

ย่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง

เรื่องเสร็จที่ สรพ.๕๐ /๒๕๕๖

สำนวนเลขที่ ๘/๒๒/๒๕๕๖ (มีมติครั้งที่ ๘/๒๕๕๖ วันอังคารที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖)

ประเภทสำนวน เหตุอื่น ๆ

เรื่อง ส่วนราชการไม่อาจฟ้องเรียกค่าปรับจาก บริษัท ส. เนื่องจากฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริง ส่วนราชการได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารสูง ๗ ชั้น พร้อมระบบปรับอากาศ กับบริษัท ส. แต่บริษัทดังกล่าวผิดสัญญาไม่ก่อสร้างให้แล้วเสร็จ ส่วนราชการจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองกลางไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากฟ้องเกินกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๗๖,๘๐๐ บาท

ความเห็นของพนักงานสอบสวน -

ความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เห็นว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแต่อย่างใด

คำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ประเด็นที่พิจารณา มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ จำนวนเท่าใด

กฎหมายที่พิจารณา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ตามสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส่วนราชการได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ส. ก่อสร้างอาคารสูง ๗ ชั้น พร้อมระบบปรับอากาศ จำนวนเงิน ๑๒,๘๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดระยะเวลาก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๑ ต่อมาได้มีการขยายเวลาก่อสร้างจนถึงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แต่บริษัท ส. ผิดสัญญาไม่ทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามสัญญา และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าไม่สามารถดำเนินการต่อให้แล้วเสร็จได้ ส่วนราชการจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ บอกเลิกสัญญากับบริษัท ส. และได้แจ้งให้ธนาคารผู้ค้ำประกัน ชดใช้เงินจำนวน ๖๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งธนาคารผู้ค้ำประกันได้ชำระเงินจำนวน ๖๔๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ส่วนราชการแล้ว ต่อมาวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ส่วนราชการได้ทำสัญญาจ้างบริษัท ค. ให้ดำเนินการก่อสร้างงานที่เหลือ และวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ส่วนราชการได้แจ้งให้บริษัท ส. ชำระค่าปรับเพราะเหตุล่าช้า นับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ถึงวันบอกเลิกสัญญาวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ คิดเป็นเงิน ๗๑๖,๘๐๐ บาท ต่อมาในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ส่วนราชการขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีฟ้องบริษัทดังกล่าวโดยพนักงานอัยการได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง โดยสรุปได้ว่า “คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารพร้อมระบบปรับอากาศ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ บอกละเลาะสัญญาจ้างแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าสุดในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ อันเป็นวันที่บอกละเลาะสัญญาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งคดีนี้ก็ไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น” การที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการฟ้องคดีบริษัท ส. ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ทำให้ส่วนราชการได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่ได้รับชำระค่าปรับตามสัญญา แต่ส่วนราชการสามารถรับหลักประกันได้จำนวน ๖๔๐,๐๐๐ บาท คงเหลือความเสียหายจำนวน ๗๖,๘๐๐ บาท ซึ่งพิจารณาการกระทำและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

เมื่อตามข้อเท็จจริง ขณะที่ส่วนราชการมีหนังสือบอกละเลาะสัญญากับบริษัท ส.เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒ นั้น ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการขณะนั้น หากจะยื่นฟ้องบริษัท ส. จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ต่อมาหลังจากบอกละเลาะสัญญาแล้วส่วนราชการจึงได้แจ้งให้บริษัท ส.ชำระค่าปรับในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งขณะนั้นศาลปกครองเปิดทำการแล้ว (วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔) คดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง สัญญาระหว่างส่วนราชการกับบริษัท ส. เป็นสัญญาทางปกครอง ส่วนราชการจึงต้องฟ้องบริษัท ส. ต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ส่วนราชการบอกละเลาะสัญญา ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ส่วนราชการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ส่วนราชการได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการกับบริษัท ส. ในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว การที่ส่วนราชการส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อบริษัทล่าช้าอาจเพราะเข้าใจว่ายังมีระยะเวลาเพียงพอ เนื่องจากเข้าใจว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางแพ่งและมีอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ๑๐ ปี และเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงว่าช่วงระยะเวลาเกิดเหตุเป็นช่วงรอยต่อที่ศาลปกครองเริ่มเปิดทำการ (วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔) ได้เกิดปัญหาสับสนทั้งเรื่องเขตอำนาจศาล แนวความคิด หลักการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในองค์กรต่าง ๆ ทั้งในหน่วยงานเจ้าของเรื่อง พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรมที่มีความเห็นแตกต่างกัน จึงมีกรณีที่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้วินิจฉัยเป็นจำนวนมาก การจะพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นสัญญาทางปกครองจึงต้องอาศัยการตีความข้อกฎหมาย ซึ่งการที่มีความเห็นแตกต่างกันเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ในทางวิชาการด้านกฎหมาย พฤติการณ์ไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ผู้ย่อ	นางนันทริดา	เฉลิมไทย	นิติกรปฏิบัติการ
ผู้ตรวจ	๑. นายเฉลิมชัย	เบญจกาญจน์	หัวหน้าฝ่าย
	๒. นางสาวสุวรรณา	อิศรางกูร ณ อยุธยา	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน ทพ. ๑

