

“ไล่เบียด” ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิอย่างไร ?

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มาตรา ๑๒ ให้อำนาจแก่หน่วยงานในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืน ทั้งนี้ ในการใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด มาตรา ๙ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบได้ถึงแก่ความตายก่อนหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาท ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท” และมาตรา ๑๖๐๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตายตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องบังคับเอาจากกองมรดก

สำหรับวิธีการใช้สิทธิไล่เบียดกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติอย่างไร จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ ? และหากทายาทเพิกเฉย หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิฟ้องทายาทให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองภายในอายุความใด ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังใน “คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว” ฉบับนี้มีคำตอบในประเด็นดังกล่าว โดยคดีนี้มีข้อเท็จจริง คือ ศาลฎีกามีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ฟ้องคดี) ชำระค่าเสียหายให้แก่เจ้าของที่ดิน อันเนื่องมาจากกรุงเทพมหานครได้เข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อวางอุปกรณ์ก่อสร้าง ตั้งสำนักงานชั่วคราวโดยไม่ได้รับความยินยอม ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหาย กรุงเทพมหานครจึงได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลฎีกาโดยได้นำเงินไปวางศาลเพื่อชำระค่าเสียหาย เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ หลังจากนั้น กรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ปรากฏผลการสอบสวนว่า มีเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวจำนวน ๓ คน โดยมี นาย ช. เป็นเจ้าหน้าที่หนึ่งในสามคนที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนด้วย

แต่เนื่องจากนาย ช. ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๒ กรุงเทพมหานครจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ แจ้งให้ทายาทโดยธรรมของนาย ช. จำนวนสี่คนร่วมกันหรือแทนกันนำเงินมาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร แต่ทายาททั้งสี่เพิกเฉย กรุงเทพมหานครจึงฟ้องทายาทจำนวนสี่คน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักกฎหมายและคดีของกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือเสนอความเห็นให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ฟ้องคดี) พิจารณาให้นาย ช. ต้องรับผิดชอบทางละเมิดและผู้ฟ้องคดีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๘

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

ประเด็นแรก หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากนาย ช. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๒ ความรับผิดของนาย ช. ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนาย ช. แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการออกคำสั่งให้ทายาทของนาย ช. ชำระค่าสินไหมทดแทนได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทายาทของนาย ช. นำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทน หนังสือดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ การที่จะบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีนั้นผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชำระค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นที่สอง หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิฟ้องทายาทของนาย ช. ให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองภายในอายุความใด ? โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีอายุความยาวกว่า ๑ ปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก” และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่จะอยู่ในบังคับของมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม ได้นั้นสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกต้องมีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี หากมีอายุความหนึ่งปีหรือน้อยกว่าหนึ่งปี อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้นั้นย่อมเป็นไปตามอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลนั้นนั้น ๆ

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำเงินไปวางศาลชำระค่าเสียหายตามคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ ถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากนาย ช. เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๒ ความรับผิดของนาย ช. ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของนาย ช. ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองอย่างช้าที่สุดคือวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี และแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้นำคดีมาฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงความตายของนาย ช. และรู้ว่านาย ช. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๘ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๒๑/๒๕๕๙)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงมีข้อสรุปที่เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึงแก่ความตายว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ และหากมีหนังสือเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทน หนังสือดังกล่าวก็มีใช้คำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ชำระหนี้ และหากทายาทของเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทชดใช้ค่าเสียหายในมูลละเมิด โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (ศาลที่มีเขตอำนาจ) ภายในอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
