

## คำพิพากษาที่น่าสนใจ: เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

### เรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคดีละเมิดจากทายาทผู้รับมรดก

ฉัตรสมุน พงศนิญโญ\*

#### ย่อคำพิพากษา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทและเป็นผู้จัดการมรดกของผู้ตาย ซึ่งผู้ตายโดนคำสั่งศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิด กรณีที่ผู้ตายไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร (นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด) เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป งานรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยากไร้ (งบ สปร.) โดยที่ให้ผู้ฟ้องคดี (ผู้จัดการมรดก และทายาท) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน 840,208 บาท กรมบัญชีกลางเห็นว่า ผู้ตายขณะดำรงตำแหน่งได้มีความรับผิดชอบ 1) จัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป งานรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยากไร้ โดยไม่มีการเรียกประชุมคณะกรรมการจัดสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล ส่วนจังหวัด เพื่อจัดสรรเงินให้กับหน่วยบริการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของเงินงบ สปร. แต่กลับนำเงินงบประมาณดังกล่าว เอาไปเก็บไว้ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด แล้วนำไปจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยา ส่งให้หน่วยบริการต่างๆ แทนการจัดสรรเป็นเงิน และ 2) งบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ งานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ ผู้ตายเป็นผู้มีอำนาจลงนามอนุมัติการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยาที่ไม่ได้ตรวจสอบการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยาดังกล่าว ทั้งยังเป็นผู้อนุมัติให้มีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช่ยา โดยมิได้ตรวจสอบว่าการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใช่ยา เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและจะทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายหรือไม่ 3) ไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติตามที่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ พฤติการณ์ถือว่า เป็นการกระทำที่ไม่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

---

\* อาจารย์ประจำภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ติดต่อ [email address: chardsumon.pru@mahidol.ac.th](mailto:chardsumon.pru@mahidol.ac.th)

## Interesting verdict: Invoking the administrative officials' order on the case of an heir's suing the deceased's violation

Chardsumon Prutipinyo\*

### Abstract

In this case, the plaintiff is the heir and estate manager of the deceased. The deceased has received a verdict from the Surat-Thani Provincial Court to pay for compensation, for a violation. In this case, the violation was due to not performing duties according to the prescribed law, while in the position of an administration (Provincial Public Health Official). He did not allocate budget for general subsidies, which should be used for low-income population's medical care, and for those deemed subsidized by the society. The estate manager paid the compensation in the amount of 840,208 THB, according to the judgement. According to the Comptroller General's Department, the deceased while holding an administrative position, admitted to the following: 1) allocating budget for general subsidies for low-income population's medical care and for those deemed subsidized by the society, without calling for a Provincial People's Welfare Committee meeting, in order to allocate funds for various service units according to the Bureau of the Budget's objectives. Instead, allocated the said budget and put it in the Provincial Public Health Office, and used the budget for buying medicines and other pharmaceutical products, for various service units. 2) Budgets for Compensation of Materials, for district public health services, the deceased was authorized to purchase medications and other pharmaceutical and medical supplies, but did not inspect or examine the said procurement of medications and other pharmaceutical and medical supplies. Moreover, the deceased authorized and approved the procurement without checking that the said procurement was according to the law or not, and whether it would cause any damage to the government or not. 3) The deceased was not authorized to perform duties as a supervisor, which would have responsibilities for overseeing the operations of subordinates, to perform duties in accordance with the laws and regulations of the government. This circumstance is regarded as a careless act in not protecting the interests of the government, which is a gross negligence for causing damage.

---

\* Department of Public Health Administration, Faculty of Public Health, Mahidol University, [email address: chardsumon.pru@mahidol.ac.th](mailto:chardsumon.pru@mahidol.ac.th)

คำพิพากษาที่น่าสนใจในวารสารฉบับนี้ บรรณาธิการเรียบเรียงจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.1309/2558 เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอุทธรณ์คำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะผู้จัดการมรดก ผู้ถูกฟ้องคดี 3 ราย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ 1 กระทรวงสาธารณสุขที่ 2 กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังที่ 3

### หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 448 บัญญัติว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด

#### พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐโดยใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

### ประเด็นการวินิจฉัย

1. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน 840,208 บาทเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
2. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกและทายาทของผู้ตาย ต้องรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวหรือไม่

### ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการทุจริตการซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใบยาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และหน่วยงานสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หลายแห่งทั่วประเทศ กลุ่มคลังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งขณะนั้นนายเจริญดำรงตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีหน้าที่เป็นผู้จัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป งานรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อย และผู้ที่สังคมสมควรช่วยเหลือเกื้อกูล (งบ สปร.) และงบประมาณหมวดค่าใช้สอยและวัสดุงานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 13 สุราษฎร์ธานี จึงมีหนังสือลับมาก แจ้งให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว

ความรับผิดของนายเจริญ ขณะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐขณะดำรงตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด

- ได้จัดสรรงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป งานรักษาพยาบาลผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่สังคมสมควรช่วยเหลือเกื้อกูลโดยไม่มีการเรียกประชุมคณะกรรมการจัดสวัสดิการประชาชน ด้านการรักษาพยาบาลส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาจัดสรรให้หน่วยบริการส่วนต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของงบ สปร.
- นำเงินงบประมาณดังกล่าวไปเก็บไว้ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด แล้วนำไปจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีใบยาส่งให้หน่วยงานบริการต่างๆ แทนการจัดสรรเป็นเงิน
- อนุมัติให้มีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยาโดยไม่ได้มีการตรวจสอบว่าการจัดซื้อดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายและจะทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายหรือไม่

- มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

วิธีการข้างต้นถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการอันเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน 1,841,175 บาท ดังนั้น จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 20 ของความเสียหายดังกล่าว คิดเป็นจำนวนเงิน 368,235 บาท

และในส่วนเกี่ยวกับงบประมาณ หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุงานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ

- ได้ลงนามอนุมัติการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีไซยาโดยไม่ได้ตรวจสอบว่าการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีไซยาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและจะทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายหรือไม่และไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่กำกับดูแล

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการรวมทั้งไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับยาและเวชภัณฑ์ที่มีไซยาที่ใช้เงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุงานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอ พฤติการณ์จึงถือได้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ทางราชการและกันและเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ อันเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน 943,946 บาท นายเจริญคงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 50 ของความเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน 471,973 บาท รวมเป็นเงินที่นายเจริญคงต้องรับผิดชอบใช้ทั้งสิ้นจำนวน 840,208 บาท

### ประมวลระยะเวลา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานีลงวันที่ 12 มกราคม 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานีด่วนมาก ลงวันที่ 29 มีนาคม 2545 แจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แต่โดยที่ทางการสอบสวนความรับผิดชอบละเมิดรับฟังได้ว่า ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน 2,785,121 บาท เนื่องจากไม่มียาและเวชภัณฑ์ที่มีไซยาให้ตรวจนับ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ได้มีคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ 12 มีนาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ชุดใหม่

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ชุดใหม่พิจารณาสอบสวนแล้ว เห็นว่าผู้ขายได้จัดสงยาและเวชภัณฑ์ที่มีขายให้กับทางราชการครบจำนวนเพียงแต่การจัดซื้อเวชภัณฑ์ที่มีขายมีราคาสูงกว่าที่โรงพยาบาลซื้อเอง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงิน 138,593 บาท โดยนายเจริญจะต้องรับผิดชอบใช้ 1 ใน 3 คิดเป็นเงินจำนวน 46,197.67 บาท และได้บันทึกรายงานการสอบสวนความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2547 เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และนายรัชชชัยรองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ลงนามรับทราบบันทึกรายงานการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2548 และมีหนังสือลงวันที่ 20 มกราคม 2548 รายงานผลการสอบสวนความผิดทางละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

นายรัชชชัยในฐานะปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมีหนังสือ 2 ฉบับ ลงวันที่ 20 มกราคม 2548 ถึงปลัดกระทรวงการคลัง และปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามลำดับ แจ้งผลรายงานการสอบสวนความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อทราบและพิจารณา

ในระหว่างการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบละเมิดนั้น นายเจริญได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2548

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ศาลพิจารณารายงานการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดและได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2551 แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบว่า การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ฯ มีค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน 2,785,121 บาท

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของนายเจริญผู้ตาย ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน 840,208 บาท ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหากพ้นกำหนดดังกล่าวจะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันผิดนัดจนกว่าจะชำระเงินเสร็จสิ้น

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 6 สิงหาคม 2552 อุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความผิดทางละเมิด ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ต่อมารัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือด่วนมากลงวันที่ 14 ธันวาคม 2552 แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีทราบว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

## คำขอของผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถึงแก่ความตาย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดของนายเจริญเป็นเงินจำนวน 840,208 บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามคำสั่งสุราษฎร์ธานีลงวันที่ 12 มีนาคม 2546 เห็นว่า ความเสียหายที่แท้จริงเป็นเงินจำนวนเพียง 138,593 บาทโดยนายเจริญต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 46,193.67 บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 840,208 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้การสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ได้แจ้งให้นายเจริญทราบและไม่ได้เปิดโอกาสให้นายเจริญได้ชี้แจงโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เพียงแต่นำเอาจำนวนการสอบสวนทางวินัยของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมาประกอบพิจารณาการสอบสวนดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รายงานการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ และนายวิชชัย รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ลงนามรับทราบผลการสอบสวนและได้รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2548 ตามหนังสือลงวันที่ 20 มกราคม 2548

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่ง ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจึงเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การใช้งบประมาณ พ.ศ. 2541 ซึ่งเกิดเหตุในปี 2541 เมื่อนับถึงวันออกคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวจึงเกิน 10 ปี ขาดอายุความตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทางราชการได้จ่ายบำเหน็จทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีและทายาท เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2549 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 จึงเป็นการออกคำสั่ง เมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่เจ้ามรดกตายหรือทายาทโดยธรรมได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## คำวินิจฉัย

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกและทายาทของนายเจริญรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวหรือไม่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนโดยที่มาตรา 1599 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่าเมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท มาตรา 1600 บัญญัติว่าภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้กองมรดกของผู้ตาย ได้แก่ ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตายตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันที ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย **หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อีกต่อไป** ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยการออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ แม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามหน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ ผู้จัดการมรดกหรือทายาทให้ชำระหนี้ดังกล่าว แต่โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าในพระราชบัญญัตินี้เจ้าหน้าที่หมายความว่าข้าราชการพนักงานลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานะอื่นใด ดังนั้นเมื่อผู้จัดการมรดกและทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกและทายาทของนายเจริญรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ **โดยที่ข้อ 24 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดตาย ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก** ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป คดีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างการสอบสวนหาตัวผู้ต้องรับผิดทางละเมิดนั้น คณะกรรมการสอบสวน



ข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวน ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งว่านายเจริญจะต้องรับผิดชอบใช้เป็นเงินจำนวน 46,197.67 บาท โดยได้ทำบันทึกรายงานการสอบสวนความผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2547 เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงนามรับทราบบันทึกรายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2548 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือ 2 ฉบับลงวันที่ 20 มกราคม 2548 ถึงปลัดกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามลำดับ แจ้งผลรายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทราบความเสียหายและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้แล้ว แต่ในระหว่างรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้นวันที่ 31 สิงหาคม 2548 นายเจริญได้ถึงแก่กรรม ต่อมาสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีบันทึกวันที่ 19 กันยายน 2548 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอให้จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ผู้ฟ้องคดีและทายาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ลงนามรับทราบเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2548 ตามเอกสารคำฟ้องกรณีดังกล่าวเมื่อ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการได้รับทราบว่าการกระทำละเมิดถึงแก่ความตายและเห็นว่านายเจริญต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกหรือทายาทของนายเจริญต่อศาลภายในอายุความมรดกต่อไป ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่ง ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2552 ให้ผู้ฟ้องคดี ทายาททั้งสอง ในฐานะทายาทของนายเจริญร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเงิน 840,208 บาท ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามหนังสือกรมบัญชีกลางลงวันที่ 14 สิงหาคม 2551 จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

### สรุปคำวินิจฉัย

การใช้สิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องพิจารณาดังนี้

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากทายาทของเจ้าหน้าที่มิใช่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และ

(2) เมื่อไม่อาจออกคำสั่งตามมาตราดังกล่าวได้ จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับเอา กับทรัพย์สินมรดกของทายาทของเจ้าหน้าที่ได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องไปใช้สิทธิทางศาลโดยต้องขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้นและต้องใช้ สิทธิภายในอายุความมรดก

ศาลปกครองสูงสุดได้เพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีและทายาท ในฐานะทายาทของนายเจริญ ร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน 840,208 บาท เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีอำนาจ ออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ผู้ฟ้อง คดีในฐานะผู้จัดการมรดกและทายาทของนายเจริญ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

### เอกสารอ้างอิง

คดีหมายเลขแดงที่ อ.1309/2558 เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมายอุทธรณ์คำพิพากษา