

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ^๑

เทศบาลตำบลแม่เมาะมีหนังสือ ลับ^๒ ด่วนที่สุด ที่ ลป ๕๓๘๐๑/๑๓ ลงวันที่
๒๖ กันยายน ๒๕๖๗ ขอรื้อเกี่ยวกับการดำเนินการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้
ดังต่อไปนี้

๑. เทศบาลตำบลแม่เมาะได้ตรวจสอบพบความผิดปกติทางการเงินของบัญชีกองทุน
หลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ของเทศบาลตำบลแม่เมาะว่า ในช่วงระหว่างวันที่
๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ มีการเบิกถอนเงินสดในบัญชีกองทุนฯ
จากบัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาแม่เมาะ เกินวงเงินที่กำหนดไว้ โดยไม่มี
หลักฐานการจ่ายเงินและไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น
หรือพื้นที่ของเทศบาลตำบลแม่เมาะ ซึ่งเป็นการเบิกจ่ายเงินของกองทุนฯ ที่ไม่เป็นไปตามประกาศ
คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น
หรือพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เป็นเหตุให้เงินกองทุนฯ ขาดบัญชี
โดยนายกเทศมนตรีตำบลแม่เมาะในขณะนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ
ซึ่งต้องห้ามไม่ให้พิจารณาทางปกครองตามนัยมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหาย
แก่เทศบาลตำบลแม่เมาะ จึงได้รายงานให้ผู้กำกับดูแลทราบเพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีดังกล่าว

๒. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปาง ได้ร่วมกันแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น ตามคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพ
แห่งชาติที่ ๓๒/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เนื่องจากเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น
แก่กองทุนฯ เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งให้เกิดความเสียหาย
แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง และต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ได้เสนอความเห็นต่อผู้ออกคำสั่ง

๓. ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เสนอ
ความเห็นต่อผู้ออกคำสั่งแล้ว เทศบาลตำบลแม่เมาะไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดในกรณีดังกล่าวจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปาง

๔. เทศบาลตำบลแม่เมาะได้มีหนังสือ ลับ ที่ ลป ๕๓๘๐๑/๑ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม
๒๕๖๕ หนังสือ ลับ ที่ ลป ๕๓๘๐๑/๑๓ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานหลักประกัน

^๑ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๓๒๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ต่อมาเทศบาลตำบลแม่เมาะได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ลป ๕๓๘๐๑/๒๔๓๒ ลงวันที่
๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ยกเลิกชั้นความลับของหนังสือฉบับดังกล่าว

สุขภาพแห่งชาติ และหนังสือลับ ที่ สปสช ๕๓๘๐๑/๒ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๕ หนังสือลับ ที่ สปสช ๕๓๘๐๑/๑๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๖ ถึงอำเภอแม่เมาะ เพื่อขอทราบผลการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กรณีพบความผิดปกติทางการเงินของบัญชีกองทุนระบบหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ของเทศบาลตำบลแม่เมาะ

๕. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือลับ ที่ สปสช ๙.๗๘/๔๖๔๒๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ แจ้งการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กรณีดังกล่าวให้เทศบาลตำบลแม่เมาะทราบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๗ ราย คือ (๑) นาย ป. ปลัดเทศบาลตำบลแม่เมาะ ในฐานะกรรมการและเลขานุการกองทุนฯ (๒) นางสาว ส. พนักงานจ้างทั่วไป ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นคณะทำงานของกองทุนฯ (๓) นาย ช. นายกเทศมนตรีตำบลแม่เมาะ ในฐานะประธานกรรมการกองทุนฯ (๔) นาย ค. ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกองทุนฯ และเป็นผู้มีอำนาจลงนามในการเบิกถอนเงิน (๕) นาง จ. ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกองทุนฯ และเป็นผู้มีอำนาจลงนามในการเบิกถอนเงิน (๖) นาง อ. ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ในฐานะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการกองทุนฯ และ (๗) นาง ณ. พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นคณะทำงานของกองทุนฯ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ ๒๐๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ ต่อเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางได้พิจารณาหนังสืออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ ทั้ง ๗ ราย แล้วมีความเห็นว่า ต้องส่งรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

๖. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือลับ ที่ สปสช ๔.๐๓/๑๒๔๘๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ส่งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางให้กระทรวงการคลัง เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง และต่อมาสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีหนังสือลับ ที่ สปสช ๔.๐๓/๗๓๗๔ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๓ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีความรับผิดชอบ

๗. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือลับ ที่ นร ๐๙๑๑/๗๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ แจ้งผลการพิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทราบ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๗๐๔/๒๕๖๓ สรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาตามสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ของเทศบาลตำบลแม่เมาะ เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการทุจริตเบิกจ่ายเงินของกองทุนฯ ที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ การที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางร่วมกันออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต จำนวน ๒ ราย ได้แก่ นาย ป. และนางสาว ส. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินคนละ ๑,๔๑๑,๕๐๔.๕๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๒,๘๒๓,๐๐๙ บาท เพิ่มจำนวนความเสียหาย แต่ได้วินิจฉัยสั่งการและออกคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดทุจริต จำนวน ๕ ราย ได้แก่ นาย ช. นาย ค. นาง จ. นาง อ. และ นาง ณ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนที่แต่ละคนมีส่วนร่วมในการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๕๔๐,๐๘๔ บาท อันเป็นการเรียกให้รับผิดชอบไม่เต็มจำนวนความเสียหาย สำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบดังกล่าวจึงไม่เข้าข้อยกเว้นที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ตามข้อ ๕ แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนั้น การที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และจังหวัดลำปางร่วมกันออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดในข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเหตุนี้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนดังกล่าว พร้อมทั้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางแล้ว และมีความเห็นเป็นประการใด สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของทั้งสองหน่วยงานย่อมต้องผูกพันและมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงได้ดำเนินการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และเอกสารพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบันทึกถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๓ แต่ในขณะที่แจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวนี้ให้เทศบาลตำบลแม่มาะทราบ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งหากมีผลการดำเนินการเพิ่มเติมประการใด จะแจ้งให้เทศบาลตำบลแม่มาะทราบต่อไป

๘. เทศบาลตำบลแม่มาะได้พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า เทศบาลตำบลแม่มาะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจากกรณีที่กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ของเทศบาลตำบลแม่มาะมีการเบิกจ่ายเงินของกองทุนฯ ที่ไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่เนื่องจากกรณีนี้ นาย ข. นายกเทศมนตรีตำบลแม่มาะ ในขณะนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดในฐานะประธานคณะกรรมการกองทุนฯ ในช่วงระหว่างที่มีการเบิกจ่ายเงินของกองทุนฯ ไม่เป็นไปตามประกาศดังกล่าว เทศบาลตำบลแม่มาะจึงได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกับเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ต่อมาเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางได้ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และร่วมกันออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และเนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีตำบลแม่มาะในขณะนั้นเป็นผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และนายกเทศมนตรีตำบลแม่มาะคนปัจจุบันไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาสำนวนและ

ผลการพิจารณาอุทธรณ์ของกระทรวงการคลังให้เทศบาลตำบลแม่เมาะทราบ ประกอบกับระยะเวลาได้ล่วงเลยมานานแล้ว ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน ตลอดจนมิให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการณีการขาดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เทศบาลตำบลแม่เมาะจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีดังกล่าวนี้ ในส่วนของอายุความสั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และในส่วนของอายุความยาวเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ อย่างไร

(๒) กรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางได้ร่วมกันออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบก่อนตามข้อ ๑๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การออกคำสั่งดังกล่าวมีผลทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสะดุดหยุดลงหรือไม่ หากมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงจะเริ่มต้นอายุความใหม่เมื่อใด

(๓) การส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบในภายหลัง โดยที่ไม่ได้มีการเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งดังกล่าวยังคงมีผลทางกฎหมายอยู่หรือไม่ หากยังคงมีผลทางกฎหมายอยู่ กรณีเช่นนี้สามารถที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ กรณีที่สามารถดำเนินการได้ ผู้ใดจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ และระยะเวลาในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ เริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด

(๔) กรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางร่วมกันออกคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่ ๒๐๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ ให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน หากจะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและออกคำสั่งใหม่ นายกเทศมนตรีตำบลแม่เมาะคนปัจจุบันจะเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งใหม่ร่วมกับเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้หรือไม่ และในการออกคำสั่งใหม่นี้จะต้องรอผลการตรวจสอบสำนวนดังกล่าวและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของทั้งสองหน่วยงานจากกระทรวงการคลังก่อนหรือไม่ และจะต้องกระทำภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของเทศบาลตำบลแม่เมาะ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดลำปาง) ผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และผู้แทนเทศบาลตำบลแม่เมาะ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลแม่เมาะได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดต่อพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนได้ส่งเรื่องไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. แล้ว และปัจจุบันยังไม่ได้ผลการพิจารณาจากกรมบัญชีกลาง เนื่องจากระยะเวลาในการดำเนินการของกรมบัญชีกลางในเรื่องดังกล่าวใช้ระยะเวลานานมากแล้ว จึงขอหารือมาเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป และเพื่อมิให้การใช้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

๒. กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือขอให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดส่งเอกสารเพิ่มเติม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้จัดส่งเอกสารเพิ่มเติมให้แล้ว แต่ยังไม่ได้มีการแจ้งกลับมายังสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทั้งนี้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอยู่ระหว่างเตรียมการเพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ ๒๐๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ ที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว เนื่องจากเกรงว่า หากรอผลการพิจารณาจากกรมบัญชีกลาง อาจจะขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเสียก่อน

๓. กรมบัญชีกลางคาดว่าจะแจ้งผลให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทราบได้ภายในเดือนพฤศจิกายนนี้ และเห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังอยู่ภายในกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องเพราะปรากฏในสำนวนว่าได้มีการดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งสามารถนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาใช้ได้ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือของเทศบาลตำบลแม่เมาะ ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาและความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีตามข้อหาข้อนี้ จะนับอายุความอย่างไร เห็นว่า การเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐต้องกระทำภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ เว้นแต่กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นจะมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๐^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ทั้งนี้การใช้

^๓มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

สิทธิเรียกร้องดังกล่าวต้องกระทำภายในอายุความไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘^๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตามในการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลละเมิดอันเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางกฎหมายอาญาหรือคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้น กรณีจะต้องนำอายุความอาญาตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้การเรียกค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าและเป็นอายุความทางอาญาซึ่งยาวที่สุดตามฐานความผิดที่ได้ดำเนินคดีนั้นมาบังคับใช้ ทั้งนี้ สอดคล้องตามความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๗๖/๒๕๖๗^๕

อนึ่ง เนื่องจากในการออกคำสั่งของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และจังหวัดลำปางให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ ราย รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ ๒๐๓/๒๕๖๒ เรื่อง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ นั้น มีลักษณะเป็นการกระทำที่แสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายนั้น มีความประสงค์ที่จะบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนอยู่ โดยหน่วยงานของรัฐย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้เองตามมาตรา ๖๓/๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการกระทำการอื่นใดของเจ้าหน้าที่อันมีผลอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี จึงทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔^๗ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๔มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : กรณีเจ้าหน้าที่กรมทางหลวงชนบทกระทำละเมิดต่อกรมทางหลวงชนบท ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๔๗ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖มาตรา ๖๓/๗ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(๒) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อดังหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(๓) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(๔) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา

(๕) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

ทั้งนี้ เทียบเคียงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๖๗ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๓/๒๕๖๖ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๕๑/๒๕๕๐ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕/๒๕๔๐ ประกอบกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๕๘/๒๕๕๗^๘ และเรื่องเสร็จที่ ๒๖๙/๒๕๔๘^๙ ดังนั้น เมื่ออายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงนับตั้งแต่วันที่คำสั่งนั้นมิได้ใช้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ อันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าเป็นอายุความ และเมื่อมีเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ การนับอายุความใหม่จึงเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๓/๑๕^{๑๐} วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เมื่อเป็นกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลงแล้ว トラบใดที่คำสั่งให้ชดใช้เงินตามคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่ ๒๐๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ นั้นยังไม่สิ้นผลโดยการถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น อายุความสะดุดหยุดลงจึงยังไม่เริ่มนับใหม่ แต่จะเริ่มนับใหม่ก็ต่อเมื่อคำสั่งเดิมดังกล่าวนั้นถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ทั้งนี้ เทียบเคียงตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๐/๒๕๖๗ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๓/๒๕๖๖

ประเด็นที่สอง ในการออกคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่ ๒๐๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๒ จะต้องรอผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและผลการพิจารณาอุทธรณ์ของกระทรวงการคลังก่อนหรือไม่ และจะต้องกระทำภายในอายุความตามมาตรา ๑๐^{๑๑} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ข้อ ๑๘^{๑๒} วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ

^๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความในการออกคำสั่งให้ใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และผลกระทบกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๑๓ /๔๙ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อายุความและความระงับไปซึ่งสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๕ /๒๒๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}มาตรา ๑๙๓/๑๕ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าเป็นอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๒}ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นส่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งส่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความ

ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบนั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๑๗ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดว่าเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งโดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะต้องรอความเห็นจากกระทรวงการคลังเพื่อปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่การพิจารณาสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กระทรวงการคลังก็ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดตามข้อ ๑๗^{๑๓} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กล่าวคือ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปาง ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๓ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นให้ดำเนินการส่งเรื่องดังกล่าวไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาตามเรื่องเสร็จที่ ๗๐๔/๒๕๖๓^{๑๔} ประกอบกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการกระทำการอย่างอื่นใดของเจ้าหน้าที่อันมีผลเป็นอย่่างเดียวกันกับ

^{๑๓}ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้ผู้ใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการศึกษาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

^{๑๔}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๘๑๑/๗๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การฟ้องคดี เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕)^{๑๕} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานยังไม่ได้สิ้นสุดลง ดังนั้น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปาง จึงสามารถออกคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเพิ่มเติมเพื่อปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘^{๑๖} แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๙/๒๕๔๘^{๑๗} และสอดคล้องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๑/๒๕๕๖

ประเด็นที่สาม คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนข้างต้น ยังคงมีผลทางกฎหมายหรือไม่ หากยังคงมีผลทางกฎหมายสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๗^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ และระยะเวลาในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใน ๑๐ ปี ตามมาตรา ๖๓/๘^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ จะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด เห็นว่า คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^{๒๐}

^{๑๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๑๖}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๙}มาตรา ๖๓/๘ หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

(๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว

หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน และล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้

การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว

^{๒๐}มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะย่อมเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่นตามมาตรา ๔๒^{๒๑} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๗^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ทันที โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป อีกทั้ง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘^{๒๓} ด้วย แต่เนื่องจากกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ยังไม่มีผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘^{๒๔} วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนดังกล่าว พร้อมทั้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปางแล้ว และมีความเห็นเป็นประการใด สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและจังหวัดลำปาง ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของทั้งสองหน่วยงานย่อมต้องผูกพัน และมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๐๔/๒๕๖๓^{๒๕} นอกจากนี้ เมื่อได้ปรากฏว่าอายุความได้สะดุดหยุดลงแล้ว การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจึงควรรอผลการตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังเพื่อให้ทราบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจจะเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ส่งให้ตรวจสอบก่อนก็ได้

ประเด็นที่สี่ ในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและออกคำสั่งใหม่ นายกเทศมนตรีตำบลแม่เกาะคนปัจจุบันซึ่งไม่มีส่วนได้เสียจะเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งใหม่ร่วมกับเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อ ๑๘ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

^{๒๑}มาตรา ๔๒ คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

^{๒๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๒๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙, ข้างต้น

^{๒๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒, ข้างต้น

^{๒๕}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

ที่กำหนดให้ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ ประกอบกับบทนิยามในข้อ ๔^{๒๖} ที่กำหนดให้ “ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้ ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจลงนามในการออกคำสั่งใหม่จึงต้องเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้แก่ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง

อนึ่ง โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๖ กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนไว้ จึงสมควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเร่งดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไปด้วย



(นายณพดล เภรีฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๗

^{๒๖}ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ