

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และอายุความ
สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ
ความเสียหายมีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๑๑.๓๔/๐๒๗๖๑
ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ขอรื้อเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ราย
พันตำรวจโท จักรหาหรือดลชัย ปิ่นปัก และพันตำรวจโท สิทธิโชติหรือสุรศักดิ์ ศรีสวัสดิ์กุล
สรุปความได้ว่า

๑. กองบัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจ
แห่งชาติมีคำสั่งที่ ๗๑๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด
พิจารณาและมีความเห็นเสนอผู้แต่งตั้ง และผู้แต่งตั้งวินิจฉัยว่า

- กรณีพลตำรวจตรี ประจิด ศรีไชยยันต์ พันตำรวจเอก ฉลอง เขียมสุขน
พันตำรวจเอกสมชาย ธีระนันท์ และพันตำรวจตรี กิจจา แสงขลิท ไม่มีความผิดทางละเมิด
- กรณีพันตำรวจโท จักรหา ปิ่นปัก ไม่ควรต้องรับผิดชอบทางละเมิด
- กรณีพันตำรวจโท สุรศักดิ์ ศรีสวัสดิ์กุล เห็นควรรอผลการสอบสวน
ทางคดีอาญา เพื่อชี้เรื่องทางละเมิดในภายหลัง

๒. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด
ทางละเมิดไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. กรมบัญชีกลางมีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๐๘๓๙ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน
๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีพลตำรวจตรี ประจิดฯ
เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้บังคับการตำรวจจราจร กับพวกรวม ๖ คน ถูกกล่าวหาว่าจ่ายเงินรางวัล
นำจับไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท
ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาแล้ว
เห็นว่า การที่พันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ได้เบิกเงินรางวัลแบบมีผู้แจ้งความนำจับ ทั้งที่ไม่มี
ผู้แจ้งความนำจับหรือผู้แจ้งเบาะแสดจริง ทำให้รัฐต้องเสียรายได้ไปเป็นเงิน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท
แต่เนื่องจากขณะนี้ พันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ยังอยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา จึงเห็นควร
รอฟังผลคดีอาญามาประกอบการพิจารณา สำหรับบุคคลอื่นนั้นไม่ควรต้องรับผิดชอบทางละเมิด
แต่อย่างใด กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า

ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ - มีนาคม ๒๕๕๑ กองบังคับการตำรวจจราจรโดยพันตำรวจโท จักรกร สारวตฺรงานที่ ๒ กองกำกับการ ๓ กองบังคับการตำรวจจราจร และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ สारวตฺรงานที่ ๑ กองกำกับการ ๒ กองบังคับการตำรวจจราจร ได้ร่วมกันทำเรื่องเบิกจ่ายเงินรางวัล มีเอกสารการขอเบิกจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกกว่าด้วยรางวัลนำจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยทำเรื่องในส่วนของการเบิกจ่ายเงินรางวัลนำจับจำนวนร้อยละ ๓๕ ของเงินค่าปรับในความผิดข้อหาเกี่ยวกับรถที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ (ควันดำ) ให้แก่ผู้แจ้งความนำจับหรือผู้แจ้งเบาะแสไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายในส่วนที่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินลดลง (หากเป็นกรณีที่ไม่มีสายหรือผู้แจ้งความนำจับ) เป็นเงิน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท ซึ่งแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๓.๑ กรณีการเบิกจ่ายเงินรางวัลไม่ถูกต้องตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกกว่าด้วยรางวัลนำจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการเบิกจ่ายเงินรางวัลตามระเบียบดังกล่าวและตามวิธีปฏิบัติของกองบังคับการตำรวจจราจร กำหนดให้มีการจัดทำเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่าย ได้แก่ บันทึกแจ้งความนำจับ (แบบ ขส.นจ.๑) รายงานการจับกุมคดีที่มีผู้แจ้งความนำจับ (แบบ ขส.นจ.๒) บันทึกการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบก (แบบ ขส.นจ.๓) แบบคำขอรับเงินรางวัลนำจับ (แบบขส.นจ.๔) และบันทึกผลการตรวจสอบและคำอนุมัติ (แบบ ขส.นจ.๕) ซึ่งเอกสารหลักฐานดังกล่าวจะต้องมีการกรอกรายละเอียดครบถ้วนและผู้เกี่ยวข้องลงนามแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนรับฟังได้ว่า พันตำรวจโท จักรกร ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับแจ้งความนำจับรับคำขอรับเงินรางวัลนำจับ รับรองผลคดี และเป็นผู้อนุมัติสั่งจ่ายเงินรางวัลได้ทำการอนุมัติสั่งจ่ายเงินรางวัลและจ่ายเงินรางวัลให้กับ พันตำรวจโท สุรศักดิ์ ผู้มีสิทธิรับเงินในฐานะผู้จับกุมไปก่อน โดยที่ยังไม่มีการจัดทำเอกสารดังกล่าวหรือจัดทำแล้ว แต่ผู้เกี่ยวข้องยังไม่กรอกรายละเอียดหรือลงนามในเอกสารครบถ้วน กรณีเป็นการเบิกจ่ายและรับเงินรางวัลไม่เป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนของทางราชการ จึงให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเรียกเงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท จากพันตำรวจโท จักรกร และ พันตำรวจโท สุรศักดิ์ ที่รับเงินจำนวนดังกล่าวไปคืนแก่ทางราชการ

อนึ่ง หากต่อมาพันตำรวจโท จักรกร และ พันตำรวจโท สุรศักดิ์ สามารถจัดทำหรือแก้ไขเอกสารหรือหลักฐานการเบิกจ่ายเงินรางวัลได้ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า การจัดทำเอกสารประกอบการเบิกจ่ายเงินรางวัลนั้นถูกต้องครบถ้วนแล้วก็ให้เบิกจ่ายเงินรางวัลในส่วนที่ถูกต้องได้

๓.๒ สำหรับการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการเบิกจ่ายโดยมีสายนำจับหรือไม่มีสายนำจับ ซึ่งข้อเท็จจริงการจับกุมจะมีสายหรือผู้แจ้งความนำจับหรือไม่ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นประเด็นที่ต้องรับฟังความเห็นทางคดีอาญาก่อน ในชั้นนี้จึงเห็นควรรอฟังผลในคดีอาญา เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับทราบผลการพิจารณาทางคดีอาญาเป็นประการใดแล้ว จึงให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๔. กองบัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ พันตำรวจโท จักรา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ นำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ทางราชการ ตามคำสั่ง กองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐

๕. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๓๑.๓๒/๐๘๓๗๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ขอความร่วมมือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด ขอให้พิจารณาจัด พนักงานอัยการฟ้องพันตำรวจโท จักรา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ รับผิดชดใช้เงิน จำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท

๖. สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๒๘.๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำนักงานคดีปกครองจึงไม่อาจยื่นฟ้อง พันตำรวจโท จักรา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตามความประสงค์ได้

๗. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๓๑.๓๑/๐๑๒๐๙ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ หรือการปฏิบัติกรณีกฎหมายซึ่งกลางแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบตามข้อ ๓ ไปยังกรมบัญชีกลางว่า ตามที่แจ้งผลมานั้นจะให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปฏิบัติอย่างไร และกรมบัญชีกลางมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือ โดยเห็นว่า ความรับผิดชอบของพันตำรวจโท จักรา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ซึ่งมีการเบิกจ่ายเงินรางวัลไม่เป็นไปตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกกว่าด้วยรางวัล นำจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกระทำการขอ เบิกเงินจากคลังโดยไม่มีเอกสารและหลักฐานอันก่อให้เกิดสิทธิในการขอเบิกเงินจากคลัง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่ง เพื่อเรียกเงินคืนจากพันตำรวจโท จักรา และ พันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ แต่เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการทางปกครองโดยออกคำสั่ง เรียกให้บุคคลทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติไม่เป็นไปตามความเห็น ของกระทรวงการคลัง ดังนั้น จึงเห็นควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือยืนยัน ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดอีกครั้งหนึ่งขอให้ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งกับพันตำรวจโท จักรา และ พันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ เพื่อเรียกเงินคืนแก่ทางราชการกรณีเบิกจ่ายและรับเงินจากทางราชการไป โดยไม่มีสิทธิตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และที่ แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับข้อ ๕๓ และข้อ ๗๖ แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๘. สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๓๑.๓๑/๐๓๘๔๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ขอความร่วมมือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อยืนยันขอให้ พิจารณาจัดพนักงานอัยการว่าต่างฟ้องคดีแพ่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง

๙. สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๒๘.๔/๑๐๖๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ แจ้งว่าได้โอนสำนวนพร้อมเอกสารไปยังสำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว

๑๐. สำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุด มีหนังสือ ที่ อส ๐๐๐๖.๕/๒๗๖ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ แจ้งว่า ได้โอนสำนวนคดีนี้ไปยังสำนักงานคดีปกครองแล้ว

๑๑. พันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๑ ศาลปกครองกลาง มีคำสั่งให้จำหน่ายคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลแต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในกำหนดระยะเวลา

๑๒. พันตำรวจโท จักรฯ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลาง ได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒๐/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๕๔/๒๕๕๒ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท

๑๓. สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อุทธรณ์คำพิพากษา และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๑๑.๓๒/๐๗๐๔๙ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาตามระเบียบกระทรวงการคลัง ต่อมากรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๖๙๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งผลการพิจารณาว่า กระทรวงการคลังได้เคยแจ้งความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจากพันตำรวจโท จักรฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ส่วนการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งข้อเท็จจริงการจับกุมจะมีสายหรือผู้แจ้งความนำจับหรือไม่ ให้รอฟังผลในคดีอาญาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือแจ้งผลของกระทรวงการคลังโดยไปออกคำสั่งทางปกครองให้พันตำรวจโท จักรฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ชดใช้เงินอันเป็นเหตุให้พันตำรวจโท จักรฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ไปฟ้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวซึ่งเมื่อกระทรวงการคลังยังไม่ได้พิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติฟ้องคดีแพ่งตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๔๑/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ดังนี้

๑. การที่กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๐๔๓๙ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่า ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเรียกเงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท จากพันตำรวจโท จักรฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ที่รับเงินจำนวนดังกล่าวไปคืนแก่ทางราชการ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาตามนัยหนังสือ

กรมบัญชีกลางดังกล่าวแล้ว เข้าใจโดยสุจริตว่าการเรียกเงินคืนตามความเห็นกรมบัญชีกลางนั้น ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงได้ออกคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เรียกให้ พันตำรวจโทจักราฯ และพันตำรวจโทสุรศักดิ์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง จากนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้หารือการปฏิบัติเพิ่มเติมไปยังกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือแย้งว่าความรับผิดของพันตำรวจโท จักราฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ซึ่งมีการเบิกจ่ายเงินรางวัลไม่เป็นไปตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกกว่าด้วยรางวัลนาจับ พ.ศ. ๒๕๓๖ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการขนส่งทางบกและการเดินเรือ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกระทำการขอเบิกเงินจากคลังโดยไม่มีเอกสารและหลักฐานอันก่อให้เกิดสิทธิในการขอเบิกเงินจากคลัง จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจากพันตำรวจโท จักราฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ แต่เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลได้ดำเนินการทางปกครองโดยออกคำสั่งเรียกให้บุคคลทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ประกอบกับคดีที่พันตำรวจโท จักราฯ นำคดีไปฟ้องศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งเรียกดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๒๐/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๕๔/๒๕๕๒ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๒,๓๑๒,๘๐๐ บาท ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แจ้งฐานะคดีไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางตามระเบียบกระทรวงการคลัง และกรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๔/๐๕๖๙๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งว่ากระทรวงการคลังได้เคยแจ้งความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจากพันตำรวจโท จักราฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ส่วนการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งข้อเท็จจริงการจับกุมจะมีสายหรือผู้แจ้งความนำจับหรือไม่ ให้อรรถผลในคดีอาญาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้ดำเนินการตามหนังสือแจ้งผลของกระทรวงการคลังโดยไปออกคำสั่งทางปกครองให้พันตำรวจโท จักราฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ชดใช้เงินเป็นเหตุให้พันตำรวจโท จักราฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ นำคดีไปฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้น และเมื่อกระทรวงการคลังยังไม่ได้พิจารณาความรับผิดทางละเมิด การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติฟ้องคดีแพ่งตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๐.๔๑/๑๑๓๕๖ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ดังนั้น จากกรณีดังกล่าว เมื่อกรมบัญชีกลางมีความเห็นแจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจาก

พันตำรวจโท จักรา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ กรณีนี้จะต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ หรือไม่ หรือต้องรอผลคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดก่อน หรือจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

๒. กรณีรายพันตำรวจโท สุรศักดิ์ ที่นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองกลางให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งศาลแต่ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาลภายในกำหนดระยะเวลา แต่กรมบัญชีกลางได้มีความเห็นให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจากพันตำรวจโท จักรา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ กรณีนี้จะต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ ด้วยหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

๓. เรื่องอายุความฐานความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากคดีนี้เหตุเกิดระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๔๐ - เมษายน ๒๕๔๑ นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงปัจจุบันรวมเวลา ๑๒ ปีเศษ น่าจะขาดอายุความในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีกำหนดอายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ หรือยังอยู่ภายใต้อายุความไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันเหตุเกิด (ครบกำหนดอายุความ ๑๐ ปี เดือนตุลาคม ๒๕๕๐ - เมษายน ๒๕๕๑) ซึ่งปัจจุบันได้ขาดอายุความไปแล้วเช่นกัน หรืออยู่ภายใต้บังคับอายุความที่ยาวกว่าของคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา ๑๕ ปี (ฐานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗) ซึ่งจะครบกำหนดอายุความ ๑๕ ปี ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๕ - เมษายน ๒๕๕๖ หากต่อมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดคดีดังกล่าว จะออกคำสั่งเรียกให้พันตำรวจโท จักรา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ ชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการได้หรือไม่ อย่างไร หรือจะใช้สิทธิฟ้องคดีแพ่งฐานเจ้าของทรัพย์สินใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าใจว่ากระทรวงการคลังมีความเห็นให้ออกคำสั่งเรียกเงินคืน และพันตำรวจโทจักรา ไม่ได้นำเอกสารการเบิกจ่ายมาแสดงอย่างครบถ้วน สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ เรียกให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองคืนเงินแก่ทางราชการ และส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่พนักงานอัยการฝ่ายคดีปกครองแจ้งว่า กรณีดังกล่าวศาลปกครองเคยพิพากษาว่าหน่วยงานฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองได้เอง

จึงไม่ดำเนินคดีให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้หารือไปยังกระทรวงการคลังอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งได้รับการชี้แจงเพิ่มเติมว่า ตามที่ได้แจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองรายนั้น ให้ดำเนินการโดยใช้สิทธิทางศาลโดยฟ้องคดีแพ่ง ไม่ใช่ให้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติยืนยันไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดให้ฟ้องเป็นคดีแพ่งเรียกเงินคืน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุดว่าจะรับดำเนินคดีให้หรือไม่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ หรือไม่ หรือต้องรอให้คดีในศาลปกครองถึงที่สุดเสียก่อน และต้องถอนอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางหรือไม่ รวมทั้งกรณีพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ซึ่งศาลปกครองจำหน่ายคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ด้วยหรือไม่ เห็นว่า หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ก็ต่อเมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเสร็จแล้ว และผู้แต่งตั้งต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นแจ้งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกเงินคืนจากพันตำรวจโท จักรฯ และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลได้ไปออกคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ เรียกให้เจ้าหน้าที่

^๑มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^๒ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่ได้เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ตำรวจทั้งสองรายชดใช้เงินนั้น ย่อมเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงสามารถดำเนินการได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. วิธีการเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ โดยไม่ต้องรอคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยกองบัญชาการตำรวจนครบาลผู้ออกคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตนได้เสมอ หากเห็นว่าการออกคำสั่งของตนไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๘^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรแจ้งการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้ศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๕๙^๔

๒. วิธีการถอนอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่สั่งให้เพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ การถอนอุทธรณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้คำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาลที่ ๓/๒๕๕๐ ถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองกลางไปด้วย อย่างไรก็ตาม สำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่ ๓/๒๕๕๐ โดยอ้างเหตุจากศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติด้วยก็ได้

ประเด็นที่สอง สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเรียกร้องเงินคืนจากพันตำรวจโท จักรหา และพันตำรวจโท สุรศักดิ์ฯ ในกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นผ่านมาเป็นเวลามากกว่า ๑๒ ปี ทำให้ขาดอายุความทางละเมิดแล้วนั้น จะใช้สิทธิเรียกร้องทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเรียกทรัพย์สินคืนไปพร้อมกับดำเนินคดีอาญาซึ่งมีอายุความ ๑๕ ปี ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือไม่ใช่การใช้สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง แต่เป็นการเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่อาจฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินคืนโดยไม่มีกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๓๓๖^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของกรมสรรพากรในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างจากคำสั่งของกรมสรรพากรที่ได้รับความเสียหาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๗๔ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๖ หนึ่ง เกี่ยวกับการใช้สิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตน มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องเป็นสองแนวทาง แนวทางที่หนึ่ง ติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ ได้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๒๑/๒๕๕๑ อีกแนวทางหนึ่ง ไม่สามารถติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ ได้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๐๕-๔๙๒๗/๒๕๕๕

อย่างไรก็ตาม การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองรายเป็นการกระทำ ความผิดในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงอาจใช้วิธีการฟ้องคดีแพ่ง โดยอาศัยอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าได้ตามมาตรา ๔๔๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๓

^๖มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความ เมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อ พ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และ มีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ