

อายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

กรณีการเรียกทายาทให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

Prescription according to the Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539

In case of Calling the Beneficiary to Pay Compensation

อาคม ไฉนแดง^{1*}

Arkorn Ngondang^{1*}

บทคัดย่อ

ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือต่อบุคคลภายนอกหากเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวแทนหน่วยงานของรัฐ แต่หากต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย เดิมกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ ต่อมากฎหมายกำหนดให้ทายาทต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินมรดกส่วนที่ทายาทได้รับ ซึ่งใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1754 วรรคสาม เป็นการฟ้องทายาทภายในอายุความมรดกโดยไม่ได้รับอายุความห้ามไว้ว่าต้องกระทำภายในระยะเวลาเท่าใดด้วย แต่ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ห้ามมิให้ฟ้องทายาทเมื่อพ้นอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ทำให้เกิดประเด็นที่ต้องศึกษาในประเด็นดังกล่าวเพื่อนำมาวิเคราะห์กันต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายที่ได้รับความเสียหายด้วย

คำสำคัญ : ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อายุความทางละเมิด การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

^{1*} อาจารย์กองวิชากฎหมายและสังคมศาสตร์ ส่วนการศึกษา โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

Lecturer Department of Law and Social Sciences Academic Division, Chulachomklao Military Academy

E-mail arkorn.ngondang@crma.ac.th

*Corresponding author

Abstract

According to the Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996), the statute of limitations has been established for exercising the right to hold officials liable for wrongful acts committed in the course of their duties, either towards a government agency or an external individual. In cases where a government agency has the right to demand that the official who committed the offence indemnify the agency with monetary compensation. If the official who committed the wrongful act later passes away, the law originally stipulated that the official would not be held liable for the act. If the offending officer subsequently passes away, the original law stipulates that the officer is no longer held liable for the incident. Following this, the law dictates that the beneficiaries must be responsible for compensating for any losses incurred. Their liability must not exceed the amount of the inheritance they have received. Afterwards, the law requires heirs to make amends for any harm caused, with the caveat that this responsibility should not surpass the inheritance they are entitled to. This uses the prescription period under Section 1754, third paragraph of the Civil and Commercial Code to sue the heirs within the inheritance prescription period, without specifying a particular time frame within which the action must be taken. A subsequent ruling by the Supreme Administrative Court prohibited heirs from being sued after a 10-year statute of limitations had elapsed, counting from the date of the infringement as per Section 48, paragraph one of the Civil and Commercial Code. This issue must therefore be studied for further analysis to ensure fairness for the heirs of officials who commit torts, as well as for the government agencies that suffer damage.

Keywords: Tortious Liability of Officials, Statute of Limitations, compensation for damages

1. บทนำ

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เอาไว้โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้เฉพาะสองกรณีที่กล่าวมาแล้วเท่านั้น หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยไม่จงใจ หรือประมาทเลินเล่อธรรมดาหน่วยงานของรัฐไม่สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ ทั้งนี้มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับด้วย กล่าวคือหากกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดเฉพาะส่วนของตน หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่ หรือออกคำสั่งให้ชำระเงิน โดยหากเป็นการฟ้องเจ้าหน้าที่เรื่องหลักการละเมิดจากการออกคำสั่ง กฎ หรือคำสั่งอื่นใดให้ฟ้องต่อศาลปกครอง แต่หากการละเมิดไม่ใช่จากการออกคำสั่ง กฎ หรือคำสั่งอื่นใดตามกฎหมายแล้วต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม ส่วนกรณีการออกคำสั่งเรียกให้ใช้เงินหรือที่เรียกว่ามาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง เหล่านี้รวมถึงการใช้สิทธิไล่เบี้ยมีอายุความที่แตกต่างกันไป จะมีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องในแต่ละกรณีที่แตกต่างกันไป แต่หลักในเรื่องการกระทำละเมิดว่ามีหลักเกณฑ์ลักษณะเช่นใดนั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่มีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้หากเป็นกรณีที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องใช้อายุความสองปีตามความในมาตรานี้เช่นเดียวกันยกเว้นเป็นกรณีที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เช่นนี้หากระยะเวลาใน

การใช้สิทธิเรียกร้องทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐล่วงเลยระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดกฎหมายให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นเรื่องกฎหมายละเมิดทั่วไปมาใช้บังคับด้วย (ดิศทัต โหตระกิตย์, 2561, น. 50) แต่ทั้งนี้ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองอีกกลุ่มหนึ่ง คือตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 3/2560 ที่เห็นระยะเวลาสิบปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก เพื่อฟ้องให้ทายาทรับผิดชอบในอายุความหนึ่งปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม โดยไม่ได้กล่าวถึงอายุความสิบปี จะเห็นได้ว่าระยะเวลาดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งในการศึกษาเพื่อที่จะรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐ ตามกฎหมายเฉพาะใน พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่างๆ ซึ่งถ้าหากไม่มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่แล้วเจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่กล้าปฏิบัติงานของตน อีกทั้งต้องเป็นการรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐด้วยหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ

2. การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.1 ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แบ่งเป็น 2 กรณี 1.การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และ 2. การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

2.1.1 การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

1) การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กรณีเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ กรณีดังกล่าวรวมถึงการละเมิดเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งกรณีหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วมีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้ กรณีจะใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ในกรณีเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

2) การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ หากการกระทำเป็นการละเมิดมิใช่การปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

2.1.2 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ก็พิจารณาเช่นเดียวกับการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหากหน่วยงานของรัฐมีความบกพร่องหรือมีส่วนผิดให้หักส่วนความรับผิดชอบด้วย ทั้งการเรียกค่าสินไหมทดแทนก็ให้คำนึงถึงความเป็นธรรมว่าการละเมิดนั้นร้ายแรงหรือไม่อีกด้วย

2) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 420 วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำความผิดต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายทำให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวไม่ว่าเจ้าหน้าที่จะประมาทเลินเล่อแบบธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตามก็ต้องรับผิดชอบทุกกรณี ไม่มีข้อยกเว้นดังเช่นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะพ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในมาตรา 10 วรรคแรก ให้นำมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นเอง

2.1.3 ความรับผิดเพื่อละเมิดจากการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious liability)

ความรับผิดเพื่อการกระทำละเมิดจากการกระทำของบุคคลอื่น มาจากกฎหมายคอมมอนลอว์ ในเรื่องตัวแทน กล่าวคือ ผู้เป็นนายต้องสำนอง (ตอบรับ) คือรับผิดชอบกับการกระทำของผู้ที่อยู่ในปกครองของตนเอง หรือผู้ที่มีความเกี่ยวพันกับตนเองเพื่อเป็นการรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก เพราะตนเองเป็นผู้มีหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการกระทำของบุคคลอื่นที่อยู่ในความดูแลของตนเอง ตามหลักที่ว่า respondeat superior ตัวอย่างเช่น กรณีตำรวจต้องร่วมรับผิดชอบ

กับตัวแทน นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้าง ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (สุพิศ ประณีตพลกรัง , 2563, น. 33-35)

2.2 วิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานรัฐหรือบุคคลภายนอก

สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทน มีวิธีการดังนี้

2.2.1 เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติการตามหน้าที่ หากการกระทำนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินได้ตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 63/7 หรือมาตรา 63/15 ได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาล แต่หากหน่วยงานของรัฐติดขัดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี

2.2.2 เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติการตามหน้าที่ บุคคลภายนอกสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐมีสิทธิใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 67/7 และมาตรา 63/15 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้โดยไม่ต้องไปฟ้องต่อศาลปกครองหากหน่วยงานของรัฐเกิดข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ (สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, 2563, น. 150)

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย บุคคลภายนอกมีสิทธิ 2 กรณีคือ

1) ผู้เสียหายยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเรียกค่าสินไหมทดแทน จากหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในเรื่องความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิด

2) ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนเองภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยต้องยื่นคำขอภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ส่วนเรื่องหน่วยงานต้องปฏิบัติอย่างไรนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในเรื่องการพิจารณาค่าและระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ (ประนัย วณิชขานนท์, 2567, น. 39)

2.3.3 เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐในฐานะส่วนตัว บุคคลภายนอกสามารถใช้สิทธิในการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยศาลยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 10 บรรทัดหนึ่งตอนท้าย ว่า “ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐให้หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้าเมื่อสอบสวนเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาแล้วให้ผู้แต่งตั้งสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด แต่ในขั้นตอนนี้ยังมิได้มีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบจากนั้นให้ผู้สั่งแต่งตั้งส่งสำนวนไปกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและพิจารณา เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้เจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไปทั้งแจ้งให้ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์ว่าสามารถอุทธรณ์ต่อใครได้บ้างและภายในระยะเวลาเท่าใด ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทั้งนี้ไม่ว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก หรือละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสมอตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แต่หากเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้

ค่าสินไหมทดแทนได้ เช่น กรณีความเสียหายเกี่ยวกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐครั้งละไม่เกิน หนึ่งล้านบาทเป็นต้น ซึ่งกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ

2.3 อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง

2.3.1 อายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 10 วรรคสอง วางหลักว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ” ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีกำหนดอายุความสองปี หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อพ้นอายุความสองปี นับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงจะต้องชำระค่าสินไหมทดแทนก็เป็นอันขาดอายุความ หากหน่วยงานของรัฐสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดสองปี ถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.228/2549) และอายุความสองปีเริ่มนับตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับทราบรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงตามความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันถือได้ว่าเป็นวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.884/2562)

กรณีตามมาตรา 10 วรรคสองตอนท้าย กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือจากกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐต้องสั่งตามที่กระทรวงการคลังให้ความเห็นก่อน จากนั้นจึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยถือว่าคำสั่งชดใช้เงินมีผลย้อนต่อเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วทั้งนี้ตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่หากเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาหนึ่งปี หรือสองปี ก็ตามถือว่าสิทธิเรียกร้องดังกล่าวขาดอายุความ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าหนึ่งปีในมาตรานี้ให้เริ่มนับตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งความเห็นจากกระทรวงการคลัง

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น การฟ้องคดีเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะเป็นการละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือคำสั่งอื่นใด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 (3) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ตามมาตรา 51 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งจะเชื่อมโยงกับ พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เมื่อรูปคดีเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นต้นเหตุระยะเวลาในการดำเนินการก็เป็นไปตามความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

2.3.2 อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่ (2566, น. 209) พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐมีกำหนดอายุความต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายใน 2 ปีโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง เป็นกฎหมายเฉพาะ แต่มาตรา 448 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายทั่วไปซึ่งกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด จะเห็นได้ว่ามีมาตรา 448 ขัดกับมาตรา 10 วรรคสองของ พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 2539 เฉพาะในส่วนที่ให้สิทธิเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีเท่านั้น หากได้ขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่งมีผลเป็นการยกเลิกมาตรานี้ไม่ ดังนั้นมีผลเท่ากับว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

2.3.3 อายุความในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนถึงแก่ความตาย ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2565, น. 227-228) หากเจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ถึงแก่ความตายสิทธิต่างๆย่อมตกแก่ทายาทของผู้ตายรวมทั้งความรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1599 ประกอบมาตรา 1600 ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องฟ้องภายในอายุความหนึ่งปีตามมาตรา 1754 วรรคสาม วางหลักว่า “ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่นั้นต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปีให้เจ้าหน้าที่นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก” และมาตรา 193/23 โดยวางหลักว่า “อายุความสิทธิเรียกร้องเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย” โดยการขยายอายุความย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีเวลาในการที่จะหาบุคคลที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกฎหมายจึงกำหนดไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่ถูกหนี้ยตาย ดังนั้น หนี้ยในมูลละเมิดตามมาตรา 10 วรรคสองแห่งพ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องมีอายุความสองปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หากต่อมาปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายอายุความได้เริ่มนับแล้วแต่มีอายุความมากกว่าหนึ่งปี หรืออายุความยังไม่เริ่มนับเนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่รู้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ ย่อมเป็นกรณีสิทธิเรียกร้องยาวกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ยุ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 38/2549)

ในปัจจุบันมีมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 10/2560 ประสาท พงษ์สุวรรณ (2566, น. 81) ได้วินิจฉัยไว้ว่า หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ภายในอายุความสิทธิเรียกร้องสองปีตามมาตรา 10 วรรคสองแห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และอายุความสิบปีตามมาตรา 488 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้ทายาทชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แต่ทายาทเพิกเฉย หน่วยงานทางปกครองจึงนำคดีมาฟ้องภายในหนึ่งปี ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่พ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำการละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ และในส่วนของศาลยุติธรรมศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกิจการรัฐวิสาหกิจโดยยึดเอาแนวคิดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 10/2560 ในการกำหนดอายุความในกรณีที่ถูกจ้างรัฐวิสาหกิจถึงแก่ความตายภายหลังการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มาใช้บังคับด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ (521/2562))

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2558 กรณีเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นที่จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือกระทำการอื่นใดหรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หน่วยงานของรัฐที่เสียหายอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยออกคำสั่งให้ชำระคำสั่งใหม่ทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำการละเมิด เว้นแต่การเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดมีโทษตามกฎหมายอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าล่วมนั้นก็ต้องเอาอายุความที่ยาวกว่ามาใช้บังคับ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจออกคำสั่งให้ทายาทเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อนายเชิดได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (เทศบาลลำปาง) ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ พ.ศ.2540 และพ.ศ.2541 ตามลำดับนายเชิดได้เสียชีวิตเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2550 การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 151 และ 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงเป็นการดำเนินการภายหลังจากนายเชิดถึงแก่ความตายสิทธิดำเนินคดีอาญาระงับไป ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นทายาทมิใช่ผู้กระทำความผิดจึงไม่อาจจะถือได้ว่าการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของนายเชิดสิทธิ เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญาที่จะใช้อายุความทางอาญามาใช้บังคับตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเหตุแห่งการละเมิดเกิดตั้งแต่ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2541 ตามลำดับ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รู้ถึงการที่นายเชิดสิทธิได้กระทำละเมิดและจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2554 ได้นาคติมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2555 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนายเชิดสิทธิและรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากนายเชิดสิทธิ แต่เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่นายเชิดสิทธิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

แต่มีมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 3/2560 ประสาท พงษ์สุวรรณ (2566, น. 82) ได้วินิจฉัยไว้ว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะบังคับตามสิทธิเรียกร้องในค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดได้นั้นก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่นนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดที่ได้ถึงแก่ความตาย จึงต้องนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 835/2557 ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลตำบลห้วยซิ่นสีห์) ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นทายาทโดยธรรมของนาย อ. อติตบัตเทศบาลสังกัดผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2551 และจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการที่นาย อ. ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออำเภอเมืองราชบุรีแจ้งว่า ตามที่จังหวัดราชบุรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกรณีเทศบาลตำบลห้วยซิ่นสีห์ได้อนุมัติดำเนินการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน อำเภอเมืองราชบุรี นั้นการกระทำละเมิดและให้เทศบาลแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบและขอใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง ทั้งนี้ได้แนบสำเนาคำสั่งว่ากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางกำหนดให้นาย อ. ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงินตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด กรณีต้องถือว่าวันที่ 17 ตุลาคม 2554 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ได้ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อนาย อ. เจ้ามรดก ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2555 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทายาทของ อ. ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่นาย อ. ผู้ตายได้กระทำต่อตนจึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 1754 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

และมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 185/2556 วินิจฉัยไว้ว่า การกระทำละเมิดจะเกิดเมื่อใดก็ตาม หากฟ้องภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ถือว่าเป็นการฟ้องคดีภายในอายุความในการฟ้องคดีแล้ว ศาลสามารถรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้

2.4. บทวิเคราะห์

ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2558 อายุความหนึ่งปีหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเรียกให้ทายาทขอใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 1754 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จะต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งตอนท้าย โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเรื่องนี้ตัดสินตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ครั้งที่ 10 /2560 ที่ให้ฟ้องทายาทภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้วินิจฉัยว่า การกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อใดก็ตามอายุความหนึ่งปีจะเริ่มนับตั้งแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก นั่นคือรู้ถึงการตายของเจ้าหนี้ที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั่นเอง ซึ่งแปลความได้ว่าแม้อายุความเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปแล้วก็ตามก็ยังไม่นับจะนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ทั้งนี้ ตามมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 3/2560 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 185/2556

ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 10/ 2560 ให้นำอายุความสิบปีตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกฎหมายแห่งละเมิดทั่วไป แต่ไม่นำอายุความหนึ่งปีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในตอนต้นของมาตรา 448 มาใช้บังคับด้วย แต่ให้นำอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาใช้บังคับแทนโดยใช้อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แทนอายุความหนึ่งปีตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง กล่าวคือนำอายุความมาใช้เฉพาะสิบปีนับแต่วันทำละเมิดหากมิได้ฟ้องถือว่าขาดอายุความซึ่งประเด็นดังกล่าวผู้เขียนไม่เห็นด้วยที่จะนำบทบัญญัติความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะในประเด็นเรื่องอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ทั้งบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาจากหลักพื้นฐานความเท่าเทียมคือเป็นกรณีที่เอกชนกับเอกชนพิพาทกันเอง หรือกล่าวอีกในหนึ่งถือเป็นกฎหมายเอกชน ซึ่งต่างจากกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ถือเป็นกฎหมายมหาชน เพราะถือว่ามีความหมายของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องและแสดงถึงอำนาจเหนือได้บางประการเช่นการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

ทั้งอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ให้นับแต่วันที่ละเมิดตาม มาตรา 448 นั้นอาจทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับตามสิทธิของตนที่เรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนดได้เพราะหน่วยงานของรัฐมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย และหลายขั้นตอนในการดำเนินการที่จะอนุมัติอนุญาตผ่านแต่ละฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานกว่าเรื่องจะผ่านไปถึงหัวหน้าหน่วยงานได้รับทราบผลสอบข้อเท็จจริงจึงจะถือว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมอาจใช้ระยะเวลานานกว่าสิบปี บางกรณีอาจจะมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำเรื่องนั้นไปเรื่อย ๆ หรือเปลี่ยนบุคคลที่มาเป็นหัวหน้าหน่วยงานอาจทำให้เรื่องดังกล่าวหยุดชะงักลงได้ ผลคือเกิดความเกิดความไม่เป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรใช้หลักการนับอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอายุความจึงจะเริ่มนับตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้อายุความละเมิดจะเกินสิบปีแล้วก็ตามเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นแก่หน่วยงานของรัฐในการฟ้องคดีให้ทายาทรับผิดชอบไปตามหลักแนวคิดทางกฎหมายในเรื่องความรับผิดเพื่อละเมิดจากการกระทำของบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับตนจะต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าหากหน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกแล้วไม่ได้ฟ้องร้องเรียกให้ทายาทให้รับผิดชอบนี้หน่วยงานของรัฐก็หมดสิทธิในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะถือว่าขาดอายุความในการฟ้องร้องตามมาตรา 1754 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าความเสียหายตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายนั่นเอง เพราะถือว่าไม่ใช่สิทธิเรียกร้องภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ก็เพื่อความเป็นธรรมแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่ความตายอีกด้วยและไม่ว่าจะมีอายุความยาวเช่นไร ก็ให้มีอายุความหนึ่งปีตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ด้วย

แม้ในส่วนของศาลยุติธรรมศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกิจการรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ เช่นเดียวกันกับศาลปกครองโดยยึดเอาแนวมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 10/2560 มาใช้บังคับด้วย ดังนั้น ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงานจึงใช้อายุความหนึ่งปี แต่ไม่เกิน สิบปี กรณีลูกจ้างรัฐวิสาหกิจถูกฟ้องว่ากระทำละเมิดต่อหน่วยงานและถึงแก่ความตาย ซึ่งอธิบายได้ว่า ศาลฎีกาได้นำมาใช้ในการกำหนดอายุความในกรณีที่ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจถึงแก่ความตายภายหลังการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดย

ตีความให้มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงความตาย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมฉบับนี้เป็นข้อพิจารณาควรระวังเพราะเรื่องนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเอกชนจึงตัดสินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยแท้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจถูกต้องเพราะระบบการพิจารณาของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองใช้ระบบวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันโดยศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาส่วนศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ทั้งในศาลปกครองมีกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่อันเป็นหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก่อนออกคำสั่งใด ๆ ทำให้มีความซับซ้อนมากกว่าในศาลยุติธรรม และการกอนิติสัมพันธ์กรณีนี้เริ่มแรกเกิดจากพื้นฐานความเท่าเทียมคือเอกชนกับเอกชนอีกด้วยจึงควรมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในทางปกครองแล้วผู้เขียนเห็นควรตามที่ได้เสนอแนะดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. บทสรุป

การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อทายาทที่ใช้ระยะเวลาสิบปีตามมาตรา 448 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่วางหลักว่า ให้นับแต่วันทำละเมิดเป็นบทกฎหมายหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีการเรียกทายาทให้รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายเพราะถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไปทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายเอกชน แต่กฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นกฎหมายมหาชน และกรณีอายุความปกติทั่วไปได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว คือให้อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ยังไม่ได้ถูกบัญญัติไว้เช่นเดียวกันกับมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ให้มีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันทำละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้วพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่คงต้องบัญญัติให้ใช้ระยะเวลาการรับผิดชอบเช่นเดียวกับกับบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วยในอายุความหนึ่งปีนี้ ดังนั้นในประเด็นนี้จึงเห็นว่าไม่ควรนำบทบัญญัติมาใช้บังคับกับกรณีการเรียกทายาทให้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ให้อายุความสิบปีตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง

การฟ้องทายาทให้รับผิดชอบใช้กฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม ที่ให้ฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อทายาทได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แม้มีอายุความอื่นที่ยาวกว่าก็ให้อายุความตามมาตราดังกล่าวนี้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า แม้อายุความจะเกินกำหนดสิบปีแล้วก็ตามหากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายยังไม่รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอายุความหนึ่งปีก็จะยังไม่เริ่มนับ ทั้งนี้ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ เพราะหน่วยงานของรัฐมีความซับซ้อนในการดำเนินการบังคับบัญชาที่หลายชั้นหลายฝ่ายในหนึ่งหน่วยงาน อีกทั้งอาจจะมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ ที่ทำเรื่องดังกล่าวเนื่องจากการเกษียณอายุราชการ รวมถึงตัวหัวหน้าหน่วยงานเองด้วย หากให้มีกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดหน่วยงานของรัฐอาจไม่ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะบางกรณีอาจขาดอายุความในการฟ้องเรียกทรัพย์สินได้ซึ่งจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายที่ได้รับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนเอง แต่ถ้าหากหน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกแล้วไม่ได้ฟ้องร้องเรียกให้ทายาทให้รับผิดชอบนี้หน่วยงานของรัฐก็หมดสิทธิในการเรียกให้ใช้สิทธิชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะถือว่าขาดอายุความในการฟ้องร้องตามมาตรา 1754 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้นเห็นว่าไม่ควรนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448 วรรคหนึ่งในกรณีอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดมาใช้บังคับกับกรณีการเรียกทายาทให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐถึงแก่ความตายอายุความแต่ให้นำอายุความตามมาตรา 1754 วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับคือนับแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แม้จะ

เกินสิบปีแล้วก็ตามหากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายยังไม่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอายุความหนึ่งปีก็จะยังไม่เริ่มนับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่ความตาย

4. เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2565). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิมพ์ครั้งที่ 12). วิญญูชน. ปณิย วณิชชานนท์. (19 สิงหาคม 2567). กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ [วิดีโอ].

Youtube. <https://www.youtube.com/live/ABCfMW5F67s?si=mf7ctovAv2oAlXw4>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. (2535). ราชกิจจานุเบกษา, 109(42), 1-351.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2567). เจื่อนไขการฟ้องคดี. คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539. (2539). ราชกิจจานุเบกษา, 113(60ก), 25-29.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539.

(2539). ราชกิจจานุเบกษา, 113(39ง), 1-10.

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่. (2566). ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. นิติธรรม.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.(2561). หลักการและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. <http://www.yotathai.com/Yotanews/2539>

สุพิศ ปราณีตพลกรัง. (2563). หลักและทฤษฎีกฎหมายแพ่ง (พิมพ์ครั้งที่ 3). นิติธรรม.

สุริยาปานแป้น, และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2563). คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 15). วิญญูชน

อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. (2567) อายุความเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. ศาลปกครองเพชรบุรี.