

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง อำนาจออกคำสั่งให้พนักงานองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรชดใช้ค่าในใหม่ทดแทน

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมีหนังสือที่ กษ ๒๒๐๗/๔๑๕๓ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ได้รับรายงานจากคณะกรรมการสะสางยอดสินค้าคงเหลือโครงการต่างๆ ว่าโครงการปุ๋ยนาปี ๒๕๒๐ (ปุ๋ยฟิลิปินส์) มียอดปุ๋ยคงเหลืออยู่ ๑๓๓.๒๐ ตัน แต่เป็นยอดปุ๋ยคงเหลือทางบัญชีเท่านั้น เพราะคณะกรรมการตรวจนับสินค้าคงเหลือ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ รายงานว่าไม่มีสินค้าคงเหลืออยู่จริง อ.ต.ก. จึงได้มีคำสั่ง ๑๔๐/๒๕๓๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงและหาผู้รับผิดชอบทางแพ่งซึ่งคณะกรรมการได้สอบสวนและรายงานผลการสอบสวนต่อผู้อำนวยการ อ.ต.ก. และผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ได้สั่งการไว้แล้ว แต่มิได้มีการออกคำสั่งตามที่ผู้อำนวยการสั่งการ เพราะสำนวนการสอบสวนสูญหาย ต่อมา อ.ต.ก. มีคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ระบุว่าจะนายสุพัฒน์ มงคลรังษสฤษฎ์ และนายพีรศักดิ์ แม่นสมุทร เป็นผู้ต้องรับผิดชอบร่วมกันในการชดใช้ค่าปุ๋ยให้กับ อ.ต.ก. โดยผลการสอบสวนปรากฏว่ามีปริมาณปุ๋ยขาดบัญชีเป็นจำนวน ๖๙.๓๗๕ ตัน คิดเป็นเงิน ๑๓๘,๗๑๐.๑๑ บาท แต่นายสุพัฒน์ฯ และนายพีรศักดิ์ฯ ได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมและขอให้ทบทวนคำสั่งดังกล่าว อ.ต.ก. จึงมีคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบในทางแพ่งขึ้นใหม่ และมีคำสั่งที่ ๘๗/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๑ เปลี่ยนตัวประธานคณะกรรมการฯ ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนฯ ดำเนินการสอบสวนแล้วมีความเห็นว่า มีบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว คือ นายสุพัฒน์ มงคลรังษสฤษฎ์ และนายพีรศักดิ์ แม่นสมุทร นายภิญโญ ฉันทศรัทธาการ และนายพิสิษฐ บัวแล้ว และ อ.ต.ก. มีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้นายสุพัฒน์ฯ นายพีรศักดิ์ฯ นายภิญโญฯ และนายพิสิษฐฯ ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว เป็นเงิน ๑๓๘,๗๑๐.๑๑ บาท หรือเฉลี่ยคนละ ๓๔,๖๗๗.๕๓ บาท ให้แก่ อ.ต.ก.

ต่อมา นายสุพัฒน์ฯ ได้มีหนังสือปฏิเสธความรับผิดชอบ แต่ อ.ต.ก. พิจารณาแล้วมีความเห็นตามคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๒ และใช้สิทธิหักกลบหนี้กับเงินค่าตอบแทนความชอบในการทำงานที่นายสุพัฒน์ฯ มีสิทธิจะได้รับ เนื่องจากเหตุเกษียณอายุ ส่วนนายภิญโญฯ ได้มีหนังสือขอให้ทบทวนคำสั่งให้ตั้งคณะกรรมการหาข้อเท็จจริงและหาผู้รับผิดชอบใหม่ ซึ่ง อ.ต.ก. พิจารณาแล้ว มีความเห็นยืนตามคำสั่ง อ.ต.ก. ที่ ๑๑๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๒

ปัจจุบัน อ.ต.ก. ยังไม่ได้รับชดใช้หนี้จากนายภิญโญฯ นายพิสิษฐฯ และนายพีรศักดิ์ฯ จึงขอรื้อเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. กรณีความเสียหายเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ แต่ อ.ต.ก. ออกคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ หลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนรายงานผลและผู้อำนวยการได้สั่งการแล้วเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี ทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ออกภายหลังที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้วเช่นนี้ คำสั่งที่ ๓๒/๒๕๔๑ ดังกล่าว จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒. การที่นายสุพัฒน์ฯ ได้มีหนังสือร้องขอให้ อ.ต.ก. ทบทวนคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๔๑ และผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ได้มีคำสั่งให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่นั้น ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนใหม่เป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

๓. หากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนใหม่เป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ การใช้เวลาพิจารณาอุทธรณ์เกินกว่าที่กำหนดตามมาตรา ๔๕ นั้น มีผลทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๔. หากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๒ อ.ต.ก. จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดเงินเดือนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

๕. หากคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๒ ไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ อ.ต.ก. ควรจะดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า คณะกรรมการตรวจนับสินค้าคงเหลือ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ ได้ตรวจสอบพบว่าปุ๋ยนาปี ๒๕๒๐ (ปุ๋ยฟิลิปปีนส์๗) สูญหาย โดยไม่มีปุ๋ยคงเหลือตามที่ปรากฏในยอดบัญชี ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อ อ.ต.ก. และ อ.ต.ก. ได้ออกคำสั่งให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวน ๒ ครั้ง

ครั้งแรก อ.ต.ก. ออกคำสั่งที่ ๑๔๐/๒๕๓๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงและหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๑ แต่ปรากฏว่าสำนวนการสอบสวนสูญหาย ต่อมา อ.ต.ก. ได้ตรวจสอบหลักฐานบัญชีรับส่งเอกสารของห้องผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ซึ่งระบุว่า ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการฯ โดยให้นายสุพัฒน์ฯ และนายพีรศักดิ์ฯ ชดใช้ค่าปุ๋ยนาให้แก่ อ.ต.ก. หลังจากนั้น อ.ต.ก. ได้ออกคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ให้นายสุพัฒน์ฯ และนายพีรศักดิ์ฯ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร่วมกันเป็นเงิน ๑๓๘,๗๑๐.๑๑ บาท

ครั้งที่สอง เมื่อนายสุพัฒน์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขอให้ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ทบทวนคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๕๑ อ.ต.ก. จึงมีคำสั่งที่ ๖๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งปรากฏผลการสอบสวนว่าให้นายสุพัฒน์ฯ นายพีรศักดิ์ นายภิญโญฯ และนายพิสิฐรัฐฯ ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๓๘,๗๑๐.๑๑ บาท ต่อมา อ.ต.ก. มีคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ให้บุคคลทั้ง ๔ ราย ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ อ.ต.ก. เป็นเงิน ๑๓๘,๗๑๐.๑๑ บาท หรือคนละ ๓๔,๖๗๗.๕๓ บาท

หลังจากนั้น อ.ต.ก. ได้ใช้สิทธิหักกลบหนี้กับเงินค่าตอบแทนความชอบในการทำงานที่นายสุพัฒน์ฯ มีสิทธิได้รับเนื่องจากการเกษียณอายุ แต่ภายหลังศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๗๐๓๗/๒๕๕๔ ว่า สิทธิเรียกร้องของ อ.ต.ก. ที่มีต่อนายสุพัฒน์ฯ ยังมีข้อต่อสู้อยู่ อ.ต.ก. จึงไม่อาจหักกลบหนี้กับสิทธิเรียกร้องของนายสุพัฒน์ฯ ได้ ศาลฎีกาจึงพิพากษาให้ อ.ต.ก. คืนเงินให้แก่นายสุพัฒน์ฯ เป็นเงิน ๓๔,๖๗๗.๕๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

สำหรับประเด็นการพิจารณาทั้ง ๕ ประเด็น ตามที่ อ.ต.ก. ท้าวมานั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า ในเบื้องต้นสมควรพิจารณาเสียก่อนว่า อ.ต.ก. มีอำนาจออกคำสั่งให้พนักงานรับผิดชอบทางแพ่งในกรณีนี้ได้หรือไม่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งเหตุแห่งการละเมิดทำให้ปุยนานปี ๒๕๒๐ (ปุยนฟิลิปปินส์) สูญหาย ตามกรณีที่ท้าวมานี้ เกิดขึ้นในช่วงก่อนวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นวันตรวจนับสินค้าคงเหลือของคณะกรรมการตรวจนับสินค้าคงเหลือ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๐ จึงเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐^๑ โดยการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในสิบปีนับแต่วันกระทำละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อ อ.ต.ก. มิได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจนกระทั่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับแล้ว การดำเนินการเรียกชดใช้ค่าสินไหม

^๑ มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เข้าเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^๒ มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ย่อมกระทำโดยการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ด้วย เพราะขั้นตอนการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นขั้นตอนในส่วนวิธีสบัญญัติที่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^๔ และในการพิจารณาออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ นั้น เป็นการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงให้ทั่วถึง ทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๘^๕ และมาตรา ๒๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงแจ้งชัดว่าระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ล่วงเลยกำหนดอายุความแล้ว เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องหดยกข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งด้วย เพราะเหตุที่การกระทำทางปกครองของรัฐในกรณีที่ขาดอายุความนั้นมิอาจกระทำได้ หากฝ่าฝืนดำเนินการไปจะเป็นการขัดต่อหลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

^๓ มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๗ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตรวจสอบสำนวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (เรื่องเสรีจที่ ๔๘๔/๒๕๔๔) ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๑๖๑๖/๖๒๘ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

^๖ มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่จนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

แม้ว่าหลักกฎหมายเรื่องอายุความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมีบทบัญญัติ มาตรา ๑๙๓/๒๙^๗ ที่กำหนดไว้ว่า หากคู่ความไม่ยกเหตุแห่งการขาดอายุความมาเป็นข้อต่อสู้แล้ว ศาลจะอ้างอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้ก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวก็มีได้นำมาใช้กับกฎหมายปกครอง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้บัญญัติหลักกฎหมายเช่นว่านั้นไว้แต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาข้อ ๑๗^๘วรรคสี่ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การกำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความนั้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ต้องกระทำภายในอายุความด้วย

กรณีนี้หรือมานี้ ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทน อ.ต.ก. และบัญชีรับส่งเอกสารของห้องผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ว่าผู้อำนวยการ อ.ต.ก. มีคำสั่งให้กองกลางออกคำสั่งให้นายสุพัฒน์ฯ และนายพีรศักดิ์ฯ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ อ.ต.ก. ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๒ โดยเจ้าหน้าที่ได้ลงบันทึกคำสั่งดังกล่าวไว้ในบัญชีรับส่งเอกสารของห้องผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ถือได้ว่าผู้อำนวยการ อ.ต.ก. ย่อมรู้ถึงการละเมิดและรู้ว่านายสุพัฒน์ฯ และนายพีรศักดิ์ฯ เป็นผู้ต้อง

^๗ มาตรา ๑๙๓/๒๙ เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

^๘ ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบเว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีให้เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือนถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๒ การที่ อ.ต.ก. เพิ่งออกคำสั่งให้พนักงานทั้งสองรายรับผิดทางแพ่งไม่ว่าจะเป็นคำสั่งที่ ๓๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๑ หรือคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ จึงเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. รู้ถึงการละเมิด และรู้ว่าผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว และแม้ว่านายสุพัฒน์ฯ และนายพีรศักดิ์ฯ จะมีได้ยกเหตุแห่งการขาดอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไว้ก็ตามแต่ตามหลักการพิจารณาทางปกครองข้างต้น อ.ต.ก. ต้องยกเหตุแห่งการขาดอายุความมาพิจารณาด้วยตั้งนั้น อ.ต.ก. จึงไม่อาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ ให้นายสุพัฒน์ฯ และนายพีรศักดิ์ฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ สำหรับกรณีของนายภิญโญฯ และนายพิสิฐรัฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันกระทำละเมิด และแม้ว่านายภิญโญฯ และนายพิสิฐรัฐฯ จะมีได้ยกเหตุแห่งการขาดอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไว้เช่นกันก็ตาม อ.ต.ก. ต้องยกเหตุแห่งการขาดอายุความมาพิจารณาด้วย ตั้งนั้น อ.ต.ก. จึงไม่อาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ ให้นายภิญโญฯ และนายพิสิฐรัฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ต้องพิจารณาข้อหาหรือของ อ.ต.ก. ที่หาหรือมาทั้งห้าประเด็นอีก

(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๗