

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ :
กรณีของกรมศุลกากร

กรมศุลกากรได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๐๓/๑๒๘๓๓ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า กรมศุลกากรได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรจำนวน ๒๘๒ คน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่บางคนได้นำเงินมาชำระแล้ว แต่เจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งไม่ยินยอมชำระเงิน แต่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปัจจุบันมีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดกว่า ๓๐๐ คดี ทั้งนี้ กรมศุลกากรได้รายงานการชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่รายหนึ่งให้กรมบัญชีกลางทราบ แต่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้กรมศุลกากรเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ด้วย โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๑๘.๗/ว. ๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ยกรณีเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง และกรณีกระทำผิดทางละเมิด ซึ่งเป็นการนำหลักเรื่องดอกเบี้ยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กรมศุลกากรจึงหารือกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับปัญหาการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหารือของกรมศุลกากรแล้ว แต่กรมศุลกากรไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมบัญชีกลาง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย กรมศุลกากรจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายและกรมศุลกากรได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้รับให้ชำระดอกเบี้ยด้วย กรมศุลกากรสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่ ทั้งที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ระบุว่าในกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นับทบบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. ขณะนี้เจ้าหน้าที่ได้ฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกว่า ๓๐๐ คดี และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีทั้งที่เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดและที่เพิกถอนเพียงบางส่วน โดยกรณีที่เพิกถอนคำสั่งบางส่วน คำพิพากษาจะระบุว่าให้เพิกถอนคำสั่งกรมศุลกากรในส่วนที่เกินจำนวนเงินที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งคำพิพากษาลักษณะดังกล่าวหมายถึง คำสั่งกรมศุลกากรที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีผลใช้บังคับตามจำนวนที่ระบุในคำพิพากษา

จึงมีปัญหว่า หากกรมศุลกากรจะอาศัยมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียกเก็บดอกเบี้ยและใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชำระดอกเบี้ย จะเป็นการดำเนินการที่เกินคำพิพากษาหรือไม่ และต้องคิดดอกเบี้ยนับแต่เมื่อใด

๓. การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ดี การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ดี เป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีของกรมศุลกากร หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองคือ อธิบดี จึงมีปัญหว่า อธิบดีกรมศุลกากร จะใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งงดหรือลดการเรียกเก็บดอกเบี้ยได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมศุลกากร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและกรมศุลกากร) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณารวม ๓ ประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมศุลกากรจะสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้หรือไม่ และต้องคิดดอกเบี้ยนับแต่เมื่อใด เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้เป็นหนี้เงินอย่างหนึ่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษมิได้บัญญัติยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในกรณีที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละหนึ่งต่อปีในระหว่างเวลาผิดนัดได้ตามมาตรา ๒๒๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายหลักทั่วไปในเรื่องเกี่ยวกับหนี้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษา ที่ ๔๓๙๒/๒๕๔๑ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๖๒/๒๕๔๕^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๘๐๒/๒๕๔๗^๓

ส่วนหน่วยงานของรัฐจะคิดดอกเบี้ยนับแต่เมื่อใดนั้น โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐมีสิทธิคิดดอกเบี้ยนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดซึ่งเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ผิดนัด ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๐๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม โดยที่กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๑๘.๗/ว. ๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ย

^๑มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละหนึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหน้าที่อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด

การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกค่าเสียหายกรณีอาวุธปืนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสูญหาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๖๘๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเรียกค่าเสียหายของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๕๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔มาตรา ๒๐๖ ในกรณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด

กรณีเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง และกรณีกระทำผิดทางละเมิด โดยข้อ ๒.๑^๕ กำหนดให้ส่วนราชการเรียก ดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผิดนัดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายใน ระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้กรณี ทุจริตยกยอกเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ ดังนั้น กรมศุลกากรจึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การคิดดอกเบี้ยตามที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยเรียกดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ตั้งแต่วันที่ผิดนัดชำระ ค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดในคำสั่งกรมศุลกากรที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจนถึงวันที่ชำระ ค่าสินไหมทดแทนแล้วเสร็จ

ประเด็นที่สอง กรณีที่กรมศุลกากรได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้ระบุให้ชำระดอกเบี้ยด้วย กรมศุลกากรจะเรียกเก็บดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ หรือไม่ และหากศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน บางส่วน โดยในคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมิได้ระบุให้ชำระดอกเบี้ย หากกรมศุลกากรจะเรียก เก็บดอกเบี้ย จะเป็นการดำเนินการที่เกินคำพิพากษาหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่ง แล้วว่า กรมศุลกากรมีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ตามมาตรา ๒๒๔ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมศุลกากรจึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระดอกเบี้ยของต้นเงินค่าสินไหม ทดแทนได้ แม้ว่าในชั้นที่ออกคำสั่งเดิมที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะมีได้ระบุให้เจ้าหน้าที่ชำระดอกเบี้ย ก็ตาม ทั้งนี้ แม้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองจะมีได้ระบุเกี่ยวกับดอกเบี้ยไว้ แต่ความรับผิดในเรื่อง ดอกเบี้ยนั้นได้เกิดขึ้นแล้วตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และ คำพิพากษาของศาลปกครองก็มีได้มีผลเป็นการยกเว้นความรับผิดในดอกเบี้ยแก่เจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้แล้ว กรมศุลกากรย่อมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะคิดดอกเบี้ยจากต้นเงินค่าสินไหมทดแทนนั้นได้ การที่กรม ศุลกากรจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระดอกเบี้ยจึงไม่เป็นการดำเนินการที่เกินคำพิพากษาของศาลปกครอง

ประเด็นที่สาม อธิบดีกรมศุลกากรมีอำนาจสั่งงดหรือลดการเรียกเก็บดอกเบี้ยจาก เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ รวมทั้งหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๑๘.๗/ว. ๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การคิดดอกเบี้ยกรณีเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง และกรณีกระทำผิด ทางละเมิด มิได้บัญญัติให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจงดหรือลดดอกเบี้ยที่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดต้องชำระให้แก่ทางราชการ ดังนั้น อธิบดีกรมศุลกากรจึงไม่อาจพิจารณางดหรือลด ดอกเบี้ยได้

(นายดิศทัต ใตระกิตย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

^๕ข้อ ๒.๑ เมื่อส่วนราชการได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลา อันสมควรแล้ว หากไม่ชำระหนี้ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้เรียกดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ผิดนัด