

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ระยะเวลาดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
กับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๕๑๒/๔๑๖๗ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ยืมเครื่องมือเก็บตัวอย่างดินตะกอนทะเล (Box Corer) จากสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติเพื่อใช้ในการตรวจเฝ้าระวังปริมาณสารปรอทในอ่าวไทย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เครื่องมือดังกล่าวสูญหายเนื่องจากตกทะเลขณะออกเก็บตัวอย่างดินตะกอนและไม่สามารถกู้คืนมาได้ สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้จัดซื้อเครื่องมือใหม่ส่งคืนแก่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ รวมค่าขนส่งแล้วเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๑,๑๑๐,๑๒๗.๕๖ บาท

(๒) สถาบันวิจัยทรัพยากรทางน้ำได้มีคำสั่งที่ ๑๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริง และรายงานผลการสอบสวนต่ออธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สรุปได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นเหตุสุดวิสัย เนื่องจากขณะออกเก็บตัวอย่างดินตะกอน สภาพอากาศแปรปรวน มีคลื่นลมแรง ทำให้ลวดสลิงที่ยึดติดกับเครื่องมือขาดเป็นเหตุให้เครื่องมือตกทะเล และกรณีไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่จึงไม่มีเหตุให้ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) ทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาผลการสอบสวนดังกล่าวแล้ว มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งว่า กรณียังมีข้อเท็จจริงที่น่าสงสัยและยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะสรุปได้ว่ามิใช่การกระทำของเจ้าหน้าที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อหาผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(๔) รองอธิการบดีด้านบริหารบุคคลและพัสดุ ปฏิบัติราชการแทนอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีคำสั่งที่ ๓๕๙๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้ง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๔๑๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ต่อมาประธานคณะกรรมการได้เสนอให้อธิการบดีแต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญทางวิศวกรรมศาสตร์ที่มีความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องมือเก็บตัวอย่างดินตะกอนเพิ่มเติม อธิการบดีจึงมีคำสั่งที่ ๔๑๔๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์เป็นกรรมการเพิ่มเติม ส่วนผู้มีความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือดังกล่าวนั้น คณะวิศวกรรมศาสตร์แจ้งว่าไม่มีผู้เชี่ยวชาญ จึงไม่อาจเสนอบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการเพิ่มเติมได้

(๕) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้รายงานผลการสอบสวนต่ออธิการบดีเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๗ สรุปได้ว่า จากข้อเท็จจริงที่สอบสวนยังไม่ได้ข้อสรุปว่าการที่เครื่องมือตกทะเลสูญหายเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือเกิดจากเหตุสุดวิสัย นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่คลุมเครือเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือ ลักษณะของเชือก และขนาดของเรือที่จำเป็นต้องสอบสวนเพิ่มเติมอีกหลายประการ จึงมีมติให้อธิการบดีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมเพื่อสอบสวนให้ได้ข้อสรุปว่ากรณีมีผู้ใดต้องรับผิดชอบหรือไม่ อธิการบดีพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานการสอบสวนยังไม่ชัดเจน จึงขอให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ สอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม แต่หลังจากสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้มีมติว่ากรณีไม่สามารถหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ เนื่องจากเหตุการณ์เกิดขึ้นเป็นเวลานานประกอบกับขาดผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเครื่องมือดังกล่าว

(๖) อธิการบดีได้ขอให้คณะนิติศาสตร์พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการกรณีนี้ ซึ่งคณะนิติศาสตร์ได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เสนอความเห็น ว่า โดยที่ข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนยังไม่ชัดเจนเพียงพอแก่การวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ อธิการบดีจึงควรสั่งการให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ สอบสวนเพิ่มเติมให้ได้ข้อสรุปว่าการที่เครื่องมือสูญหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากความประมาทหรือความจงใจของบุคคล อธิการบดีพิจารณาแล้วจึงได้สั่งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามเสนอ

(๗) อธิการบดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ขอรื้อว่าการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้ชี้แจงว่าระยะเวลาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้กำหนดเอาไว้ จึงน่าจะวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา ๔๔๘ โดยใช้หลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดอายุความเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดไว้ภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันที่เกิดเหตุละเมิด แต่เนื่องจากกรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงเห็นควรให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว และขอทราบกำหนดระยะเวลาดำเนินการสอบหาข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีที่มีได้กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามข้อ ๘^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณามีคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงต้องคำนึงถึงอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ

สำหรับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะต้องกระทำภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือภายในสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจรู้ได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏหรือรู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเรียกร้องตามอายุความที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะดังกล่าวข้างต้นจะต้องกระทำภายในอายุความทั่วไปตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดมีอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดด้วย

กรณีที่หาหรือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดยังไม่ได้ข้อสรุปว่า มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

^๑ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๓มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้น ปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ฯลฯ

ฯลฯ

หรือไม่ และได้แก่ผู้ใด อายุความสองปีในการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ วรรคสองจึงยังไม่เริ่มต้นนับ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จ และเสนอความเห็นให้อธิการบดีวินิจฉัยสั่งการภายในกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ ทำละเมิด โดยเพื่อระยะเวลาสำหรับการตรวจสอบสำนวนโดยกระทรวงการคลังไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความในกรณีที่ปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๘