

ถอดบทเรียน

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(หน่วยงานมีการจัดซื้อรถยนต์สามล้อดับเพลิงไม่ถูกต้องตามสัญญาและมีการเบิกจ่ายเงินให้ผู้ขายไปแล้ว คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีประเด็นการนับอายุความละเมิดเพื่อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างไร) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๐๐๙/๒๕๖๘

นางสาวศุภวรรณ วรรณสุนทร

ข้าราชการบำนาญกรุงเทพมหานคร

อดีตหัวหน้าฝ่ายการคลัง (นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการพิเศษ)

เรื่อง	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ผู้ฟ้องคดี	นางสาวปราโมทย์ พวงสวัสดิ์
ผู้ถูกฟ้องคดี	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒
สรุปประเด็นข้อเท็จจริง <p>๑. นางสาวปราโมทย์ พวงสวัสดิ์ (ผู้ฟ้องคดี) เป็นข้าราชการบำนาญ เดิมดำรงตำแหน่ง เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๖ ฝ่ายการคลัง สำนักงานเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้มีเอกสารครบถ้วนถูกต้อง และนางพรรณวดี ทวีทรัพย์ศรีสกุลชัย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการคลังสำนักงานเขตบางกอกน้อย มีหน้าที่กำกับดูแลตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆ ให้ถูกต้องตามสัญญาซื้อขายและระเบียบของทางราชการ และเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ</p> <p>๒. กรุงเทพมหานครโดยสำนักงานเขตบางกอกน้อยได้ดำเนินการจัดซื้อรถยนต์สามล้อดับเพลิง จำนวน ๒ คัน ราคาคันละ ๓๔๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวน ๖๘๔,๐๐๐ บาท จากบริษัท อาเซียน ควอลิตี้ จำกัด ตามสัญญาซื้อขายเลขที่ ขบน.(ค) ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๔</p> <p>๓. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ตรวจรับมอบรถยนต์สามล้อดับเพลิงฯ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๔ หลังจากที่ได้มีการตรวจรับพัสดุแล้ว สำนักงานเขตบางกอกน้อยได้มีการตั้งฎีกาเพื่อเบิกจ่าย ตามสัญญาซื้อขายเลขที่ ขบน.(ค) ๑/๒๕๔๔ โดยเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔ ได้มีการเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อรถยนต์สามล้อดับเพลิงทั้ง ๒ คัน รวมเป็นเงินจำนวน ๖๘๔,๐๐๐ บาท ให้แก่บริษัท อาเซียน ควอลิตี้ จำกัด ผู้ขายตามสัญญาซื้อขายเลขที่ ขบน.(ค) ๑/๒๕๔๔</p> <p>๔. ต่อมาได้ตรวจสอบพบว่ารถยนต์สามล้อดับเพลิงทั้ง ๒ คัน ไม่สามารถใช้งานได้ กล่าวคือ เครื่องยนต์ไม่มีกำลังและความร้อนขึ้นสูงเนื่องจากบริษัท อาเซียน ควอลิตี้ จำกัด นำเครื่องยนต์เก่ามาประกอบเป็นรถยนต์สามล้อดับเพลิงทั้ง ๒ คัน และนำมาจดทะเบียนเป็นรถใหม่ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาซื้อขาย</p> <p>๗. กรุงเทพมหานครเห็นว่าเป็นการผิดสัญญาซื้อขายดังกล่าว จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาและเป็นโจทก์ฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัท อาเซียน ควอลิตี้ จำกัดเป็นจำเลย เพื่อขอให้คืนเงินจำนวน ๖๘๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยต่อศาลแพ่งธนบุรี ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๒๘๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๗ ยืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่พิพากษายกฟ้อง ซึ่งศาลแพ่งธนบุรีอ่านคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาทำให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย</p> <p>๘. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๔๑๓๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่ง ที่ ๒๐๙๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ คำสั่งที่ ๔๓๙๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ และคำสั่งที่ ๒๑๘/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด</p>	

๙. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้รายงานผลการสอบสวน ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ว่าผู้ฟ้องคดี ขณะดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๖ ฝ่ายการคลัง มีหน้าที่ตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้มีเอกสารครบถ้วนถูกต้อง และนางพรรณนวดิ ทพยาศรีบุญชัย ในฐานะหัวหน้าฝ่ายการคลังและหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ไม่ได้ตรวจสอบหรือกำกับให้มีเอกสารสำคัญ แสดงการนำเข้าของเครื่องยนต์หรือใบตราส่ง (Billof Lading) ให้ครบถ้วนถูกต้องและให้การเบิกจ่ายเป็นไปโดยชอบถูกต้อง ตามสัญญาซื้อขาย โดยมีได้ใช้ความระมัดระวังและขาดการตรวจสอบที่ถูกต้องตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่การตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้อย่างเพียงพอไม่ ถือเป็น การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อกรุงเทพมหานคร จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่กรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหาย จำนวน ๖๘๔,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงิน ๑๓๖,๘๐๐ บาท โดยให้ผู้ฟ้องคดี และนางพรรณนวดิ (ในฐานะหัวหน้าฝ่ายการคลังและหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุ) รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน คนละ ๖๘,๔๐๐ บาท โดยเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ

๑๐. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทนตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๕๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เรื่อง มอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยผู้ช่วย ผู้อำนวยการเขตบางกอกน้อย รักษาราชการแทนผู้อำนวยการเขตบางกอกน้อย) ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ กรุงเทพมหานคร เป็นเงิน ๖๘,๔๐๐ บาท และตามหนังสือสำนักงานเขตบางกอกน้อย ลับ ที่ กท ๕๘๐๑/๐๕๔๕๐ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ แจกคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ฟ้องคดี

๑๑. ผู้ฟ้องคดี ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๔ และมีหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

๑๒. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามเลขรับที่ ๑๘๕๙๒ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

๑๓. กรุงเทพมหานครยังไม่ได้รายงานความเห็น พร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอถือคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นส่วนหนึ่งของคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

๑๔. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร โดยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขต บางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและจำหน่ายคดี ออกจากสารบบความ เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๑๒๐๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของ ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี เนื่องจากถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยสรุปได้ว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน ๖๘,๔๐๐ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเห็นว่าสำนักงานเขตบางกอกน้อย ได้มีการตั้งฎีกาเพื่อเบิกจ่ายตามสัญญาซื้อขาย จากนั้นเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ ได้จ่ายเงินให้แก่บริษัทอาเซียน ควอลิตี้ จำกัด (ผู้ขาย) วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่เกิดความเสียหายต่อกรุงเทพมหานครและเป็นวันที่ครบองค์ประกอบของการทำละเมิด และแม้ว่ากรุงเทพมหานครได้ฟ้องบริษัทอาเซียน ต่อศาลแพ่งธนบุรี (ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ที่พิพากษายกฟ้อง) ศาลแพ่งธนบุรีอ่านคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ก็ไม่ได้มีผลทำให้วันทำละเมิดที่เกิดขึ้นแล้วมีผลเปลี่ยนแปลงไป อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องจึงเริ่มนับตั้งแต่วันทำละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินเมื่อพ้น ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน ๖๘,๔๐๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ออกคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานครภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ก็ไม่เป็นผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากคดีได้ขาดอายุความไปก่อนแล้ว ส่วนกรณีที่กรุงเทพมหานครโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานผู้ทำคำสั่งพิพาท ยังไม่ได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงยังไม่มีกรพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นต่อไป เพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน จำนวน ๖๘,๕๐๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งดังกล่าว ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวกรุงเทพมหานครได้จ่ายเงินให้กับบริษัทอาเซียน ควอลิตี้ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นวันที่กรุงเทพมหานครเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อรถยนต์สามล้อดับเพลิงให้แก่บริษัทอาเซียน ควอลิตี้ จำกัด เป็นวันที่กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหายอันถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อกรุงเทพมหานคร ส่วนกรณีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องและศาลแพ่งธนบุรีได้อ่านคำพิพากษาดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ นั้น ไม่ได้มีผลทำให้วันทำละเมิดซึ่งกรุงเทพมหานครได้รับความเสียหายแล้วเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มี

คำสั่งดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๔ อันเป็นวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่กระทำละเมิด คือ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินเมื่อพ้น ๑๐ ปี ซึ่งขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน ๖๘,๔๐๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๖๘,๔๐๐ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น

วิเคราะห์คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๐๙/๒๕๖๘ มีประเด็นพิจารณาสำคัญ ดังนี้

๑. **มูลเหตุแห่งคดี** กรณีกรุงเทพมหานครมีการจัดซื้อรถดับเพลิงดังกล่าวไม่ถูกต้องตามสัญญา และมีการเบิกจ่ายเงินให้แก่บริษัท **อาเซียน ควอลิตี้** จำกัดแล้ว ต่อมาได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๒. **ปัญหาข้อกฎหมายตามคำพิพากษา** โดยมีประเด็นอยู่ที่การนับอายุความละเมิดเพื่อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๓. **วันทำละเมิด** คือวันที่กรุงเทพมหานครได้เบิกจ่ายเงินไปจริง ซึ่งเป็นวันที่กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย ดังนั้น หากกรุงเทพมหานครออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหลังจากพ้นกำหนด ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขาดอายุความ

๔. **วันที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาคัดสินคดี**ที่กรุงเทพมหานครฟ้องร้องบริษัท **อาเซียน ควอลิตี้** จำกัดนั้น ไม่มีผลต่อการนับระยะเวลาอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด

๕. **ผู้ฟ้องคดี และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑** ถือเป็น “เจ้าหน้าที่” ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือเป็นเจ้าหน้าที่/เจ้าหน้าที่ของรัฐของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนั้น กรุงเทพมหานคร ถือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๖. **คดีพิพาทดังกล่าว** เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักงานเขตบางกอกน้อย ที่ ๒๗๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร เป็นเงินจำนวน ๖๘,๕๐๐ บาท นั้น เป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

๓. ข้อกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๐๗/๑๕๖๘

เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่เป็นข้อพิพาทเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ แต่เนื่องจากยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี เนื่องจากถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ประเด็นที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความที่กฎหมายกำหนดหรือไม่นั้น มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้น ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด (วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ คือ วันที่เกิดความเสียหายต่อกรุงเทพมหานคร ถือว่าเป็นวันทำละเมิด) อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของคดีนี้จึงเริ่มนับตั้งแต่วันทำละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง คือวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และมาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป” โดยที่แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ก็ไม่เป็นผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากคดีได้ขาดอายุความไปก่อนแล้ว

ประเด็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานผู้ทำคำสั่งพิพาทยังไม่ได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงยังไม่มี การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ แต่อย่างไร

ถอดบทเรียนทางกฎหมาย

๑. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงิน (ผู้ตรวจฎีกา) คือ **เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี**ที่ได้รับมอบหมาย และหัวหน้าหน่วยงานคลัง ต้องมีความละเอียดรอบคอบ แม่นยำในระเบียบกฎหมาย และมีลักษณะสำคัญ คือ **มีความรู้ด้านระเบียบการเบิกจ่าย** ต้องมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในระเบียบการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กร **มีความรอบคอบและใส่ใจในรายละเอียด** มีสายตาสีเทาในการตรวจสอบตัวเลข วันที่ ลายมือชื่อและความครบถ้วนถูกต้องของเอกสาร และมีความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นกลาง ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักความโปร่งใส ปราศจากอคติ และไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี โดยหากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินจะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากพบว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้หน่วยงานเกิดความเสียหาย มีความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจงใจฝ่าฝืนระเบียบกฎหมายในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงาน

๒. **สิทธิเรียกร้องทางละเมิดมีปัญหาลำคัญเรื่องอายุความ** โดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะมีกำหนดระยะเวลาฟ้องร้อง แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการนับเวลา โดย**อายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** บัญญัติเกี่ยวกับอายุความฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิด บัญญัติว่า *"สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันของผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้น ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด"* โดยวันที่ทำละเมิดคือวันที่เกิดอุบัติเหตุหรือวันที่เกิดความเสียหายขึ้นจริง โดยที่การขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง หมายถึง การที่เจ้าของสิทธิเรียกร้องปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้อง (เช่น การฟ้องร้องบังคับคดี การเรียกร้องให้ชดใช้เงิน) ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันระงับไป โดยที่อายุความตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๐๙/๑๕๖๘ นั้น "การขาดอายุความ" ส่งผลทำให้สิทธิในการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดสิ้นสุดลง โดยที่การขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องแล้วไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ **สิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความอย่างเด็ดขาดเมื่อพ้น ๑๐ ปี นับแต่วันที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้น** ทั้งนี้วันที่อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องบริษัทคู่สัญญานั้น ไม่มีผลต่อการนับระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด และไม่ถือว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐเสียหายจากการที่ศาลยกฟ้อง

๓. **ในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน** กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่นั้น นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระยะเวลาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติถึง **อายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่** โดยกำหนดว่า *"สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้มีกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน....."* **กรณีการฟ้องเจ้าหน้าที่** หากหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะสังกัดหน่วยงานนั้นหรือไม่ แต่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่) หน่วยงานต้องใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินภายในระยะเวลา ๒ ปี โดยที่**อายุความสูงสุด** แม้จะมีอายุความ ๒ ปี ตามมาตรานี้ แต่**อายุความฟ้องร้องจะยึดไปเกินอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้** กล่าวคือ **จะต้องฟ้องร้องภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ทำละเมิด** ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ แต่**ถ้าการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเกินกำหนดอายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด** ก็ถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความตามที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แม้ต่อมาหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้อีก ส่งผลให้คำสั่งที่หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย