

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

การเคหะแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๓๓/๐๐๙ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า กระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ ลับ ที่ ๒๓๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการดำเนินการจัดซื้อที่ดิน บริเวณคลอง ๑๑ - ๑๒ ตำบลลำไทร อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ของการเคหะแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๓๙ สืบเนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่กองที่ดิน คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่งและแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อที่ดินที่คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติกำหนดหลายประการ เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติเป็นเงินไม่ต่ำกว่า ๗๔๘,๐๙๐,๕๐๐ บาท โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานกรณีดังกล่าว โดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบการเคหะแห่งชาติว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๔๘ อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดซื้อที่ดินและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์แปลงที่ดินอันเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ แต่กระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งพ้นสิบปีไปแล้ว สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การเคหะแห่งชาติจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กระทำภายหลังจากสิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณาดำเนินการตามคำสั่งหรือไม่ และควรมีแนวปฏิบัติอย่างไรจึงชอบด้วยกฎหมายและระเบียบดังกล่าว

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๓๓ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว การรายงานผลการสอบสวนต่อผู้แต่งตั้ง จำต้องทำการสอบสวนเพื่อระบุถึงผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีทำให้คดีขาดอายุความด้วยหรือไม่ เพียงใด หรือผู้แต่งตั้งต้องแยกไปดำเนินการอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก หรือควรมีแนวปฏิบัติอย่างไรจึงชอบด้วยกฎหมายและระเบียบดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการละเมิดแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการละเมิดแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นหาหรือว่า เหตุแห่งการละเมิดได้เกิดเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ แต่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจึงขาดอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การสอบข้อเท็จจริงจึงไม่อาจเกิดผลบังคับในชั้นที่สุดได้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องปฏิบัติอย่างไร

ประเด็นที่หนึ่ง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจำนวนเท่าใด ซึ่งหากเหตุการณ์ได้ล่วงเลยเวลายาวนานมากจนขาดอายุความทำให้การสอบสวนไม่อาจเกิดผลบังคับได้ก็อาจยุติการสอบสวน แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏว่าสิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนขาดอายุความแล้ว หากหน่วยงานประสงค์จะดำเนินการต่อไปก็ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ที่จะสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไป ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เพื่อสอบสวนว่าการละเมิดแห่งชาติได้รับความเสียหายในการจัดซื้อที่ดินหรือไม่ และมีผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ เพียงใด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่สอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จและเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งหากปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แม้ว่าสิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความแล้ว ก็ยังฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อไปได้ เนื่องจากศาลไม่อาจอ้างอายุความเป็นเหตุยกฟ้องหากคู่ความมิได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๙^๑ แห่ง

^๑มาตรา ๑๙๓/๒๙ เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นในประเด็น
ทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๕๐๘/๒๕๔๒^๒ และที่ ๕๖๖/๒๕๔๘^๓

ประเด็นที่สอง โดยที่คำสั่งกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์
ลับ ที่ ๒๓๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ
สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายและผู้ต้องรับผิดชอบกรณีการจัดซื้อที่ดินเท่านั้น ในขั้นนี้
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณี
สิทธิเรียกร้องขาดอายุความและผู้ที่ทำให้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความ



(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๔

^๒บันทึก เรื่อง อำนาจของกระทรวงการคลังในการตรวจพิจารณาสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน
ในความรับผิดทางละเมิดที่ขาดอายุความ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๖/๒๑๐
ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์กรพอกหนังสือขอหารือเพิ่มเติมเกี่ยวกับ
อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ที่ นร ๐๘๐๕/๖๒๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี