

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
(กรณีกรมทางหลวงชนบท)

กรมทางหลวงชนบทได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๗๐๒/๑๐๔๔๙ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ ขอรื้อเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า นายสถาพร รักคิด เป็นโจทก์ยื่นฟ้องสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กับพวกกรมเจ้าคน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง เรื่องละเมิด โดยคำฟ้องมีใจความว่า เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๗ จำเลยทั้งเจ็ด ร่วมกันทำละเมิดต่อโจทก์โดยก่อสร้างถนนลาดยางสายบ้านตรอกต้นไทร-บ้านท้องคั่ง อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของโจทก์ ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาว่า สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จำเลยที่ ๑ สร้างทางรุกล้ำเข้าไปในที่ดินพิพาทของโจทก์อันเป็นการกระทำละเมิด ต่อโจทก์ กระทรวงมหาดไทย จำเลยที่ ๒ ในฐานะต้นสังกัดของจำเลยที่ ๑ ย่อมต้องร่วมรับผิดในผล แห่งละเมิดต่อโจทก์ด้วย สำหรับจำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ เป็นเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงาน ของรัฐ โจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ภายหลังที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้ว โจทก์จึงต้องห้ามฟ้องจำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว พิพากษาให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ ให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ส่งมอบที่ดินพิพาท คืนโจทก์ในสภาพเรียบร้อย หากคืนไม่ได้ต้องใช้ราคาแทนรวมทั้งใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย (สำหรับ จำเลยที่ ๓ ผู้รับจ้าง และจำเลยที่ ๗ ลูกจ้างของจำเลยที่ ๓ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง จึงไม่มีประเด็น เกี่ยวกับจำเลยที่ ๓ และที่ ๗ สู่ศาลอุทธรณ์) คดีถึงที่สุดชั้นอุทธรณ์

กรมทางหลวงชนบทในฐานะหน่วยงานผู้รับโอนบรรดากิจการบริหารและ อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างจากสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ชำระหนี้ ตามคำพิพากษาให้แก่โจทก์แล้วเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ เป็นเงิน ๙๒๐,๓๑๔.๙๖ บาท และ ชำระหนี้เพิ่มเติมอีกจนครบถ้วน เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นเงินอีก ๑๓,๑๘๔.๒๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๙๓๓,๔๙๙.๒๔ บาท ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบทผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดดังกล่าวโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ คือ กรมทางหลวงชนบท กรมทรัพยากรน้ำ และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องบางรายเกษียณอายุราชการจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้ว บางรายโอนย้ายไปสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง กรมทางหลวงชนบทพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่กรมทางหลวงชนบทและมีเหตุควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเดิม ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากผลการสอบสวนพบว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเดิมได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมทางหลวงชนบทจะได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่กรมทางหลวงชนบทรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

เมื่อการกระทำละเมิดต่อนายสถาพรฯ เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๗ ระยะเวลา นับแต่วันทำละเมิดจนถึงปัจจุบันเกินสิบปีแล้ว ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๕๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๒/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๒) วินิจฉัยไว้สรุปได้ว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

กรมทางหลวงชนบทจึงขอหารือว่า กรมทางหลวงชนบทจะต้องดำเนินการจัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปหรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวงชนบท) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ข้อกฎหมายในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจีที ๖๘๐/๒๕๔๐^๑

จากข้อเท็จจริงตามที่หาหรือมา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งปัจจุบันโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่เป็นกรมทางหลวงชนบท ได้กระทำละเมิดโดยก่อสร้างถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินของเอกชนเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ^๒ อายุความในการใช้สิทธิไล่เบื้อซึ่งเป็นข้อกฎหมายในส่วนวิธีสบัญญัติจึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อผู้เสียหายได้ฟ้องเป็นคดีแพ่งและคดีถึงที่สุดในชั้นศาลอุทธรณ์ โดยศาลอุทธรณ์พิพากษาให้กรมทางหลวงชนบทแพ้คดี และกรมทางหลวงชนบทได้ชำระเงินให้แก่ผู้เสียหายบางส่วนในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ และชำระเพิ่มเติมจนครบถ้วนเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เมื่อยังไม่พ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมทางหลวงชนบทจึงยังไม่ขาดอายุความ

สำหรับปัญหาที่ว่ากรมทางหลวงชนบทต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีนี้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อเหตุละเมิดเกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา ๘^๔

^๑ บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

^๓ มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

^๔ มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ จึงไม่นำมาใช้ และเมื่อกรมทางหลวงชนบทได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามคำพิพากษาของศาลไปแล้ว กรมทางหลวงชนบทจึงมีสิทธิไต่เบี่ยเอา กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ทันที โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความรับผิดทางละเมิดอีกแต่อย่างใด

นอกจากนั้น ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด^๔ ตามที่กรมทางหลวงชนบทอ้างถึงนั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย แต่ตามที่หาเรื่องมานี้ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้วและมาเรียกเอา กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวจึงนำมาใช้กับเรื่องที่หาเรื่องมานี้ไม่ได้

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันวาคม ๒๕๕๓

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

^๔ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้สรุปได้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๕๑ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๒/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๒)