

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔/๒๕๖๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
(กรณีโฮปเวลล์)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๒/๑๐๒๘๙ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กระทรวงคมนาคม ได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีผ่านรองนายกรัฐมนตรี (นายอนุทิน ชาญวีรกูล) ขอให้นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (กรณีโฮปเวลล์) และนายกรัฐมนตรี ได้มีบัญชามอบหมายให้กระทรวงคมนาคมหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น เกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (กรณีโฮปเวลล์) และประเด็นเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งปรากฏ ข้อเท็จจริง ดังนี้

(๑) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๒ ให้กระทรวงคมนาคม ไปดำเนินการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด และเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ลงนาม ในสัญญาสัมปทานโครงการระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย กับบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด

(๒) กระทรวงคมนาคมได้เสนอให้มีการเลิกสัญญาสัมปทานโครงการระบบการขนส่ง ทางรถไฟ และถนนยกระดับในกรุงเทพมหานคร และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุที่การดำเนินการของบริษัทฯ เป็นไปอย่างล่าช้า โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๑ เห็นชอบการบอกเลิกสัญญา สัมปทานฯ กับบริษัทฯ

(๓) คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ โดยกรณีแรก บริษัทฯ เป็นผู้เรียกร้อง และกรณีที่สอง กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้เรียกร้อง

คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดกรณีแรก (ข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๑) เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ดังนี้ (๑) ให้กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทยร่วมกันหรือแทนกันคืนเงินค่าตอบแทนที่บริษัทฯ ชำระให้แก่หน่วยงาน ทั้งสอง จำนวน ๒,๘๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ดังกล่าว นับแต่วันที่หน่วยงานทั้งสองได้รับเงินในแต่ละงวดจากผู้เรียกร้อง จนกว่าจะชำระเสร็จ (๒) ให้หน่วยงานทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หมายเลข ๑๐/๓๔/๕๒๑๘๘๑ ให้แก่บริษัทฯ และให้หน่วยงานทั้งสองร่วมกันหรือแทนกัน คืนเงินค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือค้ำประกันคิดถึงวันเสนอข้อพิพาท จำนวน ๓๘,๗๔๙,๘๐๐ บาท

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๕ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ให้แก่บริษัทฯ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับแต่วันที่บริษัทฯ ได้จ่ายเงินค่าธรรมเนียมแต่ละงวดให้แก่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ดอกเบี้ยต้องคิดไม่เกินห้าปีในแต่ละงวดที่ผู้เรียกร้องชำระให้แก่ธนาคาร และ (๓) ให้หน่วยงานทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันใช้เงินในการก่อสร้างโครงการ จำนวน ๙,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่บริษัทฯ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ในต้นเงิน ๙,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันชี้ขาด จนกว่าจะชำระเสร็จ

ส่วนคำชี้ขาดกรณีที่สอง คณะอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาด (ข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๔๔/๒๕๕๐ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๗๐/๒๕๕๑) เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ยกข้อเสนอข้อพิพาทของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยวินิจฉัยว่า (๑) บริษัทฯ ไม่ใช่ฝ่ายผิดสัญญา (๒) การบอกเลิกสัญญาต้องเป็นไปตามที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกัน และ (๓) เมื่อบริษัทฯ ไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา แต่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นฝ่ายผิดสัญญา ดังนั้น หน่วยงานทั้งสองจึงไม่มีสิทธิเรียกให้บริษัทฯ ชดใช้ค่าเสียหาย

(๔) กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ส่วนบริษัทฯ ก็ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเช่นกัน โดยศาลปกครองกลางได้รวมพิจารณาและมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ ๓๖๖-๓๖๘/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อ. ๔๑๐-๔๑๒/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๒๑-๒๒๓/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๒ พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง เป็นให้ยกคำร้องของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย และให้บังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

(๕) กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ โดยศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๓

กระทรวงคมนาคมเห็นว่า เมื่อถือว่าคดีถึงที่สุดแล้ว คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องชำระหนี้หรือค่าเสียหายให้แก่บริษัทฯ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ความเสียหายจึงเกิดขึ้นแล้ว ทั้งในส่วนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย กระทรวงคมนาคมจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

๑. ผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

กระทรวงคมนาคมเห็นว่า เมื่อกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษาและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม และเจ้าหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐในระดับกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

ในกระทรวงนั้นจึงอยู่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๗๙๒/๒๕๕๘ ส่วนเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของรัฐวิสาหกิจจึงอยู่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

อย่างไรก็ดี โดยที่ข้อ ๑๒/๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ กระทรวงคมนาคมจึงเห็นว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ พิจารณาแยกตามตำแหน่งผู้ทำให้เกิดความเสียหาย ดังนี้

๑.๑ กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

๑.๒ กรณีเจ้าหน้าที่กระทรวงคมนาคมทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงคมนาคม

๑.๓ กรณีผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ประธานคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

๑.๔ กรณีคณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทยทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้กำกับดูแลการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย

๑.๕ กรณีเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทยทำให้เกิดความเสียหาย ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะเป็นผู้แต่งตั้งตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย

โดยที่ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เกิดจากข้อเท็จจริงเดียวกัน จึงอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดคณะเดียวได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๗๑๑/๒๕๕๒

กระทรวงคมนาคมจึงมีปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ในขณะนั้น) ทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันหรือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล

หรือควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้มีอำนาจลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

๒. อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

เนื่องจากกระทรวงคมนาคมเห็นว่าเหตุละเมิดเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานานแล้ว จึงมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงขอหารือว่า ในกรณีดังกล่าวอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคม โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘^๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ และข้อ ๑๐^๗ ประกอบกับ ข้อ ๙^๘ กำหนดว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

^๖ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

^๗ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

^๘ข้อ ๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(๒) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(๔) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีใช้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

อีกแห่งหนึ่ง ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยข้อ ๑๑^๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

สำหรับกรณีที่กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเห็นว่า กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับความเสียหายจากการที่ต้องชำระเงินให้แก่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๑-๒๒๓/๒๕๖๒ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในขณะนั้น ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เจ้าหน้าที่กระทรวงคมนาคม ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย คณะกรรมการรถไฟแห่งประเทศไทย และเจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย อันเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้จึงเป็นไปตามข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่า

ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และเป็นผู้บริหารกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๓๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๕ และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อหาข้อนี้เกิดจากข้อเท็จจริงเดียวกัน กรณีจึงอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดคนเดียวได้ โดยหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมคนปัจจุบันและผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยคนปัจจุบันไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำให้เกิดความเสียหายในกรณีความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว บุคคลทั้งสองก็เป็นผู้มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ข้อ ๑๑ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

^๕มาตรา ๒๐ ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน ในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖มาตรา ๓๓ ผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการรถไฟแห่งประเทศไทย ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยทุกตำแหน่ง

ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการจัดการและดำเนินงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

(คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๑/๒๕๕๒^๗ และเรื่องเสร็จที่ ๘๗๘/๒๕๕๖^๘ อย่างไรก็ดี หากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำให้เกิดความเสียหายด้วย ก็ให้ผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งหรือร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๑๒/๑^๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

ประเด็นที่สอง อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด เห็นว่า หากกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยเห็นว่าการชำระเงินให้แก่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๑-๒๒๓/๒๕๖๒ เป็นผลเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้รับความเสียหาย กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ต้องดำเนินการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่ยุติการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๐^{๑๐} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘^{๑๑} วรรคหนึ่ง แห่งประมวล

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอรื้อแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๒๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของสถาบันการบินพลเรือนที่ไม่ชอบด้วยระเบียบข้อบังคับ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๙๐ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“ข้อ ๑๒/๑ ในกรณีที่มิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

“มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่เป็นกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อนึ่ง หากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีนี้มีมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยย่อมเป็นไปตามอายุความอาญา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การนับอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต้องถือเอาวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ โดยการรู้นั้นอาจรู้ได้ในสองกรณี คือ (๑) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หรือ (๒) รู้จากรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๒๕๙/๒๕๕๓^{๑๕} ส่วนการนับระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น จะนับแต่วันที่ได้กระทำหรืองดเว้นกระทำโดยผิดกฎหมายอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงคมนาคมหรือการรถไฟแห่งประเทศไทย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ ๑๐๕๙/๒๕๕๙^{๑๖}


(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

^{๑๒}มาตรา ๑๙๓/๑๔ อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัย แสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(๒) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(๓) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(๔) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา

(๕) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๑๔}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๕}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (กรณีศาลฎีกาพิพากษาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยชำระค่าเสียหายตามสัญญาจ้างแรงงาน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๓๗๐ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๖}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วันเริ่มนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๘๔ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี