

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ทหารเรือแนวทางปฏิบัติการดำเนินคดีแพ่งในขณะ
คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง

ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือ ที่ ทม ๐๒๐๒.๖(๒)/๖๑๖๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า ในระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๓๙ นายทวีศักดิ์ บัวพันธ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๖ ได้ขอยกเงินโครงการวิจัยเกี่ยวกับโรคเอดส์ของทบวงมหาวิทยาลัย โดยใช้วิธีปลอมแปลงแก้ไขใบถอนเงินธนาคาร ซึ่งขณะนั้นศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย ดำรงตำแหน่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัย กับนายสุชาติ เมืองแก้ว ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนอุดมศึกษา ได้ร่วมกันลงลายมือชื่อในใบถอนเงินธนาคารโดยมอบฉันทะให้นายทวีศักดิ์ไปติดต่อกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อขอให้ธนาคารออกเช็คเช็คให้แก่นักวิจัยที่มีรายชื่อระบุไว้ในใบถอนเงิน เมื่อรับใบถอนเงินแล้ว นายทวีศักดิ์ได้ปลอมแปลงเอกสารโดยแก้ไขตัวเลขจำนวนเงินให้สูงขึ้น และแก้ไขชื่อนักวิจัยที่จะให้ธนาคารออกเช็คเช็คเป็นชื่อนายทวีศักดิ์กับพวกแล้วทุจริตยักยอกเงินดังกล่าวไป ต่อมา ได้มีการดำเนินคดีอาญาแก่นายทวีศักดิ์คดีถึงที่สุดโดยศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำคุก ๕๐ ปี และให้คืนเงินที่ยักยอก ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้บังคับคดีตามคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า นายทวีศักดิ์ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ ที่จะนำมาบังคับชำระหนี้ได้ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลาย ขณะนี้ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว นอกจากนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง การสอบสวนเสร็จสิ้นลงในเดือนมกราคม ๒๕๔๐ โดยคณะกรรมการสอบสวนวินิจฉัยว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบร่วมกับนายทวีศักดิ์ คือ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับพวกของนายทวีศักดิ์ ซึ่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว จึงได้รายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณา พร้อมกับส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งเรียกให้ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) กับพวกของนายทวีศักดิ์ร่วมกันชดใช้เงินให้แก่ทบวงมหาวิทยาลัย ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง ต่อมา กระทรวงการคลังได้วินิจฉัยว่าศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย กับนายสุชาติ เมืองแก้ว ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายจึงต้องร่วมรับผิดชอบในกรณีที่เกิดขึ้นด้วย ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๖/๒๒๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีคำสั่งให้ศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย และนายสุชาติ เมืองแก้ว ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พร้อมทั้งแจ้งสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ทราบ บุคคลทั้งสองได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งขณะนี้เรื่องร้องทุกข์ได้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ทบวงมหาวิทยาลัยจึงขอหารือว่า

๑. ตามข้อ ๑๘^๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ ซึ่งตามข้อเท็จจริงศาสตราจารย์เกษม วัฒนชัย รับทราบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และนายสุชาติ เมืองแก้ว รับทราบเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ อายุความหนึ่งปีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่บุคคลทั้งสองทราบคำสั่ง หรือนับแต่วันที่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓) ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง อายุความทางแพ่งจะสะดุดหยุดอยู่ตามมาตรา ๖๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หากอายุความไม่สะดุดหยุดอยู่และศาลปกครองยังไม่มีคำพิพากษา ทบวงมหาวิทยาลัย

^๑ ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่ง สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

^๒ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ๑๒๑

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^๓ มาตรา ๖๗ เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๕ ของหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้น จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทั้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย

จะต้องดำเนินคดีทางแพ่งต่อไปหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทน ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า

๑. ในประเด็นที่ทบวงมหาวิทยาลัยหรือว่า อายุความฟ้องคดีแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำ ละเมิดต่อหน่วยงานฯ คือหนึ่งปีนับแต่วันแจ้งคำสั่งให้ทราบ (ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนัก กนยกรัฏมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) หรือนับแต่วันที่หน่วยงานฯมีคำสั่ง (ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) นั้น เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามูลละเมิดในเรื่องนี้ได้ เกิดขึ้นระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงเดือนมกราคม ๒๕๓๙ อันเป็นช่วงเวลาก่อนบังคับใช้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีเช่นนี้คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ในเรื่องเสรีที่ ๙๐/๒๕๔๑ ว่า กรณีการละเมิดที่ เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ นั้น ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเห็นว่า เรื่องอายุความเป็นส่วน ของสารบัญญัติ ดังนั้น จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘^๔ มาใช้บังคับ กล่าวคือ จะต้องเรียกค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งในกรณีนี้วันที่รู้ตัวผู้ พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่ปลด ทบวงมหาวิทยาลัยได้ลงนามสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๒. ข้อหารือในประเด็นที่ว่า ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ปกครอง อายุความทางแพ่งจะสะดุดหยุดอยู่ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หากอายุความไม่สะดุดหยุดอยู่และศาลปกครองยังไม่มี คำพิพากษา ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินคดีทางแพ่งต่อไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นเรื่องที่ใช้บังคับสำหรับการโต้แย้งคำสั่ง ทางปกครองเท่านั้น ในเรื่องนี้เป็นกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่ง จึงไม่อาจนำมาตราดังกล่าว มาปรับใช้ได้ ดังนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยจึงควรจะต้องรีบดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อไป

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

^๔ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อ พ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๔