

เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทหารเรือแนวทางปฏิบัติการดำเนินคดีแพ่งในขณะที่
คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือ ที่ ทม ๐๒๐๒.๖(๒)/๖๑๖๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ความว่า ในระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๓๙ นายทวีศักดิ์ บัวพนัส เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๖ ได้ชักยอกเงินโครงการวิจัยเกี่ยวกับโรคเอดส์ของทบวงมหาวิทยาลัย โดยใช้วิธีปลอมแปลงแก้ไขใบถอนเงินธนาคาร ซึ่งขณะนั้นศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย ดำรงตำแหน่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัย กับนายสุชาติ เมืองแก้ว ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนอุดมศึกษา ได้ร่วมกันลงลายมือชื่อในใบถอนเงินธนาคารโดยมอบฉันทะให้นายทวีศักดิ์ไปติดต่อกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อขอให้ธนาคารออกเช็คเช็กรับให้แก่นักวิจัยที่มีรายชื่อระบุไว้ในใบถอนเงิน เมื่อรับใบถอนเงินแล้ว นายทวีศักดิ์ได้ปลอมแปลงเอกสารโดยแก้ไขตัวเลขจำนวนเงินให้สูงขึ้น และแก้ไขชื่อนักวิจัยที่จะให้ธนาคารออกเช็คเช็กรับเป็นชื่อนายทวีศักดิ์กับพวกแล้วทุจริตชักยอกเงินดังกล่าวไป ต่อมา ได้มีการดำเนินคดีอาญาแก่นายทวีศักดิ์ คดีถึงที่สุดโดยศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำคุก ๕๐ ปี และให้คืนเงินที่ชักยอก ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้บังคับคดีตามคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่านายทวีศักดิ์ไม่มีทรัพย์สินใดๆ ที่จะนำมาบังคับชำระหนี้ได้ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายขณะนี้ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว นอกจากนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๖/๒๒๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

วารสารกฎหมายปกครอง

การสอบสวนเสร็จสิ้นลงในเดือนมกราคม ๒๕๔๐ โดยคณะกรรมการสอบสวนฯ วินิจฉัยว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบร่วมกับนายทวิศักดิ์ คือ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับพวกของนายทวิศักดิ์ ซึ่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว จึงได้รายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณาพร้อมกับส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งเรียกให้ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับพวกของนายทวิศักดิ์ร่วมกันชดใช้เงินให้แก่ทบวงมหาวิทยาลัย ขณะนี้คืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง ต่อมากระทรวงการคลังได้วินิจฉัยว่าศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย กับนายสุชาติ เมืองแก้ว ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายจึงต้องร่วมรับผิดชอบในกรณีที่เกิดขึ้นด้วย ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีคำสั่งให้ศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย และนายสุชาติ เมืองแก้ว ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมทั้งแจ้งสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ทราบบุคคลทั้งสองได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งขณะนี้เรื่องร้องทุกข์ได้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ทบวงมหาวิทยาลัยจึงขอหารือว่า

๑. ตามข้อ ๑๘^{*} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ ซึ่งตามข้อเท็จจริงศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย รับทราบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และนายสุชาติ เมืองแก้ว

* ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

รับทราบเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ อายุความหนึ่งปีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่บุคคลทั้งสองทราบคำสั่ง หรือนับแต่วันที่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓) ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง อายุความทางแพ่งจะสะดุดหยุดอยู่ตามมาตรา ๖๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ หากอายุความไม่สะดุดหยุดอยู่และศาลปกครองยังไม่มีคำพิพากษา ททบวงมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินคดีทางแพ่งต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า

๑. ในประเด็นที่ทบวงมหาวิทยาลัยหาว่า อายุความฟ้องคดีแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานฯคือหนึ่งปีนับแต่วันแจ้งคำสั่งให้ทราบ (ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕) หรือนับแต่วันที่หน่วยงานฯมีคำสั่ง (ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕) นั้น เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่า มูลละเมิดในเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๓๕ อันเป็นช่วงเวลาก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๐/๒๕๔๑ ว่า กรณีการละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

^๖ มาตรา ๑๐

๗๗

๗๗

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๗ มาตรา ๖๗ เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๕ ของหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่า การพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย

วารสารกฎหมายปกครอง

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับ นั้น ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเห็นว่าเรื่องอายุความเป็นส่วนของสารบัญญัติ ดังนั้น จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘^๔ มาใช้บังคับ กล่าวคือ จะต้องเรียกค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งในกรณีนี้วันที่รู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยได้ลงนามสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๒. ข้อหาหรือในประเด็นที่ว่า ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง อายุความทางแพ่งจะสะดุดหยุดอยู่ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ หากอายุความไม่สะดุดหยุดอยู่และศาลปกครองยังไม่มีคำพิพากษา ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินคดีทางแพ่งต่อไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นเรื่องที่ใช้บังคับสำหรับการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ในเรื่องนี้เป็นกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่ง จึงไม่อาจนำมาตราดังกล่าวมาปรับใช้ได้ ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยจึงควรจะต้องรีบดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อไป



(นายชัยวัฒน์ วงศ์จัตนเสนต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๔

^๔ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด