

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง กรณีผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้ใช้คำสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

กรมราชทัณฑ์ ได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๗๑๑/๒๐๓๗ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ นายไสว สร้อยมณีวรรณ ตำแหน่งนักการภารโรง ทณฑสถานบำบัดพิเศษลำปาง ได้ขั้บรถยนต์ตู้ของทณฑสถานบำบัดพิเศษลำปาง โดยมีนางไพรวัลย์ ชินสวัสดิ์ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ ๕ ร่วมเดินทางเพื่อไปติดต่อนายการที่ศาลจังหวัดลำปาง ไปประสบอุบัติเหตุชนกับรถยนต์ของบุคคลภายนอก เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการและรถยนต์ของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่และบุคคลภายนอกได้รับบาดเจ็บ กรมราชทัณฑ์จึงได้มีคำสั่งที่ ๙๑๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อหาผู้รับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนจากอุบัติเหตุดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนแล้ว มีความเห็นว่า อุบัติเหตุครั้งนี้เกิดจากความประมาทของนายไสวฯ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของนายไสวฯเป็นการปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยแท้จริง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและมิได้กระทำการโดยจงใจทำให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย และเหตุจากความประมาทของนายไสวฯดังกล่าวยังไม่ถึงกับเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำเสียหาย ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯและได้เสนอสำนวนการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔

ต่อมา กรมบัญชีกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่อแต่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นายไสวฯจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำเสียหาย และได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กรมราชทัณฑ์ทราบเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ เพื่อแจ้งให้ทณฑสถานบำบัดพิเศษลำปางและนายไสวฯ ทราบผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลาง ในการนี้ทณฑสถานบำบัดพิเศษลำปางแจ้งว่า จากอุบัติเหตุดังกล่าวมีผู้ได้รับบาดเจ็บเป็นเด็กนักเรียนซึ่งใกล้จะถึงวันสอบประจำภาค ได้รับการรักษาพยาบาลอยู่ในโรงพยาบาลเอกชนซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง และรถยนต์ของคู่กรณีเป็นรถยนต์รับส่งนักเรียนซึ่งมีความจำเป็นจะต้องใช้งานโดยเร็ว

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๙ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เพื่อหาเลี้ยงครอบครัว ประกอบกับทัศนสถานบำบัดพิเศษลำปางได้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วได้รับแจ้งว่า น่าจะเป็นความผิดของรถยนต์ของทัศนสถานฯ ดังนั้น เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐในกรณีให้ผู้ป่วยออกจากโรงพยาบาลโดยเร็วและให้นักเรียนได้พักผ่อนที่บ้านเพื่อดูหนังสือสอบ รวมถึงรถยนต์ของคู่กรณีจะได้รับการซ่อมแซมโดยเร็วเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว นายอุดม รัตนโกสิน ผู้อำนวยการทัศนสถานบำบัดพิเศษลำปาง จึงได้ใช้จ่ายเงินส่วนตัวสำรองจ่ายไปก่อนแล้วเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๙๕,๐๘๗ บาท และได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๗๕๔/๓๗๑๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ขอให้กรมราชทัณฑ์พิจารณาจ่ายเงินคืนให้แก่นายอุดมฯตามจำนวนเงินข้างต้นด้วย

กรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย” ประกอบกับนายอุดมฯ มิได้เป็นผู้กระทำละเมิดโดยตรง แต่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ทำละเมิด จึงประสงค์จะขอหารือกรณีการขอรับเงินคืนของนายอุดมฯ ในประเด็น ดังนี้

๑. ผู้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายมิใช่นายไสวฯ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด แต่เป็นนายอุดมฯ ผู้บังคับบัญชาของนายไสวฯ ดังนั้น นายอุดมฯ มีสิทธิที่จะเรียกเงินส่วนตัวที่ได้สำรองจ่ายค่าเสียหายไปก่อนแล้วจำนวน ๙๕,๐๘๗ บาท คืนได้หรือไม่ อย่างไร

๒. การที่นายอุดมฯ ขอให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าเสียหายคืนแก่ตนนั้นเป็นการใช้สิทธิเกินอายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ หรือไม่ อย่างไร

๓. หากนายอุดมฯ ไม่มีสิทธิขอเงินส่วนตัวที่ได้สำรองจ่ายค่าเสียหายคืน ในกรณีดังกล่าวจะมีวิธีใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่นายอุดมฯ ได้บ้าง

๔. ต่อไปเมื่อเกิดเหตุละเมิดเช่นกรณีดังกล่าว ผู้ใดบ้างที่จะจ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนได้ และจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

๕. กรณีเกิดเหตุละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดอยู่ หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้สำรองจ่ายชดใช้ค่าเสียหายหรือซ่อมแซมทรัพย์สินที่เสียหายไปก่อน แต่ถ้าหากตามข้อเท็จจริงหรือผลการพิจารณาปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องเรียกเงินคืนภายในระยะเวลาเท่าใด นับจากเมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาข้อหารือของกรมราชทัณฑ์ โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม(กรมราชทัณฑ์)แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่า

สินไหมทดแทนคือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ ทั้งนี้ มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อข้อเท็จจริงตามที่หาหรือมาปรากฏว่า กระบวนการคล้งโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การกระทำละเมิดของนายไสว สร้อยมณีวรรณ เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดจากความประมาทเลินเล่อแต่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ดังนั้น ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกจึงได้แก่กรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่นายไสวฯ สังกัดอยู่ หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อน ก็มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ตามมาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ส่วนการที่นายอุดม รัตนโกสิน ผู้อำนวยการทัณฑสถานบำบัดพิเศษลำปาง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนายไสวฯ ได้ทตรงจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลและค่าซ่อมแซมรถยนต์ไปก่อนนั้น มิได้เป็นการใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๙ ดังกล่าว เพราะนายอุดมฯ มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย นายอุดมฯ จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อนายอุดมฯ ไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐของนายอุดมฯ จึงไม่อยู่ภายใต้กำหนดอายุความหนึ่งปีตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ประเด็นที่สาม เนื่องจากกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นเป็นที่ยุติว่าการกระทำของนายไสวฯ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อแต่ยังไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งกรมราชทัณฑ์จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกแล้ว การที่นายอุดมฯ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแทนกรมราชทัณฑ์ การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเข้าทำกิจการแทน

^๑มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

^๒มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง การเรียกให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคดีย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการจัดการงานนอกสิ่ง ดังนั้น หากการเข้าทำกิจการแทนกรมราชทัณฑ์เป็นการสมประโยชน์และเป็นไปตามความประสงค์ของกรมราชทัณฑ์แล้ว นายอุตมฯ ย่อมเรียกให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้เงินอันตนได้ออกไปคืนได้ตามมาตรา ๔๐๑^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประเด็นที่สี่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว มิได้กำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อให้ทราบว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ จำนวนค่าสินไหมทดแทนควรเป็นเท่าใด และผู้ใดเป็นผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้เป็นที่แน่นอนเสียก่อน ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๑^๗ ประกอบกับข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฯ

ประเด็นที่ห้า กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐไปก่อน ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นเป็นที่ยูติว่า การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่มิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งประสงค์จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ที่อาจเรียกให้

^๖มาตรา ๔๐๑ ถ้าการที่เข้าจัดการงานนั้นเป็นการสมประโยชน์ของตัวการ และต้องตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการหรือความประสงค์ตามที่พึงสันนิษฐานได้นั้นไซ้ ท่านว่าผู้จัดการจะเรียกให้ชดใช้เงินอันตนได้ออกไปคืนแก่ตนเช่นอย่างตัวแทนก็ได้ และบทบัญญัติมาตรา ๘๑๖ วรรค ๒ นั้น ท่านก็ให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ข้อ ๓๑ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าการเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด หรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนได้ โดยนำบทบัญญัติตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดแก่เอกชนและได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อน มาใช้บังคับโดยอนุโลม และสิทธิดังกล่าวมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่หน่วยงานของรัฐ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๔๘