

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์

การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/ ๖๒๖๗ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อการปฏิบัติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่า สินไหมทดแทน และกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ ซึ่งเรื่องที่หารือนี้เกิดขึ้นในขณะที่เจ้าหน้าที่ ที่จะต้องรับผิดชอบสังกัดกรมป่าไม้ และต่อมาได้มีการโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ฯลฯ และอัตรากำลัง ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในส่วนของกรมป่าไม้เฉพาะที่เกี่ยวกับส่วนราชการบางส่วน มา เป็นของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขอรื้อ ดังกล่าวมีข้อเท็จจริงสรุปความได้ดังนี้

๑. กรมป่าไม้มีคำสั่งที่ ๕๗๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กรณีลูกหนี้เงินยืมราชการค้างชำระถึงแก่กรรมโดยไม่ได้หักล้างเงินยืมราชการ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า นายมานิช สร้างเขต เจ้าพนักงานป่าไม้ ๔ ลูกหนี้เงินยืมค้างชำระผู้ถึงแก่กรรม จะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินยืม คืนให้แก่ทางราชการแต่เพียงผู้เดียว

๒. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๔๘๐๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ รายงานปลัดกระทรวงการคลัง โดยมีความเห็นว่า นายมานิช สร้างเขต ลูกหนี้เงินยืมค้างชำระที่ถึงแก่กรรม จะต้องร่วมรับผิดชอบกับนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๕ ทำหน้าที่ผู้ช่วยฝ่ายบริหารทั่วไป และหัวหน้างานการเงิน บัญชีและพัสดุ

๓. กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินยืมราชการค้างชำระคืนให้แก่ทาง

ราชการ ได้แก่ นายปราโมทย์ สายวิเชียร ป่าไม้เขตสระบุรีในขณะนั้น และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ๕ ในขณะนั้นทำหน้าที่ผู้ช่วยฝ่ายบริหารทั่วไปและหัวหน้างานการเงินและพัสดุ โดยให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอย่างลูกหนี้ร่วม สำหรับเงินยืมจำนวน ๙,๘๐๐ บาท ที่ยังไม่ได้ดำเนินการตามแผนงานกับเงินยืมส่วนที่ไม่ปรากฏหลักฐานการหักล้างเงินยืมอีกจำนวน ๓๓,๘๘๐ บาท รวมค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้เป็นเงินจำนวน ๔๓,๖๘๐ บาท

๔. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๓ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ แจ้งให้นายปราโมทย์ สายวิเชียร กับนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นจำนวนเงิน ๔๓,๖๘๐ บาท

๕. นายปราโมทย์ สายวิเชียร กับนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ได้ฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๔๕๖/๒๕๔๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ระบุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้เงินยืมราชการ จำนวน ๔๓,๖๘๐ บาท และต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๖๙/๒๕๔๘ ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ทั้งสองฉบับ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๓ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ ทั้งสองฉบับ และให้เพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ เฉพาะในส่วนที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๔๓,๖๘๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่ง ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ทั้งสองฉบับ

๖. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๔๔/๒๕๕๐ พิพากษายืน

๗. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๒๔๔๘ และที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๒๔๔๙ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้นายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ทราบตามลำดับ และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๐๓.๓/๒๔๕๑ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แจ้งผลการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. เมื่อปรากฏว่า ศาลมีคำพิพากษาว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามคำสั่งกรมป่าไม้ (เดิม) ที่ ๕๗๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.

๒๕๔๔ มิได้ดำเนินการตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ไม่ได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชุดใช้ค่าเสียหายแล้ว จะต้องให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการในส่วนนี้ใหม่หรือไม่

๒. ขณะนี้คณะกรรมการฯ ตามคำสั่งกรมป่าไม้ดังกล่าว คือ นายเสรี ศรีนรา ประธานกรรมการ ได้เกษียณอายุราชการแล้ว นายชินนทร์ เนมียั กรรมการ ปัจจุบันปฏิบัติราชการสังกัดกลุ่มปฏิบัติการกิจในสายการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรมป่าไม้ ส่วนนายสัมพันธ์ งามประพันธ์ กรรมการและเลขานุการ ปัจจุบันปฏิบัติราชการสังกัดกลุ่มปฏิบัติการกิจในสายการบริหารส่วนภูมิภาคจังหวัดยโสธร กรมป่าไม้ กรณีนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการหรือไม่อย่างไร

๓. ตามข้อเท็จจริงนายมานโซ สร้างเขต เจ้าพนักงานป่าไม้ ๔ ได้ทำสัญญายืมเงินเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาการยืมเงินที่ระบุว่า ผู้ยืมจะปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการทุกประการ และจะนำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้องพร้อมเงินเหลือจ่าย (ถ้ามี) ส่งภายในกำหนดที่ระบุไว้ในระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง คือ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเงินยืม ซึ่งนายมานโซ ได้รับเงินยืมเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ ครบกำหนดการหักล้างเงินยืมตามระเบียบภายในวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๗ ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๗ นายมานโซฯ ถึงแก่กรรม ปรากฏว่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ทำละเมิดถึงในขณะนี้ มีระยะเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี จึงขาดอายุความที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ในกรณีเช่นนี้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชควรดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สืบเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๓๔๔/๒๕๕๐ พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามหนังสือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๓ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๕๗๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๗ ที่แจ้งให้นายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดชอบลูกหนี้ร่วมเป็นจำนวนเงิน ๔๓,๖๘๐ บาท นั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีข้อสงสัยว่า ภายหลังจากมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชประสงค์จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง อีกจะต้องดำเนินการ

อย่างไร และกรณีนี้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความแล้วหรือไม่ หากสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่งตั้ง มิได้ให้โอกาสคู่กรณีที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งภายหลังศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษายืนให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ในกรณีนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่ และจะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่แจ้งให้นายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมแล้ว หากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง อีก ย่อมเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีนี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นใหม่โดยพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลตามที่เห็นสมควร ตามข้อ ๘^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลเดียวกันกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดเดิมก็ได้ และในการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้คณะกรรมการจะต้องรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ตามที่กำหนดในข้อ ๑๕^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยในส่วนของผู้บุคคลที่ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงและ

^๑ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๑๕ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

พยานหลักฐานอย่างถูกต้องในการสอบข้อเท็จจริงครั้งที่ผ่านมาแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ อาจใช้วิธีการแจ้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้รับฟังไว้นั้นให้บุคคลที่เกี่ยวข้องยื่นยันอีกครั้งหนึ่ง โดยหากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เห็นว่ามีเหตุอันสมควรจะให้ออกาสบุคคลดังกล่าวชี้แจงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๔๔/๒๕๕๑^๓

ประเด็นที่สอง การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง มีกำหนดอายุความเท่าใด และหากสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้ว กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า นายปราโมทย์ สายวิเชียร ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งป่าไม้เขตสระบุรีเป็นผู้เบิกเงินในฐานะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ในการเรียกร้องชดใช้เงินยืมคืนจากนายมานิช สร้างเขต ภายในกำหนด และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ซึ่งในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้างานการเงินบัญชีและพัสดุ มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับจ่ายเงิน ควบคุมดูแลการจัดทำบัญชีและการเบิกจ่ายเงินทุกประเภทตามที่ได้จัดสรรงบประมาณ มิได้ดำเนินการติดตามตรวจสอบให้นายมานิช สร้างเขต คืนเงินยืมดังกล่าวให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำละเมิดต่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรณีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากการกระทำละเมิดของนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง มีกำหนดอายุความเท่าใด และในขณะนี้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวขาดอายุความแล้วหรือไม่

ในประเด็นนี้ เห็นว่า การกระทำละเมิดของนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่กระทำละเมิด จึงอยู่ในบังคับมาตรา ๔๔๘^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้สิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปี

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองและการดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งใหม่ภายหลังการเพิกถอนคำสั่งเดิม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๒๔๔/๒๕๕๑)

^๔ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

นับแต่วันทาละเมิด โดยหากเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วย่อมถือว่าสิทธิเรียกร้องดังกล่าวขาดอายุความ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗^๔ ว่า การนับอายุความต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น จึงต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หรือจากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด

กรณีที่หาหรือมานี้ เมื่ออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนนิติบุคคล จึงต้องถือเอาวันที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ ซึ่งข้อเท็จจริงแห่งกรณีปรากฏว่า ก่อนที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๔๘๐๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ รายงานปลัดกระทรวงการคลัง โดยเห็นว่า นายมานิช สร้างเขต จะต้องร่วมรับผิดชอบกับนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง หรือก่อนที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งว่า บุคคลที่ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินยืมราชการค้างชำระคืนให้แก่ทางราชการ ได้แก่ นายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง แล้วแต่กรณี นั้น อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังไม่รู้ว่ นายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง เป็นผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด อายุความเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิดในส่วนของนายปราโมทย์ สายวิเชียร จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้รับแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบจากกรมบัญชีกลางตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๕๐๗๙ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๖ และอายุความในส่วนของนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง เริ่มนับตั้งแต่วันที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๔๘๐๒ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ รายงานปลัดกระทรวงการคลังว่า นายมานิช สร้างเขต จะต้องร่วมรับผิดชอบกับนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง

อย่างไรก็ดีเมื่อปรากฏว่า ในเวลาต่อมาอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๑ กับที่ ทส ๐๙๐๕.๓/๑๙๖๓๒ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สั่งให้นายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งเป็นการสั่งบังคับตามอำนาจกฎหมาย เพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เรียกร้อง อันมีผลให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อ

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่กำจัดขยะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๔๓๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗)

ชำระเงินให้ครบถ้วนโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๕๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แก่นายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ได้ กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง^๗ ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕)^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดังกล่าวโดยให้มีผล ย้อนหลังไปถึงวันที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชออกคำสั่งแล้ว ย่อมมีผลให้เหตุที่ทำให้ อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุด ซึ่งมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง^๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า เมื่อเหตุที่ทำให้ อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น กรณีนี้นับเมื่อคำสั่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองกลางและให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ กรณีจึงต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น ดังกล่าว ซึ่งเมื่อนับจากเวลาดังกล่าวถึงปัจจุบันสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ได้ขาดอายุความแล้ว

สำหรับประเด็นว่า หากสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องดำเนินการอย่างไร เห็นว่า การที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชมิได้ดำเนินการฟ้องร้องนายปราโมทย์ สายวิเชียร และนางสาวยิ่งรัตน์ ทรงบรรจง ให้รับผิดชอบกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ ย่อมถือได้ว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำ

^๖ มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๗๙๓/๒๕๓๖

^๘ มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่า ยอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(๒) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(๓) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(๔) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา

(๕) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

^๙ มาตรา ๑๙๓/๑๕ เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น

ของเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแล้ว ตามข้อ ๘^{๑๐} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีนี้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มีหลักการเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๑ (๓)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ภายในองค์การฝ่ายปกครองหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต้องกระทำก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๑} มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่ทำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๑