกล่าวและคดีถึงที่สุด กรณีจะไม่สามารถนำกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับได้ แต่ต้องนำกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐[๓๒] วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมาตรา ๔๔๘[๓๓] วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๕

---

[๓๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๕, ข้างต้น
[๓๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น