

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับ
ความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศร ๐๒๐๙/๑๒๕๐๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณา คำขอให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่ง ที่ สป ๔๙๓-๔๙๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญรวมหกนาย ดังนี้

๑.๑ ลงโทษไล่นายพิสิษฐ์ ศิวาลัย และนายชัชวาลย์ วัตอักษร ออกจากราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ และฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ อย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

๑.๒ ลงโทษปลดนายกมล ภูประเสริฐ นายยุทธชัย อุตมา นายเลี่ยม พูลเยี่ยม และนายเกียรติ อัมพรายน ออกจากราชการ ฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนฯ

ต่อมาข้าราชการทั้งหกนายได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยนายกรัฐมนตรี้ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ตามข้อเสนอ ของ ก.พ. และมีหนังสือลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๕ แจงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ข้าราชการทั้งหกนายทราบ

๒. ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้งหกนายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และให้กระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี กลับเข้ารับราชการและคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ตั้งแต่วันลงโทษ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่มิได้ฟ้องขอให้ศาล ปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเรียกให้ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองได้ร่วมการพิจารณาและศาลปกครอง สูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๕๔-๖๕๙/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๓๒-๘๓๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ สรุปได้ว่า การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัยและของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการในกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งหกนายนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีบุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางร่วมเป็นกรรมการ อยู่ด้วย การที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งหกนายตามผลการพิจารณา

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๒๓๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมติ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมี
ผล

ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย และการที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์
จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งหกราย
และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้อยกอุทธรณ์ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ

๓. ในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจำนวนห้าราย ได้แก่ นายพิสิษฐ์ฯ
นายกมลฯ นายชัชวาลย์ฯ นายเลี่ยมฯ และนายเกียรติฯ ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงศึกษาธิการขอให้
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายจากการถูกลงโทษทางวินัย แต่โดยที่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖
ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานภายในกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นผลให้นายชัชวาลย์ฯ นายเลี่ยมฯ และนายเกียรติฯ
อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ยังอยู่ใน
สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงพิจารณา
คำขอเฉพาะรายนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ โดยนายพิสิษฐ์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗
และนายกมลฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ขอให้ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยระบุว่ารวมถึงเงินเดือน เงินบำนาญ ค่าเช่าบ้าน ตลอดจนดอกเบี้ยผิดนัดร้อยละ
๗.๕ ต่อปี ตามจำนวนเงินต้นและเวลาผิดนัด การเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ค่าเสีย
โอกาสได้รับเบี้ยประชุม การเยียวยาความเสียหายทางด้านจิตใจ ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการได้รับหนังสือของบุคคลทั้งสองเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

๔. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ลับ ที่ ศธ ๐๒๐๑.๕/๒๒๖
ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๑.๔/๖๔๙ ลงวันที่
๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงกรมบัญชีกลาง ทหารเรือเกี่ยวกับสิทธิของนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ
ในการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินค่าเช่าบ้าน รวมทั้งดอกเบี้ยผิดนัดของเงินดังกล่าว
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๓๐๑๖๕ ลงวันที่
๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ แจ้งความเห็นสรุปได้ว่า นายพิสิษฐ์ฯ
และนายกมลฯ มีสิทธิได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนระหว่างถูกไล่ออกจากราชการและปลดออกจาก
ราชการจนถึงวันก่อนเกษียณอายุราชการ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกรมบัญชีกลางว่าด้วยการจ่าย
เงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ
แล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนสิทธิ
ในการได้รับเงินประจำตำแหน่งของบุคคลทั้งสองย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวต่อไป และกรณีเงินค่าเช่าบ้าน บุคคล
ทั้งสองย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านในช่วงเวลาที่ถูกไล่ออกจากราชการและปลดออกจากราชการ
โดยเทียบเคียงกับกรณีข้าราชการที่ถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน อันเป็นเหตุ
ให้ถูกงดเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินค่าเช่าบ้าน แต่ต่อมาเมื่อกรณีถึงที่สุดปรากฏว่าผู้นั้นมีสิทธิได้รับ
เงินเดือนในระหว่างที่ถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน และมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน
สำหรับเดือนที่มีสิทธิได้รับเงินเดือน ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ

พ.ศ. ๒๕๔๗ และสำหรับการจ่ายดอกเบี้ยผิดนัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๓๔ แห่งระเบียบดังกล่าวเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แล้วต่อบุคคลภายนอกได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องชดใช้ดอกเบี้ยผิดนัดแก่ผู้ยื่นคำขอ โดยคิดดอกเบี้ยผิดนัดในจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันทำละเมิดจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหน่วยงานของรัฐเมื่อได้รับคำขอแล้ว จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดและเกิดขึ้นในขณะที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงจะพิจารณาคำขอและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่จะชดใช้ให้กับผู้ยื่นคำขอ ทั้งนี้หากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะต้องจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ยื่นคำขอ และไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินดังกล่าวกำหนดห้ามเรียกดอกเบี้ย สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการย่อมพิจารณาในส่วนของการชดใช้ดอกเบี้ยได้ โดยพิจารณาตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การพิจารณาคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของกระทรวงศึกษาธิการ และเรียกให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องต่อศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด แล้วต่อมาเมื่อศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้เสียหายจะมีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่อย่างไร

๒. เงินเดือน เงินเดือนตามที่ได้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ซึ่งจ่ายให้แก่ผู้เสียหาย โดยเป็นการจ่ายตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือตามมติขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ เช่น ก.พ. จะถือว่าเงินจำนวนดังกล่าวเป็นค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาพิจารณาชดใช้ให้ผู้เสียหายหรือไม่ อย่างไร

๓. คำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องยื่นต่อหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาใด เป็นอายุความหรือไม่ อย่างไร

๔. ถ้าเป็นกรณีที่มีอายุความ คำขอของนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ที่ให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด และถือว่าคำขอดังกล่าวขาดอายุความหรือไม่

๕. กรณีที่คำขอขาดอายุความแล้ว ปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐสามารถวินิจฉัยตัดสิทธิของนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ได้เองโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นพิจารณา หรือยังต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นก่อนเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

๖. กรณีที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยผิดนัดร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการสามารถพิจารณาจ่ายให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ แม้ว่ากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินเดือน เงินเดือนตามที่ได้มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ จะไม่ได้กำหนดเรื่องดอกเบี้ยใช้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ในระหว่างเวลาที่ถูกไล่ออกและปลดออกจากราชการจนถึงวันก่อนเกษียณอายุราชการ ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางแล้ว แต่โดยที่นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ได้ยื่นคำขอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการขอให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยระบุว่าค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวรวมถึงดอกเบี้ยผิดนัดของเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษรายเดือน เงินค่าเช่าบ้าน เงินบำนาญ และสิทธิประโยชน์ที่เป็นเงินอื่น ๆ ที่ค้างจ่ายด้วย ซึ่งกรมบัญชีกลางได้ให้ความเห็นว่าหากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการต้องจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินค่าเช่าบ้านให้แก่นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ก็สามารถพิจารณาในส่วนของการชดเชยดอกเบี้ยได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงมีข้อสงสัยว่าเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์อื่นที่คำนวณเป็นเงินได้ซึ่งได้จ่ายให้แก่ นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ นั้น จะถือเป็นค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพราะหากเงินดังกล่าวถือเป็นค่าสินไหมทดแทนแล้ว ก็สามารถนำมาคำนวณเพื่อจ่ายดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๕๔-๖๕๙/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๓๒-๘๓๗/๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีบุคคลที่มีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้วินิจฉัยว่าการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของกระทรวงศึกษาธิการเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาได้ว่าการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของกระทรวงศึกษาธิการเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีประเด็นที่ต้องพิจารณารวมสี่ประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายพิสิษฐ์ ศิริลัย และนายกมล ภูประเสริฐ มีสิทธิยื่นคำขอให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาใด เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕^๑ หรือจะยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐขอใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑^๒ ก็ได้ โดยการจะใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐขอใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เช่นเดียวกับการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีการฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีจที่ ๑๑๐/๒๕๕๓^๕ กรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แต่บุคคลทั้งสองได้ยื่นคำขอให้กระทรวงศึกษาธิการขอใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่

^๑มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

^๒มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

^๓มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^๔มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่ง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๒๓๘ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ตามลำดับ จึงเป็นการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้ว สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ จึงขาดอายุความ

ประเด็นที่สอง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ หรือไม่ เห็นว่า โดยที่ข้อ ๔^๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดว่า ในระเบียบนี้ “ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ ดังนั้น เมื่อความเสียหายในกรณีนี้หรือกรณีที่เกิดจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงมิใช่ “ความเสียหาย” ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบฯ ที่จำต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบดังกล่าว ปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่สาม เงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้จ่ายให้แก่ นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เห็นว่า เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้จ่ายให้แก่ นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ภายหลังจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐจ่ายให้แก่บุคคลทั้งสองเพื่อเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนในระหว่างที่ถูกลงโทษทางวินัยตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเท่านั้น มิใช่ค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลทั้งสองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดแต่อย่างใด

ประเด็นที่สี่ กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการต้องจ่ายดอกเบี้ยผิดนัดเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์อื่นที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้มิได้กำหนดเรื่องดอกเบี้ยไว้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะพิจารณาจ่ายดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ นายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของนายพิสิษฐ์ฯ และนายกมลฯ ขาดอายุความแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาในประเด็นนี้

(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๐