

**แนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด**  
**เรื่อง กระบวนการคลังเห็นแตกต่างคำสั่งให้ชดใช้ต้องใช้อายุความ ๑ ปี**  
**(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗๑/๒๕๖๐)<sup>๑</sup>**

**สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง**

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งเรียกให้ปลัดเทศบาลในฐานะที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุที่นำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกยกเลิกไปแล้วมาคำนวณราคากลาง ทำให้ราคากลางในงานก่อสร้างสูงและเทศบาลได้รับความเสียหาย โดยการออกคำสั่งพิพาทเป็นกรณีที่เทศบาลเห็นว่าปลัดเทศบาลไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อนายกเทศมนตรีได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลังในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ แต่ได้มีคำสั่งเรียกให้ปลัดเทศบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่นายกเทศมนตรีได้รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ปลัดเทศบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คดีนี้มีมูลเหตุแห่งคดีเกิดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่า** เทศบาลได้รับความเสียหายจากการกำหนดราคากลางในงานก่อสร้างสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากนำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกยกเลิกไปแล้วมาคำนวณราคากลาง ทำให้ราคากลางสูงกว่า เมื่อนำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องมาใช้คำนวณ นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จากผลการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ รายงานผลการพิจารณาโดยมีความเห็นให้เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย และนายกเทศมนตรีทราบผลดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จากนั้นเทศบาลได้ส่งรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางจึงได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลสอบปากคำนายกเทศมนตรี (ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) และปลัดเทศบาล (ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) เพิ่มเติม

ต่อมากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด โดยมีปลัดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายด้วย ซึ่งนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้นนายกเทศมนตรี จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาว่าคำสั่งชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

**คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า** คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งสองชั้นศาลให้เหตุผลในคำวินิจฉัยแตกต่างกันในเรื่องอายุความ กล่าวคือ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๑๗

<sup>๑</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจาก บทความสันติคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๒.

มกราคม ๒๕๕๐ จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บริหารของเทศบาลรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามความเห็นดังกล่าวของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีระยะเวลาเกินกำหนด ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิด ซึ่งจำต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ จึงต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีระยะเวลาเกินกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

#### **หลักกฎหมายและบรรทัดฐานของคดีนี้**

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐและความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ไว้ ๒ ลักษณะ คือ (๑) อายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีที่ทั้งหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด) และ (๒) อายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด)

สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายสุรียา ดวงจิตร ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ

ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย