

# การนำอายุความทางอาญามาใช้ในคดีละเมิดปกครอง

ภัทรินทร์ รัตนธรรมาศรี<sup>๑</sup>

ในส่วนของคดีปกครองนั้นส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ และได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ซึ่งมักจะเป็นการกระทำความผิดในทางอาญาด้วยเสมอ

การกระทำความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน มีดังนี้

๑. หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง

๒. กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องนั้นมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๓. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดต่างๆ ซึ่งเป็นกองมรดกของผู้ตาย ย่อมตกทอดแก่ทายาท ตามมาตรา ๑๖๐๐ ประกอบมาตรา ๑๕๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดจึงต้องเรียกให้ทายาทรับผิดชอบในหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอด ซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอยู่ภายใต้บังคับของอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อลูกหนี้ที่ถึงแก่ความตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๒๓ และมาตรา ๑๙๕๔ วรรคสาม

“มาตรา ๑๙๓/๒๓ บัญญัติว่า อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย”

<sup>๑</sup> นิติศาสตรบัณฑิต,เนติบัณฑิตไทย,นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเอกชน),นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปกครอง ๒

“มาตรา ๑๓/๕๔ วรรคสาม บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก”

กรณีนี้ในมูลละเมิดของเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิด ตามมาตรา ๑๐ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องมีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหนี้ที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หากปรากฏว่าเจ้าหนี้ที่ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย และขณะนั้นอายุความสองปียังไม่เริ่มนับเนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่รู้ว่าเจ้าหนี้ที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หรืออายุความสองปีได้เริ่มนับแล้วและเหลืออายุความยาวกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ที่มีต่อเจ้าหนี้ที่ผู้ตายมีอายุความยาวกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหนี้ที่ภายในหนึ่งปีนับแต่เมื่อได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหนี้ที่ แต่หากสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ขาดอายุความลงก่อนที่เจ้าหนี้ที่ต้องรับผิดจะถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจฟ้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความแล้วได้<sup>๒</sup>

๔. การฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหนี้ที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหนี้ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหนี้ที่ไม่ได้

๕. กรณีที่เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดอันมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดในทางอาญา ที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่ง เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา อยู่ในบังคับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่ง เนื่องจากความผิดนั้น ย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่กฎหมายลักษณะอาญาบัญญัติไว้ในเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕

<sup>๒</sup> คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ (ฉบับสมบูรณ์ พ.ศ.๒๕๕๖) พิมพ์ครั้งที่ ๑ หน้า ๒๙

หากเป็นการกระทำละเมิดซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน อยู่ในบังคับ มาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าเรียกค่าเสียหาย ในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

กรณีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด อันเป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้ถือ อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>๓</sup> มีแนวคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุดไว้ใน คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๖๐ โดยคดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ที่ต้อง ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี) กระทำการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกระทำการเขียนเช็คสั่ง จ่ายเงินให้กับตนเองและได้นำเช็คไปขึ้นเงินสด โดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินให้ตรวจสอบ ทำให้ราชการ ได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำผิดความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหลายบท ทั้งยังเป็นความผิด ล้วนเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ซึ่งระวาง โทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งตาม มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดอายุความไว้สิบห้าปี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี (หน่วยงานทางปกครอง) จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีภายใน สิบห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำให้เกิดความเสียหายนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีกระทำความผิดทาง อาญาหลายกรรม แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการอันมีลักษณะเป็นความผิด อาญาฐานดังกล่าวแต่ละกรรมในวันและเดือนใด แต่เกิดในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๖ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่เมื่อนับระยะเวลานับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันแรกแห่งปีที่อาจมีการกระทำ ความผิดทางอาญาของผู้ถูกฟ้องคดีครั้งแรก จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ แล้ว ยังไม่เกินกว่าสิบห้าปี การกระทำผิดต่างกรรมที่เกิดขึ้น ภายหลังจากนั้นจึงยังไม่เกินกว่าสิบห้าปีนับแต่วันที่กระทำละเมิดด้วยเช่นเดียวกัน กรณีจึงเป็นการใช้ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายภายในอายุความสิบห้าปี ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>๓</sup> ประณัย วณิชชานนท์, หลักกฎหมายและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พิมพ์ครั้งที่ ๑ หน้า ๖๐.

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา  
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๒/๒๕๖๐)

ปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการดำเนินคดีปกครอง มีความสำคัญอย่างยิ่งใน  
กระบวนการของการพิจารณาเรื่องอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากอายุความถือเป็นเงื่อนไข  
สำคัญในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ตลอดจนถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอีกด้วย