

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่*

พัฒนพิทย์ จิตต์พิพัฒนา**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ประजनปัจจุบัน***

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเอาไว้ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้เงินภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้เงินไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบคำพิพากษาของศาลปกครอง พบว่า กรณีหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงินนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลได้ให้เหตุผลในการรับคดีไว้พิจารณาด้วยอายุความที่แตกต่างกัน และการเริ่มนับอายุความใหม่ก็แตกต่างกัน ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความแล้ว หากต่อมาหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะด้วยเหตุออกตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือด้วยเหตุอื่นใดนั้น การออกคำสั่งเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องออกภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง ด้วยหรือไม่นั้นก็มีความเห็นแตกต่างกันออกไปเช่นกัน

จากการศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในเรื่องอายุความฟ้องคดีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้เงินไม่ชดใช้เงิน ให้หน่วยงานสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินดังกล่าว หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้เงินไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้มีกำหนดอายุความฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง รวมทั้ง

* บทความนี้มาจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่”

** นักศึกษาลัทธิสุตธนิตศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

*** ที่ปรึกษาวินิจฉัยคดี

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐในกรณีที่ต้องออกคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องออกภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง เช่นกัน

ABSTRACT

Section 10 paragraph two of Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539 has prescribed the prescription to exercise the right to claim compensation from the official who commits intentionally or grossly negligent the wrongful act against a State agency. As the above Section, the injured State agency shall have the power to give an order requiring such official to make the payment within two years as from the date on which the State agency knows of the wrongful act and of the official who would have paid the compensation. And in case where the State agency opines that such official is not liable, but the Ministry of Finance, having examined the same, opines the official to be liable, the right to claim such compensation shall be exercised within one year as from the date on which the State agency renders an order in accordance with the Ministry of Finance's opinion.

According to a comparative analysis of the Administrative Court judgments, it was found that in the cases where the State Agency filed the plaint with the Administrative Court claiming that the official refused to comply with its order requiring such official to reimburse the compensation, the Court accepted the above cases for trial by using the different grounds of prescription; and the restarting to compute the prescription of such cases was also differently. Moreover, in the cases where the State Agency had issued the order requiring the official to pay compensation within the prescription to exercise the right to claim compensation as prescribed in Section 10 paragraph two of the aforementioned Act, the State Agency then issued the new order to amend or revoke the previous order by the reason of being subject to the opinion of the Ministry of Finance or any other reason, the Court as well held the dissimilar opinions whether or not such new order had to be issued within the prescription pursuant to Section 10 paragraph two of the said Act.

From the studying, it is recommended that there should be the amendment of Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539 by prescribing the additional provisions regarding the prescription for filing the case. That is in the case where the official refuse to comply with the order of the State Agency requiring such official pays the compensation, the State Agency has the right to file the case with the Administrative Court within two years as from the expired date for the official to make such payment. And in the case where the State agency opines that such official is not liable, but the Ministry of Finance, having examined the same, opines the official to be liable, the right to file the case with the Court shall be exercised within one year as from the expired date for the official to make the payment as determined by the order rendered in compliance with the Ministry of Finance's opinion. Furthermore, in the case where the State Agency has to issue the new

order to amend or revoke the previous order requiring the official to reimburse the compensation, such new order has to be issued within the prescription in accordance with Section 10 paragraph two of the above-mentioned Act, as well.

1. บทนำ

อายุความหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องคดีต่อศาล เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแน่นอนในสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล¹ จึงมีความสำคัญและจำเป็นที่รัฐจะต้องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหรืออายุความการฟ้องคดีไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิรวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบได้ว่า อายุความมีกำหนดระยะเวลาสั้นยาวเท่าใด และเริ่มต้นนับอายุความเมื่อใด อายุความครบกำหนดเมื่อใด เพราะแม้จะทราบกำหนดระยะเวลาของอายุความ แต่หากไม่ทราบจะเริ่มนับอายุความตั้งแต่เมื่อใด ก็เป็นอันไม่อาจทราบได้ว่าสิทธิเรียกร้องนั้นจะครบกำหนดหรือขาดอายุความเมื่อใด² ดังนั้น วันเริ่มต้นนับอายุความจึงต้องมีความชัดเจนว่าจะเริ่มนับอายุความเมื่อใด เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ใช้สิทธิและรักษาสิทธิของตนได้ถูกต้อง รวมทั้งเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ถูกบัญญัติขึ้นด้วยความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตและได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เว้นแต่จะได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดที่เกิดขึ้น ทั้งนี้มาตรา 10 วรรคสอง ได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเอาไว้ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้เงินภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้เงินนั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีการกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ปัจจุบันได้มีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในลักษณะเดียวกันแต่มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความรับฟ้องของศาลแตกต่างกันในกรณีที่หน่วยงานได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว รวมทั้งในกรณีที่หน่วยงานได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วภายในอายุความ หากต่อมาหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องออกภายในอายุความด้วยหรือไม่ แนวคำวินิจฉัยของศาลก็มีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

¹ พระยาเทพวิฑูร. (บุญช่วย วณิกกุล), คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1-2 มาตรา 1 ถึง 240, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิทยา, 2509), น. 592.

² ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญาพร้อมทั้งระยะเวลาและอายุความ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549), น. 615.

บทความนี้ผู้ศึกษาจึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาอายุความที่ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณาในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาล ภายหลังจากที่หน่วยงานได้ใช้สิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงิน และปัญหาอายุความการออกคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ออกไปแล้วภายในอายุความ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในตอนท้าย

2. สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้สิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงิน

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า ศาลปกครองได้รับคำฟ้องในคดีลักษณะดังกล่าวด้วยอายุความที่แตกต่างกัน และการเริ่มนับอายุความในการรับฟ้องของศาลก็มีความแตกต่างกัน ดังนี้

2.1.1 ปัญหาอายุความที่ศาลปกครองจะรับฟ้องไว้พิจารณา จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง พบแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองแยกได้เป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก เป็นกรณีที่ศาลรับฟ้องไว้พิจารณาด้วยอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศาลวินิจฉัยว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันมีผลทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สะดุดหยุดลง

แนวทางที่สอง เป็นกรณีที่ศาลรับฟ้องด้วยอายุความตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลวินิจฉัยว่า การฟ้องคดีเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีหรืออายุความในการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงิน หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ขายทอดตลาดได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเช่นเจ้าหน้าที่ทั่วไป ถือได้ว่าเป็นการสั่งบังคับตามที่

กฎหมายให้อ่านใจไว้ อันเป็นการที่กฎหมายให้ “เอกสิทธิ์”³ แก่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องใช้สิทธิทางศาล เช่นเจ้าหน้าที่ไป เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ที่ให้ “อำนาจ” อธิปไตยในการสั่งยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง การแจ้งคำสั่งประเมินภาษีจึงมีผลเป็นอย่างไร เดียวกันกับการฟ้องคดี และเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงินดังกล่าว จึงเทียบเคียงได้กับการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่อันมีผลเป็นอย่างไร เดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันมีผลทำให้อายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สะดุดหยุดลง ด้วยเช่นกัน และเมื่อหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน หน้าที่หน่วยงานของรัฐนำมาฟ้องต่อศาลนั้นยังคงเป็นหนี้เดิม ไม่ใช่กรณีที่มีหนี้เกิดขึ้นใหม่ ทั้งยังไม่ปรากฏการแสดงเจตนาของทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีในการที่จะทำการแปลงหนี้ใหม่ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า กรณีนี้ไม่เข้าหลักเกณฑ์การแปลงหนี้ใหม่หรือก่อตั้งสิทธิขึ้นใหม่ ดังนั้น อายุความที่จะเริ่มต้นนับใหม่จึงต้องนับตามกำหนดอายุความของมูลหนี้เดิม คือ อายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับหลักในการปรับใช้กฎหมาย ต้องปรับใช้ตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ เว้นแต่เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ จึงนำกฎหมายกลางในเรื่องนั้นมาปรับใช้ได้ เมื่ออายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว จึงถือเป็นกรณีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้แล้ว อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องจึงต้องถือตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าในกรณีนี้ไม่สามารถนำมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันถือเป็นกฎหมายกลางมาปรับใช้ได้

2.1.2 อายุความการฟ้องคดีจะเริ่มต้นนับใหม่เมื่อใด

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือนับแต่วันที่ “รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 434/2544 มีความเห็นว่า การที่จะถือว่าหน่วยงานของรัฐ “รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” อาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี คือ กรณีแรก รู้ตามข้อเท็จจริง กรณีที่สอง รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายยังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ และผู้ใดต้องรับผิดบ้าง จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามระเบียบฯ กำหนดไว้

³ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสืบค้นเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2561, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act287.pdf>, น. 1.

เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว⁴ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 529/2544 เห็นว่า เมื่อกฎหมายให้นับอายุความโดยใช้ “หลักนับแต่รู้ถึงการละเมิด” การนับอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทน จึงควรถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นวันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในส่วนคำพิพากษาของศาลฎีกาแยกได้เป็น 2 แนวทาง คือแนวทาง แรกเห็นว่า เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ “ได้รับรายงาน” การสอบสวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง⁵ แนวทางที่สองเห็นว่า เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ “ได้ลงนามรับทราบรายงาน” การสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงและมีคำสั่งให้ต้องรับผิดชอบ⁶ ส่วนศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยการเริ่มนับอายุความ นับตั้งแต่ “วันที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดลงนามเห็นด้วยกับรายงานผล การสอบสวน”⁷ วันที่ “เห็นชอบตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและความเห็น ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด”⁸ วันที่ “ได้ลงนามรับทราบรายงานผลการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด”⁹

แต่จากการศึกษา เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ “รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าว เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง เมื่อหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การเริ่มนับ อายุความในกรณีนี้ไม่อาจกลับไปเริ่มนับอายุความในวันเดียวกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวได้อีก และตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้บัญญัติไว้เป็นหลักทั่วไปโดยให้เริ่ม นับอายุความแต่ขณะที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป อันเป็นการตัดเงื่อนไขให้ใช้สิทธิของตน โดยเร็ว¹⁰ หากปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิยอมถูกต้องสิทธิในการฟ้องคดี¹¹ จึงเกิดปัญหาว่าวันใดเป็นวันที่จะเริ่ม นับอายุความใหม่ จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง พบแนวคำวินิจฉัยแยกพิจารณาได้ เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก “วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามที่หน่วยงานได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน” เป็นกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด

⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น. 186.

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1131/2522 ที่ 1623/2531 ที่ 436/2537 และที่ 65/2539.

⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3329/2530 ที่ 5489/2533 ที่ 436/2537 และที่ 362/2538.

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 333/2559.

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1261/2560.

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2007/2559.

¹⁰ กัชย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, พิมพ์ ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 89.

¹¹ เสนีย์ ปราโมช, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549), น. 386.

ระยะเวลาตามที่หน่วยงานของรัฐได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 193/15 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางที่สอง “วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพอสมควร” เป็นกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดเวลาพอสมควรให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดย “ระยะเวลาพอสมควร” ศาลถือตามระยะเวลาโดยเทียบเคียงตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “...การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบ วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี...” โดยในกรณีนี้ถือว่าวันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นวันสิ้นสุดของอายุความสะดุดหยุดลง และเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

แนวทางที่สาม “วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง” เป็นกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความแล้ว ต่อมา หน่วยงานของรัฐเกิดเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เมื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาล อายุความจึงเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้หรือควรรู้ถึงเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยศาลเห็นว่าการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีหรืออายุความในการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมี “อำนาจ” ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้เงินภายในระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐกำหนด หน่วยงานของรัฐย่อมใช้อำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ในการขายทอดตลาดได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยเทียบเคียงได้กับกรณีของประมวลรัษฎากร มาตรา 12 ที่ให้ “อำนาจ” อธิบดีในการสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือการสั่งให้ชำระภาษีนั้น ถือได้ว่าเป็นการสั่งบังคับตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อันเป็นการที่กฎหมายให้ “เอกสิทธิ์” แก่หน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องใช้สิทธิทางศาลเช่นเจ้าหน้าที่ทั่วไป การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/14 (5) อันมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยที่

มาตรา 193/15 วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4543/2547 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3853/2556) ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวเจ้าหน้าที่ไม่ชุดใช้เงิน วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็นวันเริ่มนับอายุความฟ้องคดีใหม่ ผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยตามแนวทางแรกที่เห็นว่าวันเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีใหม่ คือ “วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามที่หน่วยงานได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน” ส่วนในแนวทางที่สอง ผู้ศึกษาเห็นว่า “ระยะเวลาพอสมควร” หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นผู้กำหนดเอง จะทำให้หน่วยงานไม่อาจรู้ได้ว่าการเริ่มนับอายุความการฟ้องคดีเริ่มนับได้ตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งขัดต่อหลักการเริ่มนับอายุความการฟ้องคดี ส่วนในแนวทางที่สาม การเริ่มนับอายุความนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้หรือควรรู้ถึงเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี จึงเป็นการยากต่อหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ ซึ่งจะส่งผลทำให้การฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐขาดอายุความได้

2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งเดิมที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ออกคำสั่งภายในอายุความไปแล้ว

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยการออกคำสั่งดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันถือเป็นสาระสำคัญที่จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อนออกคำสั่งด้วย กรณีจึงเกิดปัญหาว่า ในขณะที่เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังยังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาก่อนอายุความสิ้นสุด ผู้แต่งตั้งเกรงจะขาดอายุความจึงมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ 17 วรรคห้า ของระเบียบฯ ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนด หากต่อมมาหน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งความเห็นจากกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเดิมที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ออกไปแล้ว หากได้ออกภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามที่มาตรา 10 วรรคสอง ย่อมไม่เกิดประเด็นปัญหาเพราะถือว่าได้ออกภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากออกคำสั่งภายหลังจากพ้นกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสองไปแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถทำได้หรือไม่ โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กล่าวถึงอายุความในกรณีดังกล่าวไว้ จึงต้องศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง จากการศึกษาพบว่าศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยออกเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก ศาลเห็นว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว คำสั่งที่ออกมาภายหลังไม่ว่าจะออกตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือออกมาเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งเดิม ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ

แนวทางที่สอง ศาลเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบล่วงหน้าก่อนอายุความตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนของหน่วยงานของรัฐที่เริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ “รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด” ต้องเปลี่ยนแปลงไป การออกคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนของหน่วยงานของรัฐที่ออกพ้นกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางแรกไม่สอดคล้องกับหลักการเริ่มนับอายุความ ที่เริ่มนับแต่วันที่ “รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด” เหตุเพราะทำให้อายุความเริ่มนับใหม่ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นจากกระทรวงการคลัง และเป็นการตีความบังคับใช้กฎหมายโดยเป็นการขยายอายุความออกไป เมื่ออายุความตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่กระทบสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยตรง ซึ่งการจะขยายอายุความดังกล่าวจะทำให้ได้ก็แต่ในกรณีที่กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดไว้เท่านั้น มิใช่เป็นดุลพินิจของศาล หรือคู่กรณีจะตกลงกันที่จะให้ชดใช้ ขยายออก หรือยื่นเข้าซึ่งอายุความไม่ได้ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสามารถยื่นหรือขยายได้ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอีกครั้งหลังจากที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในอายุความไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการออกตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หรือออกมาเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งเดิม ผู้ศึกษาเห็นว่า หน่วยงานของรัฐถูกผูกพันให้ต้องออกภายในกำหนดอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าวด้วย

ผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยกับแนวทางที่สอง เนื่องจากสอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยอายุความในส่วนของหลักการเริ่มนับอายุความ เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง ได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไว้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น โดยกำหนดวันเริ่มนับอายุความไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวภายในอายุความสองปีนับจากวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ “รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน” หรือภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่ “วันที่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิด ดังนั้น การที่กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบเมื่อล่วงพ้นอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าไม่มีผลทำให้ วันเริ่มนับอายุความต้องเปลี่ยนแปลงไปจากที่มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในกรณีที่หน่วยงานออกคำสั่งเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขด้วยเหตุอื่นก็ต้องออกภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด เพราะเมื่อคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นคำสั่ง

ทางปกครอง การออกคำสั่งดังกล่าวภายในกำหนดอายุความจึงต้องสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย

3. ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ในแต่ละประเด็นปัญหา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

3.1 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้สิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงินนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่การบังคับใช้กฎหมาย ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติอายุความการฟ้องคดีไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นมาตรา 10 วรรคสี่ ดังนี้

“อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ให้ใช้บังคับรวมถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้เงินให้หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินดังกล่าว และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้มีกำหนดอายุความฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง”

3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งเดิมที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ออกคำสั่งภายในอายุความไปแล้ว

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสามารถยื่นหรือขยายได้ การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกครั้งหลังจากที่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการออกตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อแก้ไขคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลความผิดเดียวกัน หน่วยงานของรัฐจึงถูกผูกพันให้ต้องออกภายในกำหนดอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าวด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยบัญญัติเพิ่มเติมเป็นมาตรา 10 วรรคสาม ดังนี้

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งเดิมให้มีกำหนดอายุความไม่เกินสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).
- พระยาเทพวิฑูร, (บุญช่วย วณิกกุล), คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1-2 มาตรา 1 ถึง 240, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยพิทยา, 2509).
- เสนีย์ ปราโมช,ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549).
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศส, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552.
- ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญาพร้อมทั้งระยะเวลาและอายุความ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549).

บทความ

- นิพนธ์ สะกิมี่, เปรียบเทียบความรับผิดทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย, วารสารกรมบัญชีกลาง, ปีที่ 50 เล่มที่ 4, กรกฎาคม-สิงหาคม, 2550.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 28, ฉบับที่ 2, มิถุนายน, 2541.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, สำนักงานศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

- Jurgen Schwarze, European Administrative Law. Sweet and Maxwell : London, 2006.
- Mahendra P. SINGH, German Administrative Law in Common Law Perspective, 2ed edition, Berlin Heidelberg New York Barcelona Hongkong London Mailand Paris Tokyo. Springer, 2001.