

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปี
ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๙.๕/๖๖๕๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีข้อเท็จจริงสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน จังหวัดนครราชสีมา ได้ออกตรวจติดตามผลการดำเนินการโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าของสำนักงานป่าไม้ อำเภอกาบเชิง (เดิม) จังหวัดสุรินทร์ แล้วพบว่าการเบิกจ่ายเงินให้เกษตรกรในโครงการดังกล่าวไม่ถูกต้อง และการยกเลิกพื้นที่ตามโครงการดังกล่าวไม่สุจริต ความเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท

๒. กรมป่าไม้มีหนังสือ ลับ ที่ ทส ๑๖๑๐.๓/๑๔๗ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ และหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๓/๑๑๙ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ โดยเห็นว่าการตรวจสอบเอกสารการขอเข้าร่วมโครงการฯ เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้มีการเบิกจ่ายเงินเกินไปเป็นจำนวน ๑๘๑,๕๐๐ บาท ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ดังนี้

(๑) ว่าที่ร้อยตรี ชัชวาล มูลศาสตร์

(๒) นายอดุลสาเหะ นิลสามสี

(๓) นางพูนทรัพย์ เดชารักษ์

(๔) นายสุชิน วรพงษ์ไพบูลย์

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่ายกเลิกโครงการดังกล่าวไม่สุจริตนั้น เมื่อเกษตรกรไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของโครงการฯ ได้ ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในส่วนนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบแล้ว จึงไม่ควรถูกต้องรับผิดชอบ

๓. กรมบัญชีกลางมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๖/๒๓๐๐๐ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบโดยเห็นควรให้นายสุชินฯ ป่าไม้อำเภอกาบเชิง สำนักงานป่าไม้อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ และนางพูนทรัพย์ฯ เจ้าหน้าที่บริหารงานธุรการ ๕ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วมในเงินจำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท เนื่องจากเหตุละเมิดเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ

๔. กรมป่าไม้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๓/๑๔๖๑๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แจ้งให้นายสุชินฯ นำเงินจำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท มาชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมป่าไม้ และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๒.๘๐๓/๖๓๑๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ แจ้งให้นางพูนทรัพย์ฯ นำเงินจำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท มาชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมป่าไม้ ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๑/๔๖ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๕. นายสุชินา ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้พิจารณาอุทธรณ์มีความเห็นยืนยันคำสั่งเดิม ส่วนกรณีที่นางพูนทรัพย์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขออุทธรณ์คำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๑.๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แจ้งความเห็นยกอุทธรณ์ ซึ่งนางพูนทรัพย์ฯ มิได้ใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

๖. นายสุชินา ได้ใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๓/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ ๙๓/๒๕๕๕ ระหว่างนายสุชินา ผู้ฟ้องคดี กับอธิบดีกรมป่าไม้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

๗. อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ.๖๔๑/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๒๕/๒๕๕๕ เห็นฟ้องด้วยในคำพิพากษาของศาลปกครองเชียงใหม่ แต่ศาลปกครองเชียงใหม่มิได้กำหนดคำบังคับว่าให้การเพิกถอนคำสั่งฯ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฯ มีผลเมื่อใด ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควรกำหนดให้มีผลนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามลำดับ

๘. ส่วนคดีปกครอง สำนักกฎหมาย กรมป่าไม้ ได้มีบันทึก ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๙.๕/๖๕๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงส่วนสืบสวนสอบสวนในฐานะผู้พิจารณาเสนออธิบดีกรมป่าไม้ให้ออกคำสั่งฯ โดยแจ้งผลคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พร้อมขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองกรณีของนางพูนทรัพย์ฯ ว่าสมควรเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

๙. ส่วนสืบสวนสอบสวน สำนักกฎหมาย กรมป่าไม้ ได้มีบันทึก ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๙.๓/๒๓๕ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงส่วนคดีปกครอง แจ้งว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีผลเป็นการเฉพาะราย เมื่อนางพูนทรัพย์ฯ ไม่ได้ดำเนินการโต้แย้งคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน และไม่ได้ดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีจึงถือได้ว่านางพูนทรัพย์ฯ ได้อยอมรับมูลหนี้จากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน จำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท แล้ว และมูลหนี้ดังกล่าวเป็นมูลหนี้ที่เกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของนางพูนทรัพย์ฯ จนก่อให้เกิดความเสียหายกับกรมป่าไม้ นางพูนทรัพย์ฯ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น คำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงชอบแล้ว

กรมป่าไม้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องนี้มีความเห็นทางกฎหมายเป็นสองฝ่าย ดังนั้นเพื่อความถูกต้องเป็นธรรมและเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงเห็นควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อหาข้อยุติของปัญหาตามประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เมื่อคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนของนางพูนทรัพย์ฯ ได้ถึงที่สุดแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีของนายสุชินา ซึ่งมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันตามความเห็นของกรมบัญชีกลางว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจในการออกคำสั่ง

เพราะเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินสิบปี จึงขาดอายุความแล้ว ศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง และกรมป่าไม้ได้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กรมป่าไม้ ในฐานะผู้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อยึดอายัดทรัพย์สินของนางพูนทรัพย์ฯ ขายทอดตลาดนำเงินมาชดใช้ให้แก่กรมป่าไม้ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากกรมป่าไม้ได้ตรวจพบทรัพย์สินและใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับ นางพูนทรัพย์ฯ แล้ว และต่อมานางพูนทรัพย์ฯ ได้ยื่นฟ้องกรมป่าไม้ต่อศาลปกครอง กรมป่าไม้ควรจัดการ ทรัพย์สินดังกล่าวอย่างไร

๓. ตามข้อ ๒ ผู้ออกคำสั่งจะชะลอการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินของนางพูนทรัพย์ฯ ไว้ในระหว่างนี้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดได้หรือไม่ และอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

๔. การชะลอการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินของนางพูนทรัพย์ฯ แต่ระยะเวลา การบังคับคดีใกล้ครบกำหนดสิบปี ตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หากรอผลการพิจารณาของศาลอาจพ้นระยะเวลาการบังคับคดีได้ กรมป่าไม้จะต้องดำเนินการอย่างไร

๕. หากในระหว่างระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ปรากฏว่านางพูนทรัพย์ฯ ได้เสียชีวิตลง และกรมป่าไม้ได้ยื่นฟ้องทายาทของนางพูนทรัพย์ฯ ต่อศาลปกครอง ภายในอายุความ หนึ่งปีแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับฟ้องเนื่องจากผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจในการออกคำสั่ง เพราะเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้ว กรณีเช่นนี้ กรมป่าไม้ยังคงใช้ มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แก่ทายาทซึ่งมีสิทธิรับมรดกของนางพูนทรัพย์ฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

๖. หากกรมป่าไม้ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่น ที่ดิน บัญชีเงินฝากธนาคาร รถยนต์ พันธบัตร แล้ว แต่ไม่พบทรัพย์สินหรือพบแต่ขายทอดตลาด นำเงินมาชำระหนี้บางส่วนแล้วแต่ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ ขอทราบว่าการนี้ดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ ที่สามารถฟ้องล้มละลายได้ ดังนั้น กรมป่าไม้จะต้องฟ้องล้มละลายแก่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อีกหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้โดยมีผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงาน ปลัดกระทรวงและกรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อกรมป่าไม้ ได้มีหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กรมบัญชีกลาง ทราบแล้ว กรมบัญชีกลางได้พิจารณาให้ความเห็นในกรณีของบุคคลที่ต้องรับผิดชอบว่า นายสุชิน วรพงษ์ไพบุลย์ กระทำการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลภายนอกในการยื่นหลักฐานอันเป็นเท็จ พฤติการณ์ของนายสุชินฯ จึงเป็นการอาศัยโอกาสในหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนนางพูนทรัพย์ เดชารักษ์ มีหน้าที่นำเงินสดไปจ่ายให้แก่เกษตรกรโดยตรง แต่กลับนำเงินไปมอบให้นายสุชินฯ เพื่อจ่ายให้ แก่เกษตรกรแทน จนเป็นเหตุให้มีการรับเงินไปโดยทุจริต พฤติการณ์ของนางพูนทรัพย์ฯ ถือได้ว่าเป็นการกระทำ ด้วยความประมาทเลินเล่อ บุคคลทั้งสองจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน

๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท สำหรับว่าที่ร้อยตรี ชัชวาล มูลศาสตร และนายอุตสาหะ นิลสามสี กรมบัญชีกลาง มีความเห็นว่า ได้ปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ แล้ว ว่าที่ร้อยตรี ชัชวาลฯ และนายอุตสาหะฯ จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของกรมป่าไม้ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมป่าไม้จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนางพูนทรัพย์ฯ ได้หรือไม่อย่างไร เมื่อกรณีละเมิดในเรื่องเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่าคำสั่งเรียกให้นายสุชินฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย อันเกิดแต่มูลละเมิดเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด นั้น เห็นว่า การที่กรมป่าไม้จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กับนางพูนทรัพย์ฯ ได้นั้น สมควรที่กรมป่าไม้จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า หนังสือกรมป่าไม้ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๒.๘๐๓/๖๓๑๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ที่เรียกให้นางพูนทรัพย์ฯ ชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท เป็นการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๒๕/๒๕๕๙ ให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมป่าไม้ตามหนังสือกรมป่าไม้ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๓/๑๙๑๖๑ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่เรียกให้นายสุชินฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๑.๑/๒๗๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ นั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ย่อมผูกพันคู่กรณีตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง* แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ไม่มีผลผูกพันไปถึงนางพูนทรัพย์ฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วมกับนายสุชินฯ แม้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองสูงสุดยกขึ้นวินิจฉัยจะเป็นข้อเท็จจริงเดียวกันกับข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุในการออกคำสั่งเรียกให้นางพูนทรัพย์ฯ ชำระค่าสินไหมทดแทนก็ตาม เนื่องจากนางพูนทรัพย์ฯ มิได้เข้าเป็นคู่กรณีในคดีนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๒๕/๒๕๕๙ จึงไม่มีผลเป็นการเพิกถอนหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๒.๘๐๓/๖๓๑๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ที่เรียกให้นางพูนทรัพย์ฯ ชำระค่าสินไหมทดแทนในเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้คำสั่งเรียกให้นางพูนทรัพย์ฯ ชำระค่าสินไหมทดแทนในเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นตามหนังสือกรมป่าไม้ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๒.๘๐๓/๖๓๑๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ จะไม่ถูกเพิกถอนตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามข้อหารือในเรื่องนี้ปรากฏว่า เหตุที่นางพูนทรัพย์ฯ กระทำละเมิดเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และปี พ.ศ. ๒๕๓๘ กรณีจึงเป็นเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ การนับอายุความใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

* มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษานั้นถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำละเมิด กล่าวคือ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๖/๒๕๕๑^๓

เมื่อกรมป่าไม้เพิ่งมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๒.๘๐๓/๖๓๑๖ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ เรียกให้นางพูนทรัพย์ฯ ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒,๐๕๙,๓๐๐ บาท ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่เหตุละเมิดได้เกิดขึ้นแล้วกว่าสิบปีเศษ กรณีจึงถือได้ว่ากรมป่าไม้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ กรมป่าไม้จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนางพูนทรัพย์ฯ ได้ เพราะจะขัดต่อหลักที่ว่า การกระทำทางปกครองของรัฐต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการบริหารการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๕๒/๒๕๔๗^๔ และเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙^๕

อนึ่ง กรณีที่กรมป่าไม้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

“มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ฯลฯ

ฯลฯ

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองสูงสุด พิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน และกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจออกคำสั่งให้พนักงานองค์การตลาด เพื่อเกษตรกรชดเชยค่าสินไหมทดแทน

“บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

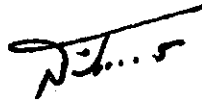
(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อบุคคลผู้รับคำสั่งตั้งแต่วันที่นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป トラบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายมาแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๕๑^๕ ดังนั้น หากอธิบดีกรมป่าไม้ผู้ทำคำสั่งเรียกให้นางพูนทรัพย์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือผู้บังคับบัญชาเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกคำสั่งเมื่อล่วงพ้นกำหนดอายุความแล้วเช่นเดียวกับกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ก็ย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้

ประเด็นที่สองถึงประเด็นที่หก เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรมป่าไม้ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนางพูนทรัพย์ฯ ได้เพราะเหตุที่กรมป่าไม้ออกคำสั่งเรียกให้นางพูนทรัพย์ฯ ชำระค่าสินไหมทดแทน เมื่อล่วงพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นอื่นอีก



(นายตัสทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๐

“มาตรา ๔๔ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะดำเนินการขึ้นเพราะการแสดงความเห็นเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และการดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่งใหม่ภายหลังการเพิกถอนคำสั่งเดิม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๕/๓๕๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี