

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹

ว่าที่ ร.ต. อานนท์ เสาหัด²

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอายุความการฟ้องละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า กฎหมายปกครองที่ได้้นำแนวคิดของหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ โดยเห็นว่าการนำหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสม หน่วยงานของรัฐในฐานะนิติบุคคลซึ่งดำเนินการบริการสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่แทนหน่วยงานของรัฐและในนามของรัฐ เจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่จำต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องของละเมิดทั้งหมด หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดไว้ ก็ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับด้วย เช่น วิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ชำระแก่ผู้เสียหาย การลดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากผู้ถูกละเมิดมีส่วนผิดอยู่ด้วย เป็นต้น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประการแรก กรณีปัญหาการนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่เสียชีวิต กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินถึงแก่ความตาย หากหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งก่อนที่จะ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ดันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ดันศิริ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เสียชีวิต หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจนำคำสั่งทางปกครองที่ออกไว้นั้นไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหนี้ที่ต่อไปได้ แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติว่า เมื่อเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำความผิดตาย และหน่วยงานของรัฐรู้ถึงความตายดังกล่าวแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐยังไม่รู้ว่าเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ย่อมไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทชดเชยเงินได้ เพราะพ้นกำหนดเวลา 1 ปีนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงแก่ความตายของเจ้ามรดก ตามมาตรา 1754 วรรคสาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าโดยวางหลักว่า กรณีที่เจ้าหนี้ทราบแล้วว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก แม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นยาวกว่าหนึ่งปี เจ้าหนี้ก็ต้องฟ้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แต่ถ้าเจ้าหนี้ยังไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกในขณะที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอายุความหนึ่งปีก็ยังไม่เริ่มนับ

ส่วนศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัย 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกวินิจฉัยว่า กรณีเจ้าหนี้ที่ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะรู้เหตุละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงฟ้องคดีให้ทายาทชดเชยเงินเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงความตายของเจ้าหนี้ สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกจึงต้องห้ามมิให้ฟ้องร้อง ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีฟ้องทายาทของผู้ตายให้รับผิดชอบในมูลหนี้ของผู้ตายต้องกำหนดนับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ถึงการตายของผู้ตาย ไม่ได้กำหนดนับแต่วันรู้ถึงมูลหนี้ที่ก่อให้เกิดสิทธิการฟ้องคดีแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีจะรู้ถึงมูลหนี้การฟ้องคดีนี้เมื่อไร จึงไม่ใช่เหตุที่ก่อให้เกิดให้ผู้ฟ้องคดีผู้เป็นเจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่ผู้ฟ้องคดี ได้รู้ถึงความตายของลูกหนี้ผู้ถึงแก่ความตาย แนวทางที่สองวินิจฉัยว่า บทบัญญัติตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้ามรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรรู้ ถึงความตายของเจ้ามรดก แม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นยาวกว่าหนึ่งปี เจ้าหนี้ก็ต้องฟ้องร้องภายในหนึ่งปีต่อเมื่อเจ้าหนี้ได้ทราบถึงสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้ามรดกแล้วเท่านั้น หากเจ้าหนี้ยังไม่ทราบถึงสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้ามรดกในขณะที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก อายุความหนึ่งปีจึงยังไม่เริ่มนับ

ประการที่สอง กรณีปัญหาการนับอายุความกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า มีเจ้าหนี้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติม กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเจ้าหนี้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมจากที่หน่วยงานของรัฐมีความเห็น จึงมีปัญหาว่า เจ้าหนี้ผู้ที่กระทรวงการคลังมีความเห็นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติม จะถือว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ และจะทำให้อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนด 1 ปีหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัย

แตกต่างกัน 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้มีความเห็นว่าเป็นผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นฟ้องไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี ส่วนแนวทางที่สองวินิจฉัยว่า การที่กระทรวงการคลังมีความเห็นให้ต้องมีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมจากที่หน่วยงานของรัฐมีความเห็น อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดี จึงมีอายุความสองปี นับแต่ที่ได้รับแจ้งผลจากกระทรวงการคลัง ไม่ใช่กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าผู้ยื่นฟ้องไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ที่จะทำให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้หน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่อย่างไร

ประการที่สาม กรณีปัญหาในการนับอายุความกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลง ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด และกรณีอายุความสะดุดหยุดลง การใช้บังคับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดอายุความสองปีนับแต่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย และหากหน่วยงานเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วมีความเห็นเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ส่วนสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 เจ้าหน้าที่แห่งสิทธินั้นจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความที่กำหนด กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นสิทธิเรียกร้องย่อมขาดอายุความตามมาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วในประเด็นนี้ได้ว่า มาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดเรื่องอายุความสะดุดหยุดลงไว้ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมกรณีที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อถูกคำสั่งให้ชดใช้เงินยอมตกอยู่ในฐานะลูกหนี้หากเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นฟ้องได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ให้ชดใช้เงินดังกล่าว มาตรา 193/14 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็น เหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง มีเพียงปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 534/2557 ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรณีที่อายุความสะดุดหยุดลงในระหว่างการใช้สิทธิเรียกร้องของ หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเพียงคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและคำสั่งของศาลปกครองเป็นการเฉพาะกรณีเท่านั้น ยังไม่มีตัวบทกฎหมาย เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้บังคับแก่กรณีอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันที่อาจเกิดขึ้นอีก

จากการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่เสียชีวิต ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีการกำหนดเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ว่า

“หากเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ห้ามใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อหน่วยงานของรัฐ ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ และรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมว่า

“ในกรณีหน่วยงานของรัฐมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้ว แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมเพิ่มเติม สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความสองปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้ทราบความเห็นของกระทรวงการคลัง”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความกรณีอายุความสะดุดหยุด ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าควรเพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง”

เอกสารอ้างอิง

ชวลา จันทนา. “ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางตาม

กฎหมายฝรั่งเศส” วารสารวิชาการศาลปกครอง 3, 1 (มกราคม - เมษายน 2546).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร:

จิรัชการพิมพ์, 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความรับผิด. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

ชูชาติ อัสวโรจน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

ฐิติพงษ์ หาเวียง. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด,”.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิด
 อย่างอื่นของฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.

สะท้อน ชูสกุล. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครอง,”.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ
 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สำนักความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง. คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
 พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2556.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. “อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด,”
www.krisdika.go.th (สิงหาคม 2564).