

## “อายุความ” สิ้นสิทธิในการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

### Topic : สารคดี..ดี.. จากคดีปกครอง

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดภายในสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำการละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาสิ้นสิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย ดังนั้น หากพ้นระยะเวลานี้แล้วแม้ต่อมาหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้อีกต่อไป

**คำสำคัญ :** ละเมิด , อายุความ

### เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

**มูลเหตุของข้อพิพาท** เกิดจากขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่างในฐานะผู้บังคับบัญชาได้เสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจเพื่อให้จัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษตามที่คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเสนอ ต่อมาหลังจากได้รับอนุมัติซื้อที่ดินจากผู้มีอำนาจแล้ว ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับผู้ขายเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2542 และเบิกจ่ายเงินค่าที่ดินให้กับผู้ขายตามฎีกาเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณลงวันที่ 30 มีนาคม 2542 ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้แจ้งผลการตรวจสอบไปยังนายกเทศมนตรีว่า การดำเนินการจัดซื้อที่ดินไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ทำให้ทางราชการเสียหาย

เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งคณะกรรมการฯ ได้รายงานความเห็นต่อนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2552 เห็นว่าไม่มีผู้ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ตรวจสอบแล้วจึงมีหนังสือลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 แจ้งผลการตรวจสอบ โดยเห็นว่าหากผู้ฟ้องคดีพิจารณาอย่างรอบคอบย่อมเห็นถึงข้อบกพร่องของการจัดซื้อที่ดินที่มีราคาสูงกว่าความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดด้วย โดยเทศบาลได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2554 และได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังลงวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองโดยโต้แย้งประเด็นหนึ่งว่า การมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ทำการละเมิด เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์



## ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

**ประเด็นปัญหา :** ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหรือไม่ ?

**ข้อกฎหมายที่สำคัญ :** มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิด ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

และมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

**คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว หน่วยงานของรัฐยังต้องออกคำสั่งอย่างช้าที่สุดภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

การที่หน่วยงานของรัฐได้เบิกจ่ายเงินค่าที่ดินตามฎีกาเบิกจ่ายเงินนอกงบประมาณลงวันที่ 30 มีนาคม 2542 วันดังกล่าวถือเป็นวันที่มีการทำละเมิด

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ซึ่งแม้จะเป็นการออกคำสั่งภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ก็เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 443/2560*)

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1068-1072/2561 ซึ่งได้วินิจฉัยวางแนวทางและยืนยันหลักการให้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่กรณีมีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้เช่นเดียวกันด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีนี้ว่า เมื่อความเสียหายที่เทศบาลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้รับความเสียหายมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลาง แต่ได้มีการกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้นำราคากลางดังกล่าวไปใช้ในการทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้ทำการก่อสร้างตามสัญญาลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2544 ถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่เกิดภาระผูกพันแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่เอกชน และถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งลงวันที่ 15 สิงหาคม 2554 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

คดีนี้ถือเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติราชการที่ดีในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ว่า นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (2 ปี หรือ 1 ปี แล้วแต่กรณี) แล้ว หน่วยงานของรัฐยังต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย เพราะแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นก็ตาม แต่ถ้าการใช้สิทธิดังกล่าวเกินกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ก็ถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความตามที่กฎหมายกำหนด และส่งผลให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “**สายด่วนศาลปกครอง 1355**” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th) ⇨ **เมนูวิชาการ** ⇨ **เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง**)