

# เอกสารประกอบการสอน

เรื่อง

การบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

โดย

พันตำรวจโทหญิงภัคฐ์พิชา จันทร์กระจ่าง

อาจารย์ (สบ ๓) กลุ่มงานอาจารย์

กองบัญชาการการศึกษา

เอกสารฉบับนี้เป็นผลงานทางวิชาการ เพื่อประกอบการเรียนการสอน  
วิชากฎหมาย หัวข้อการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่  
วิทยาลัยการตำรวจ กองบัญชาการการศึกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

## คำนำ

เอกสารประกอบการสอน เรื่อง การบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มุ่งเน้นในการอธิบายหลักการของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรวบรวมคำวินิจฉัยของศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเฉพาะกรณีของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบการเรียนการสอนในชั้นเรียน และให้ผู้เรียนใช้ศึกษาค้นคว้าในการปฏิบัติงาน

เอกสารเล่มนี้มีการจัดลำดับเนื้อหาในการเรียนการสอนไว้ ๕ บท แบ่งตามลักษณะของเนื้อหาที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเพื่อให้เข้าใจได้ง่าย และได้้นำคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มาประกอบการอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจน ผู้เขียนหวังว่าเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการเรียนการสอน และการศึกษา ค้นคว้า ในการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจต่อไป

พันตำรวจโทหญิงภัคฐ์พิชา จันทร์กระจ่าง  
มิถุนายน ๒๕๕๙

## สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ ๑ บททั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่</b>	<b>๑</b>
๑. แนวความคิดและความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	๔
๒. แนวความคิดและความเป็นมาของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๖
๓. ลักษณะของการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๐
๔. ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๑๕
๕. ขอบเขตการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๒๔
<b>บทที่ ๒ สาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่</b>	<b>๒๗</b>
๑. ความรับผิดของรัฐในผลละเมิดที่เกิดแก่บุคคลภายนอก	๓๐
๒. การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน	๓๘
๓. การไต่เบี่ยแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๔๕
๔. กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	๔๘
<b>บทที่ ๓ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ</b>	<b>๕๔</b>
๑. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน	๕๗
๒. วิธีการและขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๖๐
๓. อายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน	๖๙
๔. กรณีเจ้าหน้าที่ยินยอมชำระหนี้และการผ่อนชำระหนี้	๗๒
<b>บทที่ ๔ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่</b>	<b>๗๕</b>
๑. อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๗๘
๒. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน	๘๐
<b>บทที่ ๕ การอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาล</b>	<b>๙๐</b>
๑. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๙๒
๒. การฟ้องคดีกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๙๕

บทที่ ๑

บททั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง  
และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## แผนการสอนประจำบท

### บทที่ ๑ บททั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. แนวความคิดและความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
๒. แนวความคิดและความเป็นมาของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
๓. ลักษณะของการกระทำละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
๔. ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
๕. ขอบเขตการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

### แนวคิด

กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตั้งใจหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อย ให้ไม่ต้องรับผิดในผลของละเมิดต่อบุคคลภายนอกเป็นการเฉพาะตัว คุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ให้ต้องรับผิดเฉพาะการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และไม่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อื่นอย่างลูกหนี้ร่วม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจไล่เบี้ยและออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยินยอมชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อฟ้องบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

### วัตถุประสงค์

๑. เพื่ออธิบายแนวความคิดของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และขอบเขตของการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๒. เพื่ออธิบายแนวคิด ขอบเขต ของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และลักษณะของการกระทำละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

### วิธีการสอน

๑. ใช้กรณีศึกษา
๒. การบรรยายประกอบ Powerpoint
๓. การถามตอบของผู้เรียนในระหว่างการเรียนการสอน
๔. การตอบคำถามกิจกรรม

### กิจกรรมประจำบท

๑. อธิบายเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘
๒. อธิบายหลักกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐนำมาตราการบังคับทางปกครอง มาบังคับใช้กับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอน
๒. Powerpoint
๓. วีดิทัศน์
๔. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### การวัดผลประเมินผล

ผลคะแนนการสอบ

## บทที่ ๑

### บททั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะกรณีที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดย มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน และในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยินยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๑</sup> ได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อฟ้องบังคับ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบคำสั่งแล้ว ถ้าถึงกำหนดชำระเงินและมีหนังสือเตือนให้ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่ปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งการนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะต้องพิจารณาประกอบกับ มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติพิเศษที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงนำมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้<sup>๒</sup>

#### ๑. แนวความคิดและความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

##### ๑.๑ แนวความคิดของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สาระสำคัญและแนวความคิดของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่าต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลัก

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

<sup>๒</sup> ชาลูนัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ ๙ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๘), หน้า๑๒๘.

ในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วยการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐ ที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะราย จะไม่ใช่อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ โดยหลักทั่วไปของกฎหมายฉบับนี้เป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ<sup>๓</sup> กระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการเคารพหลักเกณฑ์อย่างจริงจัง เพราะมีสภาพบังคับเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย โดยกำหนดเป็นขั้นตอนตั้งแต่การเตรียมการ การพิจารณา การออกคำสั่งทางปกครอง การทบทวนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองด้วย<sup>๔</sup>

กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้แล้ว โดยให้ถือว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ยินยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง ซึ่งเป็นการนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ ในส่วนที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐบังคับทางปกครองตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการทบทวนคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การให้สิทธิเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง และฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

## ๑.๒ ความเป็นมาของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในต่างประเทศได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นครั้งแรกในประเทศสเปน เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๘๙ โดยมีสาระครอบคลุมกิจกรรมทางปกครองเพียงบางเรื่อง ต่อมาประเทศออสเตรีย ได้จัดทำ Federal Law on General Administrative Procedure ในปี ค.ศ. ๑๙๒๕ โดยรวบรวมการจัดองค์กรทางปกครอง วิธีพิจารณา กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการบังคับทางปกครองเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน สำหรับประเทศเยอรมัน ในระดับมลรัฐมีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของมลรัฐมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๖ และได้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดทำกฎหมาย Administrative Procedure Act ในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ โดยในปัจจุบันประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้แก่ สเปน ออสเตรีย โปแลนด์ ยูโกสลาเวีย สหรัฐอเมริกา ฮังการี เชโกสโลวาเกีย เปรู นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ บัลแกเรีย สวีเดน อาร์เจนตินา เยอรมัน คอสตาริกา เวเนซุเอลา โคลัมเบีย เดนมาร์ก ญี่ปุ่น ไทย นอกจากนี้ ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีระบบกฎหมาย

<sup>๓</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๙), หน้า ๗-๘.

<sup>๔</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘), หน้า๑๖.



ปกครองที่ก้าวหน้ามาก ได้มีการวางหลักกฎหมายปกครองจนกระทั่งมีหลักเกณฑ์มากมาย แต่ไม่ได้จัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<sup>๕</sup>

ในประเทศไทย แนวความคิดที่จะให้มีการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไปแล้ว ดังนี้<sup>๖</sup>

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์โดยที่ประชุมใหญ่มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งขาดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) กำหนดให้คำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติราชการ ต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำอนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งขาดนั้น

(๓) กำหนดให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ

ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมสิทธิหน้าที่ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับราชการ และความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ

การดำเนินการเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายในการวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศไทย ได้มีความพยายามในการยกร่างกฎหมายในหลายรัฐบาล เริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ และได้มีการดำเนินการต่อมาในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. .... ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๐

## ๒. แนวความคิดและความเป็นมาของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### ๒.๑ แนวความคิดของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศ ได้มีศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบไว้ ดังนี้<sup>๗</sup>

๑. สหราชอาณาจักร เดิมในสหราชอาณาจักรวางหลักให้กษัตริย์หรือรัฐไม่ต้องรับผิดตามหลัก King can do no wrong และถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวโดยตรงถ้าก่อให้เกิด

<sup>๕</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗-๑๘.

<sup>๖</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙-๒๔.

<sup>๗</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒-๒๗.

ความเสียหายแก่ผู้ใด ถึงแม้จะเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ต่อมากฎหมาย Crown Proceedings Act ๑๙๔๗ บัญญัติให้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้เหมือนรัฐมีฐานะเป็นเอกชน โดยจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือจะฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ (Attorney General) ก็ได้ จึงเป็นหลักกฎหมายอย่างเดียวกับกรณีนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เช่นเดิม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้รับผิดที่แท้จริงในที่สุดโดยรัฐเพียงรับผิดชอบไปก่อน โดยไปฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างว่าทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาไม่ได้ การคุ้มครองความรับผิดทางละเมิดจะมีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่มีกฎหมายยกเว้นไว้โดยตรง เช่น ผู้ทำหน้าที่ตัดสินคดี เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ไปรษณีย์ เป็นต้น

๒. สหรัฐอเมริกา หลักความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนเป็นไปตามกฎหมายละเมิดปกติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลที่ตนทำละเมิด แต่หากรัฐหรือองค์กรของรัฐถูกฟ้องจะต้องรับผิดชอบแทนในบางกรณีและฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ส่วนปัญหาว่ารัฐจะฟ้องไล่เบี้ยข้าราชการได้เพียงใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดในชั้นที่สุดหลักกฎหมายยังไม่แน่ชัด การช่วยชดเชยค่าเสียหายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียไปก็มักมีปฏิบัติกันทั่วไปหากได้ความว่าเป็นการกระทำโดยสุจริต มิใช่การกระทำโดยจงใจให้เสียหายหรือโดยเจตนาที่ไม่ชอบ และมีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในกรณีสุจริตในระดับเทศบาล รวมทั้งการช่วยเหลือในการต่อสู้คดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกเอกชนฟ้องละเมิดด้วย ในบางกรณีที่มีปัญหาเกิดบ่อยก็มีการแก้ไขกฎหมายเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น กรณีคนขับรถของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา มีการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ว่าหากทำการในหน้าที่และเกิดความเสียหาย รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงคนขับรถจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว แต่ในบางมลรัฐมีความแตกต่าง คือ ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้ตรากฎหมายให้องค์กรของรัฐรับผิดในผลแห่งละเมิด โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดในความเสียหายโดยตรง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไปในหน้าที่ โดยให้ความรับผิดชั้นที่สุดจะเป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำการโดยฉ้อฉล ทุจริต หรือเจตนาร้าย เท่านั้น และในการสัมมนาระหว่างนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ ที่คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยไมอามีจัดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ มีผู้ให้ข้อสังเกตว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไปจะไม่เป็นธรรม โดยในที่สุดมีผู้เสนอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเฉพาะเมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น กรณีประมาทธรรมดาหรือไม่ร้ายแรงมากนักไม่ควรไปฟ้องไล่เบี้ยให้ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว

๓. เยอรมัน ประเทศเยอรมันมีระบบกฎหมายปกครองแยกออกจากหลักกฎหมายเอกชน แต่เดิมส่วนราชการมีประมวลกฎหมายแพ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้ที่ได้รับความเสียหาย ต่อมาหลักนี้ถูกเปลี่ยนแปลงโดยกฎหมายปี ค.ศ. ๑๙๑๐ และมาตรา ๑๓๑ ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๑๙ (Weimar Constitution) ให้รัฐและองค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดกับเอกชนโดยตรงเป็นเบื้องต้นก่อน และต่อมารัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา ๓๔ ได้กำหนดหลักการไว้เช่นเดียวกัน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยใช้อำนาจรัฐ และรัฐจะไปฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลังเฉพาะกรณีที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

มีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดหรือถูกไล่เบี้ยกรณีละเมิดที่เกิดจากประมาทเล็กน้อย เพียงเล็กน้อย และไม่ต้องถูกฟ้องโดยตรงต่อศาลด้วย

๔. ฝรั่งเศส ประเทศฝรั่งเศสมีระบบกฎหมายปกครองเรื่องละเมิดแยกออกจากกฎหมายเอกชน และยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสม ของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน และปัจจุบันได้มีการพัฒนามาโดยจำแนกความรับผิดเรื่องละเมิดออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

(๑) *faute personnelle* เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเองในการเยียวยาผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย

(๒) *faute de service* เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติตามหน้าที่และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ปะปนในการกระทำนั้น กรณีนี้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว

(๓) *Cumul* กรณีการกระทำละเมิดมีความรับผิดผสมกันทั้งความรับผิดของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว กรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีการฟ้องไล่เบี้ยกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำละเมิด ซึ่งการฟ้องไล่เบี้ยนั้นปกติรัฐจะฟ้องเฉพาะกรณีละเมิดโดยจงใจ โดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีกระทำละเมิดร่วมกันหลายคนจะไม่ใช่หลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนด้วย

กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ ในบางประเทศบัญญัติกฎหมายให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐแยกออกจากความรับผิดตามกฎหมายเอกชน เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส โดยหลักรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไปฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลัง และการฟ้องไล่เบี้ยจะทำเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเล็กน้อยอย่างร้ายแรงเท่านั้น มีผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดหรือถูกไล่เบี้ยกรณีละเมิดที่เกิดจากประมาทเล็กน้อยธรรมดา และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องถูกฟ้องโดยตรงต่อศาล แต่ในบางประเทศไม่ได้มีการแบ่งแยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แตกต่างจากเอกชน ซึ่งมีหลักให้ลูกจ้างเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง โดยนายจ้างเป็นเพียงผู้รับผิดชอบแทนไปก่อนแล้วฟ้องไล่เบี้ยกับลูกจ้างได้ในภายหลัง เช่น สหราชอาณาจักร จะมีหลักกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีนายจ้างลูกจ้างในกฎหมายเอกชน แต่ก็มีกรณีบัญญัติกฎหมายยกเว้นไว้โดยตรงให้มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท ซึ่งจะเห็นได้ว่าทุกประเทศเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐควรรับผิดจากละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างจากเอกชน แม้ในสหรัฐอเมริกาหลักความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนเป็นไปตามกฎหมายละเมิดปกติ แต่สหรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการตรากฎหมายให้องค์กรของรัฐรับผิดในผลแห่งละเมิด เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยเจตนาร้าย จึงเห็นได้ว่าบางประเทศมีการแบ่งแยกความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน แต่บางประเทศยังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดเช่นเดียวกับกฎหมายเอกชน แต่มีการกำหนดกฎหมายเฉพาะคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท

## ๒.๒ แนวความคิดของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธย ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดด้วยประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูล พระกรุณาให้ทราบก่อน ตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่า ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ไม่ต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูล เว้นแต่คดีนั้นจะต้องตีไต่ถาม จำจง

สำหรับการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะเป็นหน่วยราชการของพระมหากษัตริย์ ศาลฎีกากำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ในปี ร.ศ. ๑๒๑ โดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๐/๑๒๑ ว่ากระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ และใน ร.ศ. ๑๒๙ กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีรับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้ชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้ว กระทรวงและกรม จะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ปัญหาว่าผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัวได้หรือไม่ ศาลไทยยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือ ต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัว

ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ เมื่อมีเหตุละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อเอกชน จะนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในมาตรา ๔๒๐ ถึง มาตรา ๔๕๒ มาใช้บังคับ โดยที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีการนำหลักว่าด้วยความรับผิดของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นมาใช้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖<sup>๕</sup> ซึ่งมีผลให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ก็ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕<sup>๖</sup> ในฐานะที่เป็นนายจ้าง<sup>๗</sup>

การใช้หลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับละเมิดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีสภาพปัญหาเกิดขึ้นคือทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

<sup>๕</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๖ ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น

<sup>๖</sup> มาตรา ๔๒๕ นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น

<sup>๗</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๗-๓๐.

ของรัฐ เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นความรับผิดชอบที่เกิดจากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในผลแห่งละเมิด แต่หน่วยงานของรัฐเพียงรับผิดแทนไปก่อนแล้วไปใช้สิทธิไล่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ในหลายประการ เช่น ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจ ขาดขวัญกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดร่วมกันหลายคน เมื่อใช้หลักกฎหมายนี้ร่วมตามกฎหมายเอกชนมีผลให้เจ้าหน้าที่บางคนต้องรับผิดสูงกว่าละเมิดที่ตนเองก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้นจึงได้มีแนวคิดในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ<sup>๑๑</sup> ซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเหตุผล ดังนี้

๑) การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานไม่ใช่ประโยชน์เฉพาะตัว การที่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนต้องรับผิดตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่เหมาะสม

๒) ในเรื่องการใช้สิทธิไล่เบี่ยที่หน่วยงานไล่เบี่ยเต็มจำนวน และการใช้หลักกฎหมายนี้ร่วมเนื่องจากบางกรณีความผิดเกิดโดยไม่ได้ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ในระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการควบคุมด้วยวิธีการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอยู่แล้ว

สำหรับแนวคิดของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทยนั้น เห็นได้ว่ามีแนวคิดเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ คือแยกคดีปกครองไปพิจารณาที่ศาลปกครอง โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส และการกำหนดความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็มีแนวทางเดียวกันกับประเทศดังกล่าว คือให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกฟ้องคดีต่อศาล และให้เจ้าหน้าที่รับผิดไม่ต้องเต็มจำนวนความเสียหาย เฉพาะกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

### ๓. ลักษณะของการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

#### ๓.๑ ความหมายของการกระทำละเมิด

การกระทำละเมิด ภายหลังบัญญัติพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ต้องพิจารณาลักษณะของการกระทำละเมิดว่าเป็นการกระทำละเมิดทางแพ่งหรือกระทำละเมิดทางปกครอง ซึ่งมีผลในการที่บุคคลภายนอกจะใช้สิทธิฟ้องคดี

<sup>๑๑</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๔.

ต่อศาล กล่าวคือ กรณีการกระทำละเมิดทางแพ่งต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่การกระทำละเมิดทางปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้<sup>๑๒</sup>

**กรณีการกระทำละเมิดทางแพ่ง** เป็นข้อพิพาทที่เกิดระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

(๑) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยเหตุส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง

(๒) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการกระทำนั้น มิได้เกิดจากกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

๑) มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่โดยปกติทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจ หรือการดำเนินการในกระบวนยุติธรรมทางอาญา หรือเป็นเพียงการปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จ

๒) มิได้เกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

๓) มิได้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือ

๔) มิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) ผลของการกระทำละเมิดเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (รวมถึงหน่วยงานทางปกครอง)

**กรณีการกระทำละเมิดทางปกครอง** เป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

(๒) การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

(๓) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๔) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ทั้งนี้ ผลของการกระทำละเมิดดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (รวมถึงหน่วยงานทางปกครอง)

การพิจารณาว่าเป็นการกระทำละเมิดทางแพ่ง หรือการกระทำละเมิดทางปกครอง ต้องพิจารณาจากสาเหตุของการกระทำละเมิดตามข้อเท็จจริง ซึ่งมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีการกระทำละเมิดทางปกครองมีสาเหตุจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหาย การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยการกระทำละเมิดทางปกครอง บุคคลภายนอกผู้เสียหาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการพิจารณาคำขอมิถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษของบุคคลต่างด้าว หากเป็นกรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

<sup>๑๒</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, **หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิด**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, ๒๕๕๒), หน้า ๗๔-๗๕ และ ๘๙-๙๐.

ปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร เช่น การขั้บรถยนต์ของทางราชการไปประสบอุบัติเหตุชนกับบุคคลภายนอก หรือการ ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การยึดรถไว้ดำเนินคดีโดยไม่มีอำนาจ การจับผู้ต้องหาผิดตัว ซึ่งทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายนั้น เป็นละเมิดทางแพ่ง นอกจากนี้ ละเมิดซึ่งมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวก็เป็น ละเมิดทางแพ่ง ต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่ได้ให้ความหมายคำว่า ละเมิดไว้ เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้ กฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้แล้วหรือมีข้อความขัดหรือแย้งกัน ให้ใช้ พระราชบัญญัตินี้แทน ย่อมมีความหมายในทางกลับกันว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไว้ เป็นการเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อกฎหมายที่บัญญัติ ถึงความรับผิดทางละเมิด คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายทั่วไป จึงต้องนำ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาบังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกัน<sup>๑๓</sup> และมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๕๕ วางหลักไว้ว่าการที่จะพิจารณาว่าการกระทำ ของเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการละเมิดหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องมาวินิจฉัยเท่าที่ ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของการ กระทำที่เป็นละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ๓ ประการคือ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิด กฎหมาย และบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นละเมิดตาม กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาจากหลักละเมิดทางแพ่ง ดังนี้<sup>๑๔</sup>

#### ๑) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจคือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กล่าวคือถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแล้วถือว่าเป็นการกระทำโดย จงใจ ไม่ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม แม้ผลเสียหายจะมากกว่าที่คาดคิดไว้ ซึ่งมีความหมายกว้างกว่ากระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น เพราะเจตนาผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล

<sup>๑๓</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕-๓๖.

<sup>๑๔</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๖-๖๑.

แต่จงใจไม่ต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะดังเช่นการกระทำโดยเจตนา ในทางอาญา

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ คือการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคล ในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่ หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ โดยใช้การเปรียบเทียบกับบุคคลอื่นที่ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย วิสัย หมายถึงสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือผู้น้อย ส่วนพฤติการณ์หมายถึงเหตุภายนอกตัวผู้กระทำซึ่งอาจทำให้ การใช้ความระมัดระวังมีความแตกต่างกัน เช่น สภาพสถานที่ทำงาน จำนวนประชาชนที่มาติดต่อ ซึ่งมีควาวิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยจงใจและการกระทำโดยประมาท เลินเล่อ ยกเป็นตัวอย่าง ดังนี้

*กรณีกระทำจงใจและประมาทเลินเล่อดำเนินการสวมทะเบียนรถยนต์*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๐/๒๕๕๖** นายทะเบียนจังหวัดเชียงใหม่ได้มี ประกาศ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ สั่งยกเลิกใบคู่มือจดทะเบียนรถยนต์คันที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรง จากการที่นาง ส. และนาง ฅ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่กระทำ ด้วยความจงใจดำเนินการสวมทะเบียนรถของผู้ฟ้องคดีโดยใช้เอกสารราชการปลอมและนำเอกสาร ดังกล่าว ให้นาย ข. เจ้าหน้าที่ขนส่ง ๕ ฝ่ายทะเบียนรถซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเช่นกัน ดำเนินการ ประกอบกับนาย ข. หลงเชื่อจึงไม่ได้ตรวจสอบรายละเอียดตามขั้นตอนที่กำหนดไว้โดยนำ เอกสารดังกล่าวไปดำเนินการทั้งที่ไม่ปรากฏตัวผู้ยื่นคำขอหรือผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นการดำเนินการ ที่ขัดต่อข้อ ๘ ของระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนและภาษีรถ ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๓๑ พฤติการณ์ดังกล่าวของนาง ส. และนาง ฅ. เป็นการ กระทำโดยจงใจ ส่วนนาย ข. กระทำโดยประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสังกัดอยู่จึงต้อง รับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

*กรณีฟังไม่ได้ว่ากระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รถของกลางได้รับความเสียหาย*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕/๒๕๕๓** เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดียึด รถยนต์บรรทุกคันพิพาทไว้เป็น ของกลางในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยนำรถยนต์ของกลางไปจอดเก็บไว้บนลานดินอันเป็นสถานที่ที่จัดไว้เป็นที่เก็บรักษารถยนต์ ของกลางคดีอื่นๆ ด้วย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไปดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา และปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตรวจตราดูแลรถของกลางให้อยู่ตามสภาพเดิมเท่าที่จะสามารถรักษาไว้ได้ อันเป็นการปฏิบัติอย่างเหมาะสมในการเก็บรักษารถของกลางตามที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงกระทำได้แล้ว ซึ่งเป็นเพียงการดูแลรักษาในหน้าที่พนักงานสอบสวนซึ่งกระทำตามหน้าที่โดยทั่วไปมิใช่หน้าที่เฉพาะ ในการเก็บรักษารถยนต์บรรทุกของกลางตามข้อ ๔.๑ และข้อ ๔.๒ แห่ง ประมวลระเบียบการตำรวจ เกี่ยวกับคดีกำหนดไว้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีหน้าที่ในการเก็บรักษารถของกลาง จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดี กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รถของกลางได้รับความเสียหาย ตามมาตรา ๔๒๐



แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดที่จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปแต่อย่างใด

*กรณีฟังไม่ได้ว่ากระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการทำให้เจ้าของรถที่ถูกยึดไว้ดำเนินคดีได้รับความเสียหาย*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๙/ ๒๕๕๗** คำสั่งกรมตำรวจ ที่ ๗๗๔/๒๕๓๗ เรื่อง การกำหนดหน้าที่การงานของตำแหน่งในสถานีตำรวจ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ข้อ ๔.๑ กำหนดว่า หัวหน้าสถานีตำรวจทำหน้าที่หัวหน้าผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจ ๔.๑.๑.๖ ควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรตำบลคูคต ในฐานะหัวหน้าสถานีตำรวจ จึงมีหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจในด้านต่างๆ รวมทั้งตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาว่าได้ดำเนินการไป โดยถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ อีกทั้ง ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ ของกลางและของส่วนตัวผู้ต้องหา ข้อ ๔๒๐ กำหนดว่า ให้สารวัตรใหญ่และผู้กำกับการ หรือผู้รักษาการแทนตรวจสมุดยึดทรัพย์สินและของกลางไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้งว่า พนักงานสอบสวนได้จัดการไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เมื่อปรากฏว่าการยึดรถดังกล่าวไว้เป็นของกลางและมีหนังสือแจ้งให้กองกำกับการวิทยากรเขต ๑ มาตรวจพิสูจน์ เป็นการใช้ดุลพินิจของร้อยตำรวจเอก ต. ที่ส่งสายรถยนต์คันดังกล่าวอาจจะมีการแก้ไขเลขหมายประจำเครื่องยนต์และเลขหมายประจำตัวรถให้ตรงกับใบประกันภัยคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรตำบลคูคตตรวจสอบสมุดยึดทรัพย์สินของกลางและตรวจสอบสำนวนการสอบสวน ก็ปรากฏว่าได้มีการลงหลักฐานการยึดและส่งไปตรวจพิสูจน์ไว้โดยถูกต้องแล้ว ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการยึดของกลางดังกล่าวเป็นดุลพินิจของร้อยตำรวจเอก ต. ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนที่จะพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการยึดรถยนต์ดังกล่าว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรตำบลคูคตย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดทั้งในด้านที่เกี่ยวกับคดีและงานด้านอื่นๆ ผู้ฟ้องคดีจึงมีภาระงานในด้านอื่นๆ ที่ไม่สามารถเข้าไปร่วมในการสอบสวนในสำนวนการสอบสวนทุกคดีได้ จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการทำให้เจ้าของรถได้รับความเสียหาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ และลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เป็นเงื่อนไขสำคัญ ของหน่วยงานของรัฐที่จะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน เพื่อเสนอความเห็นว่าใครเป็นผู้ต้องรับผิดชอบ คือกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด

ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๕/๒๕๕๓ และ ที่ อ.๑๗๙/ ๒๕๕๗ ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรง มีประเด็นสำคัญคือเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีรู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการจงใจ หรือกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังและหากระมัดระวังเพียงเล็กน้อยจะไม่เกิดเหตุละเมิดซึ่งจะเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จะทำให้เกิดความเสียหายกับทรัพย์สินของบุคคลภายนอก ก็ยังฟังไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

#### ๒) กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำ หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวและอยู่ในบังคับของจิตใจ ซึ่งรวมถึงการงดเว้นไม่กระทำด้วย แต่ต้องเป็นการงดเว้นหรือละเว้นไม่กระทำการที่มีหน้าที่ต้องทำอันอาจเกิดจากกฎหมาย หรือหน้าที่เกิดจากสัญญา หรือหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน หรือความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริงที่มีอยู่ระหว่างผู้งดเว้นกับผู้เสียหาย

การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายหมายถึงการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิ หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วนหรือเพิกถอนแก่ผู้อื่น ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีความหมายคือ ความหมายแรกว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และความหมายที่สองคือ ผู้กระทำการกระทำการโดยไม่มีสิทธิเป็นการประทุษร้ายต่อสิทธิของผู้อื่นโดยปราศจากอำนาจ ดังนั้น ถ้ากระทำโดยมีอำนาจหรือมีสิทธิแม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็ไม่เป็นความผิด ยกเว้นกรณีเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกรณีนี้ถือว่าใช้อำนาจทำได้โดยชอบแบ่งเป็น ๔ กรณี ได้แก่ กฎหมายให้อำนาจโดยตรง มีอำนาจตามสัญญา มีอำนาจตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เกิดอำนาจจากความยินยอมซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

#### ๓) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

การกระทำละเมิดที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหาย ย่อมไม่เป็นละเมิด สำหรับความเสียหายที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑. เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด
๒. เป็นความเสียหายที่แน่นอน
๓. เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

ดังนั้น การที่จะฟังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดหรือไม่ ข้อเท็จจริงต้องปรากฏว่าการกระทำนั้นเข้าหลักเกณฑ์การกระทำละเมิดครบทั้งสามประการที่กล่าวมา คือ จงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำโดยผิดกฎหมาย และเกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นโดยความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่ ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลจะเห็นได้ว่า จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ศาลจะพิจารณาจากพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละรายว่ากระทำตามอำนาจหน้าที่ของตนเองหรือไม่ และในการกระทำความผิดดังกล่าวนี้ได้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง อย่างครบถ้วนถูกต้องหรือไม่

## ๔. ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### ๔.๑ ขอบเขตในแง่ของเวลา

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ให้มีผลบังคับถึงการกระทำละเมิด ในช่วงเวลาที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับ แต่ยังไม่ได้นำไปดำเนินการ หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ กล่าวคือ เกี่ยวกับขอบเขตในแง่ของเวลา ให้แยกพิจารณากฎหมายที่จะนำไปใช้บังคับออกเป็นสองส่วน คือ สารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ ดังนี้

๑) สารบัญญัติ คือ ในส่วนที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นองค์ประกอบของการกระทำผิด ซึ่งการกระทำละเมิด ในช่วงเวลาที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับ แต่ยังไม่ได้นำไปดำเนินการ การดำเนินการในส่วนสารบัญญัติต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่เกิดละเมิด เช่นเดียวกับการกระทำละเมิดที่เกิดก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ดังนี้

การกระทำละเมิดเกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ให้ใช้หลักกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ละเมิด ดังนี้

เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ ตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐<sup>๕</sup> ถ้าเป็นการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น มาตรา ๗๖ วรรคแรก<sup>๖</sup> บัญญัติให้นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นแต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย กรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจึงใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เต็มจำนวนความเสียหาย

กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทุกคนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ตามมาตรา ๔๓๒ วรรคแรก<sup>๗</sup> ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งเต็มตามจำนวนความเสียหายก็ได้

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เป็นไปตามมาตรา ๔๔๘<sup>๘</sup> คือ ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้น ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้ามูลความผิดมีโทษทางอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า ให้ใช้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

<sup>๕</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดีทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

<sup>๖</sup> มาตรา ๗๖ วรรคแรก ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นแต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

<sup>๗</sup> มาตรา ๔๓๒ วรรคแรก ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แม้ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้นคนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย

<sup>๘</sup> มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการ ละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับ นับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า ที่กล่าวมา นั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

การกระทำละเมิดเกิดหลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ให้ใช้หลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหาย มาตรา ๕ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โดยหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ตามมาตรา ๘ วรรคแรก<sup>๑๙</sup> ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มาตรา ๘ วรรคสี่ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีละเมิดที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้บังคับ ตาม มาตรา ๑๐ วรรคสอง<sup>๒๐</sup> มีอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายไปแล้ว ใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มาตรา ๙<sup>๒๑</sup> บัญญัติให้สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

<sup>๑๙</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

<sup>๒๐</sup> มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุ ความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

๒) วิธีสับัญญัติ คือ แนวทางในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ ซึ่งการกระทำละเมิด ในช่วงเวลาที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับ แต่ยังไม่ได้อำนาจการ หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ใช้บังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับการกระทำละเมิดที่เกิดหลังพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ดังนี้

การกระทำละเมิดเกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ให้ใช้หลักกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ วรรคแรก<sup>๒๒</sup> โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้ร่วมรับผิดดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ในฐานะผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๙/๒๕๔๕, ๒๗๖/๒๕๓๘) และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ได้ภายหลัง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตราเดียวกัน ที่ว่า “แต่ไม่สูญเสียสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ทำให้เกิดความเสียหาย” (คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๙๕๔/๒๕๓๖) ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เต็มจำนวนความเสียหาย

การกระทำละเมิดเกิดหลังพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ให้ใช้หลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก อยู่ในบังคับของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>๒๓</sup> ซึ่งหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยบุคคลภายนอกผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ หากหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยวิธีการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับตัวผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ โดยผู้แต่งตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ มีจำนวนค่าสินไหมทดแทนเท่าใด และส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้ตรวจสอบ และหน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เห็นว่าหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้ใช้เงินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เห็นว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือไม่เห็นด้วยกับจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพราะเห็นว่า

<sup>๒๒</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๗๖ วรรคแรก ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นแต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วย เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีสิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๒๔</sup> และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยประการใด หากเจ้าหน้าที่เห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคแรก (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มีแนวคำพิพากษาศาลปกครอง วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาขอบเขตในแง่ของเวลา กรณีที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

*การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวิธีสืบญัตติ*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๔/๒๕๔๙** พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์แก่ละเมิดที่เกิดก่อนใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป โดยอาจพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เรื่องการนำหลักการตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐) คือต้องพิจารณาหลักกฎหมายเป็นสัดส่วน ได้แก่หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่เกิดละเมิด แต่ถ้าเป็นหลักเกณฑ์ในส่วนวิธีสืบญัตติ เช่น ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยกยอกเงินของนาง ข. เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ข. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดียอมมีอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดได้

*ความรับผิดในค่าสินไหมทดแทนเป็นสารบัญญัติ*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒** กรณีที่การกระทำละเมิดเกิดก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผลใช้บังคับไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการกระทำละเมิดเต็มจำนวนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เป็นต้นไป เมื่อพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิด

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ วรรคแรก ภายใต้อำนาจมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ด้วยความจงใจ จึงมีผลทำให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้

*อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องเป็นสารบัญญัติ*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕๐/๒๕๕๙** ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์กล่าวหาว่าได้กระทำละเมิด กรณีเป็นผู้รับเงินจากการกระทำความผิดของดาบตำรวจ ณ โดยมีคำสั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๓๙๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเงิน ๑,๓๕๙,๒๓๐ บาท เหตุแห่งการละเมิดในคดีนี้เกิดก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนสารบัญญัติจึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตาม มาตรา ๔๔๘ กำหนดอายุความไว้สิบปี แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะถูกฟ้องคดีอาญาแต่เนื่องจากพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องในฐานความผิดที่ได้ฟ้อง อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดในกรณีดังกล่าวจึงต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### ๔.๒ ขอบเขตในแง่ของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ดังนี้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะใด

เจ้าหน้าที่ ตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ จึงหมายถึง บุคคลากรที่ได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างประจำ แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างชั่วคราว สำหรับผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างประจำ โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจและมีกฎหมายรองรับ ซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือในฐานะอื่น เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษา<sup>๒๕</sup>

กรณีลูกจ้างในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้าง ดังนี้<sup>๒๖</sup>

๑) ลูกจ้างที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ ต้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นงานประจำต่อเนื่อง กำหนดอัตราเงินเดือน เลื่อนขั้นเงินเดือน มีการลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ได้แก่ ลูกจ้างประจำ

๒) ลูกจ้างที่ไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ เป็นลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราว เฉพาะงาน ไม่ว่าจะมิสัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม โดยความสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ลูกจ้างชั่วคราว

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือเป็นแนวทาง เกี่ยวกับการพิจารณาความหมายของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

<sup>๒๕</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗.

<sup>๒๖</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๕-๖๖.

### กรณีลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ

#### บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๔๘๕/๒๕๔๓ และ ๘๔๙/๒๕๔๒

การพิจารณาว่าลูกจ้างเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ อาจพิจารณาโดยจำแนกตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคล คือ ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐเป็นประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามกฎหมายและระเบียบ ลูกจ้างประเภทนี้มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ แต่กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ว่าจะมิสัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลูกจ้างประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่

### กรณีผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น

#### บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๔๕ เรื่องการยื่นคำขอ

ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำละเมิด คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้

#### บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๘๗๘/๒๕๕๖ เรื่องการดำเนินการ

เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการบรรจุแต่งตั้งพนักงานของสถาบันการบินพลเรือนที่ไม่ชอบด้วยระเบียบข้อบังคับ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ประกอบกับข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้นิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ให้หมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด จึงรวมถึงผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกส่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้นผู้แทนบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสถาบันการบินพลเรือน (สบพ.) จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งในฐานะกรรมการให้ปฏิบัติงานแก่ สบพ. หากก่อให้เกิดความเสียหายย่อมมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้

### ๔.๓ ขอบเขตในแง่ของหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ จึงหมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ โดยรัฐวิสาหกิจ



ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องรับผิดชอบแทน และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดเพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน<sup>๒๗</sup>

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นอกจากนี้ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ โดยหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าว มีเจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ แทนหน่วยงานของรัฐนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนหน่วยงานของรัฐ อาจกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก หรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ขึ้นได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลดังกล่าว อยู่ในขอบเขตที่เจ้าหน้าที่จะได้รับการคุ้มครอง

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐ หมายความว่ารวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ในหน่วยงานที่ไม่ได้มีสภาพเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และไม่ได้มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา โดยมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหลายครั้ง กำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ ปัจจุบันมีจำนวน ๕๘ แห่ง ได้แก่<sup>๒๘</sup>

- (๑) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (๒) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (๓) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (๔) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (๕) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (๖) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- (๗) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๘) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- (๙) สถาบันพระปกเกล้า
- (๑๐) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- (๑๑) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- (๑๒) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๑๓) สำนักงานศาลปกครอง
- (๑๔) สำนักงานศาลยุติธรรม

<sup>๒๗</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๗๓-๗๕.

<sup>๒๘</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชกฤษฎีกา (Online), Available URL : <http://www.Krisdika.go.th.>, ๒๕๖๐ (มีนาคม, ๒๕).

- (๑๕) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (๑๖) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- (๑๗) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- (๑๘) โรงเรียนมหิตวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- (๑๙) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- (๒๐) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- (๒๑) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (๒๒) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- (๒๓) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (๒๔) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- (๒๕) แพทยสภา
- (๒๖) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (๒๗) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (๒๘) สภาเภสัชกรรม
- (๒๙) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (๓๐) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- (๓๑) ทันตแพทยสภา
- (๓๒) สภาการพยาบาล
- (๓๓) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (๓๔) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- (๓๕) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (๓๖) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- (๓๗) ครูสภา
- (๓๘) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (๓๙) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๔๐) สภาวิศวกร
- (๔๑) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- (๔๒) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- (๔๓) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ
- (๔๔) สภากายภาพบำบัด
- (๔๕) สภาสถาปนิก
- (๔๖) สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
- (๔๗) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม
- (๔๘) สำนักงานอัยการสูงสุด
- (๔๙) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

แห่งชาติ

- (๕๐) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (๕๑) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (๕๒) สภาเทคนิคการแพทย์
- (๕๓) กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ
- (๕๔) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- (๕๕) กองทุนประกันชีวิต
- (๕๖) กองทุนประกันวินาศภัย
- (๕๗) สภาวิชาชีพบัญชี
- (๕๘) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้มีการเพิ่มเติมมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้หน่วยงานต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่

- (๑) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- (๒) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ ด้วยเหตุผลว่าได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพิ่มขึ้นจากเดิมที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก รวมทั้งได้มีการกำหนดให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งเดิมเป็นส่วนราชการประเภทหนึ่งออกจากระบบราชการและมีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

## ๕. ขอบเขตการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีลักษณะการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการบังคับเองโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจะกระทำได้อาจต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดขั้นตอนต่างๆ ไว้ด้วย โดยขอบเขตของการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีดังนี้<sup>๒๙</sup>

### ๕.๑ ขอบเขตในด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองในกรณีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้...”

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ใช้กับรูปแบบการกระทำทางปกครองเฉพาะที่เป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่อาจนำไปใช้กับสิทธิเรียกร้องอย่างอื่น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกำหนดการบังคับชำระหนี้ได้เองในลักษณะของคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นกรณีมี

<sup>๒๙</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔๙-๓๕๒.

กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล

### ๕.๒ ขอบเขตในด้านของตัวบุคคลที่จะถูกบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกันเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

การบังคับทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่มีความมุ่งหมายให้ใช้กับเจ้าหน้าที่ แต่มีข้อยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้บังคับเป็นอย่างอื่น กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๓๐</sup> ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกำหนดการบังคับชำระหนี้ได้เอง ตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น มาตรา ๑๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดยกเว้นให้นำการบังคับทางปกครองไปใช้กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ซึ่งมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตอบข้อหารือ และคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แสดงเหตุผลถึงข้อยกเว้นในการให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

*คำสั่งกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้บังคับโดยมาตรการบังคับทางปกครอง*

**ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕** เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือชื่อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ให้ความเห็นไว้ในกรณีที่มีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดได้ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐใน ๒ สถานะ ได้แก่

(๑) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ

(๒) เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง

คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะที่ ๑ คือผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ(ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น แม้ว่าจะเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดนั้นเป็นการรับผิดเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะของเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา ๕๕ ดังกล่าว จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้

<sup>๓๐</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๔/๒๕๔๖** ได้วินิจฉัยการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบคำสั่งให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่ปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีถือว่ามีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>๓๑</sup>

### **๕.๓ การนำมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะ**

มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้”

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจแก่องค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนแล้ว แต่การใช้มาตรการบังคับดังกล่าวอาจเกิดผลน้อยกว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ที่จะบังคับใช้มาตรการทางปกครอง จึงสามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แทนก็ได้

จากขอบเขตการบังคับทางปกครองทั้งสามประการที่กล่าวมา เห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่ศาล โดยจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกำหนดการบังคับชำระหนี้ได้เองในลักษณะของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีความมุ่งหมายให้ใช้กับเจ้าหน้าที่ แต่มีข้อยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้บังคับเป็นอย่างอื่น ดังนั้น กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ จึงมีลักษณะการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกำหนดการบังคับชำระหนี้ได้เอง ในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นบทบัญญัติยกเว้นให้ใช้การบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ได้

<sup>๓๑</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘๔.

## บทที่ ๒

# สาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## แผนการสอนประจำบท

### บทที่ ๒ สาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. ความรับผิดของรัฐในผลละเมิดที่เกิดแก่บุคคลภายนอก
๒. การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน
๓. การไล่เบียดแสบเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
๔. กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

### แนวคิด

สาระสำคัญของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนของสารบัญญัติมี ๓ เรื่อง คือ ความรับผิดของรัฐในผลละเมิดที่เกิดแก่บุคคลภายนอก การไล่เบียดแสบเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ สำหรับสาระสำคัญในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ คือการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ

### วัตถุประสงค์

เพื่ออธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนสารบัญญัติและวิธีบัญญัติ

### วิธีการสอน

๑. ใช้กรณีศึกษา
๒. การบรรยายประกอบ Powerpoint
๓. การถามตอบของผู้เรียนในระหว่างการเรียนการสอน
๔. การตอบคำถามกิจกรรม

### กิจกรรมประจำบท

๑. อธิบายกรณีบุคคลภายนอก ใช้สิทธิเรียกร้องแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด
๒. อธิบายกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้สิทธิไล่เบียดแสบเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

### สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอน
๒. Powerpoint
๓. วีดิทัศน์
๔. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### การวัดผลประเมินผล

ผลคะแนนการสอบ



## บทที่ ๒

### สาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่ได้ให้นิยามคำว่า ละเมิด และไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดไว้ครบถ้วน จึงต้องบังคับตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น”

มาตรา ๔๒๐ มีหลักเกณฑ์ ๓ ประการคือ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย และบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นละเมิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาจากหลัก ละเมิดทางแพ่ง ดังกล่าว

สำหรับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสาระสำคัญ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ ดังนี้

ส่วนของสารบัญญัติ ได้แก่

๑. ความรับผิดของรัฐในผลละเมิดที่เกิดแก่บุคคลภายนอก (มาตรา ๕ และมาตรา ๖)
๒. การไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน (มาตรา ๘ )
๓. กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๐)

ส่วนของวิธีสบัญญัติ ได้แก่

๑. การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน (มาตรา ๑๑)
๒. การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๒)

สำหรับในบทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนที่เป็นสารบัญญัติตามมาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ และส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติตามมาตรา ๑๑ สำหรับรายละเอียดของ มาตรา ๑๒ จะได้แยกไปกล่าวในบทที่ ๓ ดังต่อไปนี้

#### ๑. ความรับผิดของรัฐในผลละเมิดที่เกิดแก่บุคคลภายนอก

๑.๑ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

กฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ โดยบุคคลภายนอกผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบได้โดยตรงเท่านั้น แต่จะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวไม่ได้ สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดก็ให้ฟ้องหน่วยงานที่รับผิดชอบแทน ได้แก่ กระทรวงการคลัง ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

**ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่บันทึกการเปรียบเทียบและไม่อนุญาตให้คัดสำเนาต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๔/๒๕๕๑** พันตำรวจตรี ส ไม่ดำเนินการบันทึกการเปรียบเทียบไว้ในสมุดบันทึกประจำวันเกี่ยวกับคดีให้มีรายละเอียดชัดเจน ถือว่ามีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี และการไม่อนุญาตให้นาย พ. คัดสำเนาบันทึกการเปรียบเทียบคดีตามคำร้องขอ แต่ให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น กรณีเป็นการละเลยต่อหน้าที่เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อนาย พ.

**ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ขายทอดตลาดรถยนต์ที่ยึดมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๔๖** รถยนต์ที่เกิดอุบัติเหตุโดยไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดได้รับความเสียหาย เป็นของกลางอย่างอื่นไม่ใช่ของกลางในคดีอาญา การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิเสธสิทธิของผู้ฟ้องคดีไม่คืนรถยนต์ โดยอ้างว่าไม่เป็นผู้มีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเก็บรักษาของกลางฯ และประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในรถยนต์คันดังกล่าวโดยตรง การไม่คืนรถยนต์ของกลางให้กับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และเป็นกรณีที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิจะรับรถยนต์ การที่นำรถยนต์ของกลางในคดีนี้ออกขายทอดตลาด จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๙ ข้อ ๘ กรณีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี โดยผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**๑.๒. เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่**

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดความรับผิด กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว โดยให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ และจะต้องฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกรณี

ดังกล่าวจะต้องพิจารณาได้ความว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากสาเหตุส่วนตัวไม่ใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

ใช้ราชฎีกาทำร้ายร่างกายผู้อื่นเป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๔๕** การกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนใช้ให้ราชฎีกาทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอกำแพงแสนกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม

ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เห็นได้ว่าความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะต้องเป็นกรณีผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ ซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้เสียหาย หากเป็นกรณีละเมิดจากเหตุส่วนตัวซึ่งไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว โดยให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงและอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### ๑.๓. ประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ภายหลังพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับและได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ การกระทำละเมิดทางแพ่งและการกระทำละเมิดทางปกครอง ดังนี้<sup>๓๒</sup>

**๑.๓.๑ การกระทำละเมิดทางแพ่ง** การที่จะพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำละเมิดทางแพ่งมีหลักเกณฑ์ คือ

(๑) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือถือได้ว่าเป็นการละเมิดโดยเหตุส่วนตัว

(๒) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการกระทำนั้นมิได้เกิดจากกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

๑) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่โดยปกติทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจ หรือการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือเป็นเพียงการปฏิบัติภารกิจทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จ

๒) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

๓) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือ

๔) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) ผลของการกระทำละเมิดเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

<sup>๓๒</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๗๓-๙๐.

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว การกระทำละเมิดทางแพ่งจึงแบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

**ละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่** ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๓๓</sup> บัญญัติให้บุคคลภายนอกผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ตัวอย่างเช่น สิบตำรวจตรี ก. ลาพักผ่อน ขับรถเดินทางไปเที่ยวต่างจังหวัด ได้ขับรถโดยประมาทเลินเล่อไปชนนายแดงซึ่งกำลังเดินข้ามถนนได้รับบาดเจ็บ การกระทำละเมิดของสิบตำรวจตรี ก. เกิดจากการขับรถไปเป็นการส่วนตัว มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ นายแดงผู้เสียหายจึงต้องฟ้องสิบตำรวจตรี ก. ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง จะฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้รับผิดชอบไม่ได้

**ละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่** ซึ่งบุคคลภายนอกผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๓๔</sup> บัญญัติให้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ไม่ว่าจะป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่เหตุละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย<sup>๓๕</sup> ดังนี้

๑) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด แต่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

ตัวอย่างเช่น สิบตำรวจตรี ก ได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติราชการ ขณะเดินทางกลับสถานีตำรวจได้ขับรถฝ่าสัญญาณไฟแดงไปชนกับรถยนต์ของนาย ข ซึ่งขับมาในช่องทางตามปกติ ทำให้รถยนต์ของนาย ข ได้รับความเสียหาย และนาย ข ได้รับบาดเจ็บ กรณีดังกล่าวสิบตำรวจตรี ก กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งสิบตำรวจตรี ก จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ต้องรับผิดชอบ

<sup>๓๓</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

<sup>๓๔</sup> มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบกรณีหนึ่ง

<sup>๓๕</sup> สุธี เตียรกุลยา, วิเคราะห์พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙: ศึกษากรณีหน่วยงานของรัฐ บังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Online). Available URL: [http://www.dsd.go.th/sisaket/Region/Download\\_Doc/๒๑๓๒,๒๕๖๐](http://www.dsd.go.th/sisaket/Region/Download_Doc/๒๑๓๒,๒๕๖๐) (เมษายน, ๔).

๒) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเลย

ตัวอย่างเช่น สิบตำรวจตรี ก ได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติราชการ ขณะเดินทางกลับสถานีตำรวจมีฝนตกเล็กน้อย สิบตำรวจตรี ก ขับรถด้วยความเร็วไม่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดแต่ไม่ชำนาญเส้นทาง จึงขับรถเสียหลักตรงทางโค้งไปชนรถของนายเอที่ขับอยู่อีกช่องทางหนึ่งได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวสิบตำรวจตรี ก กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด แต่สิบตำรวจตรี ก ไม่ต้องรับผิดเลย

๓) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเหตุละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยอีกประการหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐต้องเฉลี่ยกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนแห่งความผิด

ตัวอย่างเช่น สิบตำรวจตรี ก ได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติราชการ ขณะเดินทางกลับสถานีตำรวจ สิบตำรวจตรี ก ขับรถด้วยความเร็วสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด และเนื่องรถคันดังกล่าวถึงกำหนดเปลี่ยนผ้าเบรกแล้ว แต่ทางหน่วยงานยังไม่ได้จัดให้มีการซ่อมบำรุงตามระยะเวลา เมื่อขับรถมาถึงสัญญาณไฟจราจร สิบตำรวจตรี ก ห้ามล้อไม่ทันจึงฝ่าสัญญาณไฟแดงไปชนกับรถยนต์ของนาย ง ซึ่งขับมาในช่องทางตามปกติ ทำให้รถยนต์ของนาย ง ได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวสิบตำรวจตรี ก กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เหตุละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานที่มิได้จัดให้มีการซ่อมบำรุงรถยนต์ตามระยะเวลาอีกด้วย ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสิบตำรวจตรี ก จะต้องเฉลี่ยกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วนแห่งความผิดของตน

ทั้งสามกรณีข้างต้น เป็นตัวอย่างที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบุคคลภายนอกผู้เสียหาย จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีเท่านั้น แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าใครจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในที่สุด แต่การปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ปกติทั่วไป จึงเป็นการกระทำละเมิดทางแพ่ง

**เขตอำนาจศาลและอายุความคดีละเมิดทางแพ่ง** บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายทั้งสองกรณี คือ จากละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นละเมิดทางแพ่ง ต้องนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยการดำเนินการฟ้องคดีมีอายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคแรก คือ อายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรืออายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิดแล้วแต่กรณี และวรรคสอง ถ้ามูล

ความผิดมิโทษทางอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า ให้เอาอายุความที่ยาวกว่า มาบังคับ<sup>๓๖</sup> ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีละเมิดทางแพ่ง ดังนี้

*เจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายผู้อื่นโดยเหตุส่วนตัวเป็นคดีละเมิดทางแพ่ง*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๒** สิบตำรวจ ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การที่ สิบตำรวจ ช. กับพวก ขับขี่รถยนต์กระบะตามหลังผู้ฟ้องคดีโดยมิได้แต่งเครื่องแบบตำรวจและเรียกให้ ผู้ฟ้องคดีหยุดรถจักรยานยนต์และเข้าทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่การกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะทำให้เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

*กล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนยึดรถยนต์ของกลางไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ดูแลรักษาเป็นคดีละเมิดทางแพ่ง*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๒** การกระทำของพนักงานสอบสวนในการยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างมาในคำฟ้องว่า การกระทำของพนักงานสอบสวนที่ยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่คืนรถยนต์คันดังกล่าว ประกอบกับรถยนต์ถูกจอดทิ้งไว้ไม่มีการดูแลรักษา แต่อย่างไรก็ตาม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีรถใช้และรถยนต์ได้รับความเสียหาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนรถยนต์คันพิพาท และให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนั้น เป็นกรณีกล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม

*กระบวนการต่อเนื่องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นคดีละเมิดทางแพ่ง*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๙/๒๕๕๒** การใช้อำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการออกคำสั่งให้ยึดรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีเช่าซื้อเป็นการใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งตราขึ้น เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นขั้นตอนที่นำไปสู่การยื่นคำร้องขอพนักงาน อัยการต่อศาลยุติธรรม เพื่อให้ศาลไต่สวนและสั่งริบทรัพย์สินตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติ มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่อง กับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจ ในการตรวจสอบขั้นตอนกระบวนการดังกล่าว

<sup>๓๖</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหาย รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทาละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

**๑.๓.๒ การกระทำละเมิดทางปกครอง** การที่จะพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการกระทำละเมิดทางปกครองมีหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๓)<sup>๓๗</sup> คือต้องเป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมาย
- (๒) การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
- (๓) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (๔) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ทั้งนี้ ผลของการกระทำละเมิดดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

ละเมิดทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยความรับผิดของการกระทำละเมิดทางปกครอง อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

**เขตอำนาจศาลและอายุความการฟ้องคดีละเมิดในทางปกครอง** ผู้ได้รับความเสียหายต้องนำข้อพิพาทยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มีกำหนดอายุความการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๓๘</sup> ซึ่งบัญญัติให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด มีระยะเวลาการฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือ ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

*การละเลยต่อหน้าที่ไม่ระมัดระวังรักษาของกลางในคดีอาญาเป็นคดีละเมิดทางปกครอง*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๕๒** ผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจยึดและเก็บรักษารถจักรยานยนต์ไว้เป็นของกลางในคดีอาญา ซึ่งต่อมาศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมีคำสั่งให้คืนรถจักรยานยนต์คันดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไปขอรับรถคืนปรากฏว่าชิ้นส่วนและอุปกรณ์ต่างๆ ของรถจักรยานยนต์ถูกถอดไปหลายรายการ แม้จะได้ความว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้นำรถจักรยานยนต์คันดังกล่าวไปเก็บไว้ในสถานที่เก็บของกลางแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่ได้ใช้ความระมัดระวังและตรวจตราห้องเก็บรถอย่างสม่ำเสมอ เช่นวิญญูชนพึงปฏิบัติ ย่อมจะไม่มีผู้ใดเข้าไปถอดชิ้นส่วนและอุปกรณ์ดังกล่าวได้อย่างแน่นอน ความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรง จากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการเก็บรักษาของกลางในคดีอาญา ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

<sup>๓๗</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

<sup>๓๘</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

พนักงานสอบสวนไม่ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นคดีละเมิดทางปกครอง

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๒** การที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบ ปรับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ดำเนินการสอบสวน และไม่ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ทำให้คดีขาดอายุความในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งหากพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการภายในอายุความ พนักงานอัยการอาจตรวจพบว่ามี การเปรียบเทียบปรับ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสำนวนการสอบสวนมีเนื้อหาไม่ครบถ้วน และอาจจะให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปส่งฟ้อง ต่อศาลหรือสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากผู้กระทำความผิดอาญาที่ทำให้ทรัพย์สินเสียหาย กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องพนักงานสอบสวนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อันมีลักษณะเป็นการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่างๆ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

*การดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องปล่อยชั่วคราวไม่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐/๒๕๕๙** ผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยในคดีอาญา ในระหว่างพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการปล่อยชั่วคราวในการขอประกันตัว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำคัดค้านของพนักงานสอบสวน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยเนื่องจากตนไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ตามมาตรา ๙วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องที่ศาลใด จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี จากเหตุละเมิดที่เกิดขึ้น โดยบุคคลภายนอกจะต้องพิจารณาก่อนว่า การละเมิดดังกล่าวเป็นละเมิดทางแพ่งหรือละเมิดทางปกครองตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งมีความสำคัญในเรื่องการฟ้องคดีให้ถูกศาล โดยคดีอาญาจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จึงจะดำเนินการตามบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งละเมิดทางแพ่งกับละเมิดทางปกครองมีความแตกต่างกัน สรุปได้ ๓ ประการ ดังนี้



## ตารางเปรียบเทียบละเมิดทางแพ่งกับละเมิดทางปกครอง

ละเมิดทางแพ่ง	ละเมิดทางปกครอง
๑. เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือ เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นมิได้เกิดจากการ ใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง หรือการออก กฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น และมีได้เกิด จากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร	๑. เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติหน้าที่ อันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
๒. ผู้ได้รับความเสียหายต้องนำข้อพิพาท ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม	๒. ผู้ได้รับความเสียหายต้องนำข้อพิพาทยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครอง
๓. อายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๓. อายุความ ๑ ปี นับปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่ง การฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

## ๒. การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถดำเนินการต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ๒ วิธี คือการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงการใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐไปด้วย เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง ดังนี้

**๒.๑ การร้องขอต่อหน่วยงาน** ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๑ วรรคแรก<sup>๓๙</sup> บัญญัติให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งแล้วผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัย ของหน่วยงานก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล<sup>๔๐</sup> ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้<sup>๔๑</sup>

<sup>๓๙</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

๑) ระยะเวลายื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจน ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๔๙ ว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นระยะเวลาเดียวกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาล

๒) หน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอ ต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ใบรับคำขอต้องเป็นเอกสารที่หน่วยงานจัดทำขึ้นเพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานได้รับคำขอเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะมีผลต่อการนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอ

๓) การพิจารณาคำขอต้องกระทำโดยไม่ชักช้า<sup>๖๒</sup> หากหน่วยงานที่รับคำขอเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า<sup>๖๓</sup> คือหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน หากไม่แล้วเสร็จจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๑๘๐ วัน

สำหรับหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก<sup>๖๔</sup> กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของงบประมาณที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบค่าใช้จ่าย ซึ่งสรุปการกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนในเรื่องดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

๑) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ได้แก่ การชดใช้ความเสียหายที่เกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงิน ถ้าความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสูทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม และกรณีการคำนวณค่าเสื่อมราคา

๒) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่ การกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะ หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน ค่าปลงศพรวมถึงค่าใช้จ่ายและค่าขาดไร้โอกาส

<sup>๖๒</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๑๔ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>๖๓</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๖-๑๒๓.

<sup>๖๔</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๑๑ วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

<sup>๖๕</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๓๓ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๓๒ และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ข้อ ๓๔ ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

<sup>๖๖</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนพิเศษ ๑๒๖ ง หน้า ๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔

### ๒.๑.๑ การฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ

**กรณีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม** กรณีเป็นคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดที่ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนค่าสินไหมทดแทน หรือการยกคำขอ ผู้ได้รับความเสียหายที่ยื่นคำขอมีสิทธิฟ้องโต้แย้งผลการวินิจฉัยตามคำสั่งที่ศาลยุติธรรมตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๔๕</sup>

**กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง** กรณีเป็นคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนค่าสินไหมทดแทน หรือการยกคำขอ ผู้ได้รับความเสียหายที่ยื่นคำขอมีสิทธิฟ้องโต้แย้งผลการวินิจฉัยตามคำสั่งที่ศาลปกครอง

การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐจึงเป็นทางเลือกของบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายที่จะร้องขอเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด หรือกระทรวงการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งแล้ว หากผู้ยื่นคำขอยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยตามคำสั่งยังมีสิทธิฟ้องเพื่อโต้แย้งผลการวินิจฉัยต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ตรวจสอบเรื่องจำนวนค่าสินไหมทดแทน หรือการยกคำขอ ได้อีกขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ดังต่อไปนี้

*ผู้ยื่นคำขอไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๘๓๖/๒๕๔๗** เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กรมปศุสัตว์) ขับรถยนต์กระบะชนรถยนต์ที่นาย ท. เป็นผู้ขับซึ่งชนเป็นเหตุให้ทั้งเจ้าหน้าที่และนาย ท. ถึงแก่ความตาย อันเป็นการกระทำในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ปกติของพนักงานขับรถยนต์มิได้เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหากเป็นการกระทำละเมิดก็มีใช้การกระทำละเมิดทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทของนาย ท. มีสิทธิที่ยื่นขอให้กรมปศุสัตว์ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจะเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิใช่การกระทำละเมิดทางปกครองเสียแล้ว ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๔๕</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐๖ สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

จัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติรับรองสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมด้วยแล้ว ข้อที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผลการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคำสั่งทางปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณามีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ นั้น เห็นว่า หนังสือแจ้งค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แม้จะเป็นการแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ด้วย แต่ก็เป็นการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทน ที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุละเมิดที่มีใช้การกระทำละเมิดทางปกครอง ซึ่งโดยหลักแล้วการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าวจะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย สามารถที่จะเรียกให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ก่อน ที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลและกำหนดขั้นตอนให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการนั้น ก็เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกรณี ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น หากค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยกำหนดให้ ไม่เป็นที่พอใจของผู้เสียหายอย่างกรณีของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน ต่อศาลที่มีเขตอำนาจที่จะรับคดีนั้นไว้พิจารณาได้ เมื่อมูลคดีของผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง จึงไม่มีเหตุผลที่จะให้ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำละเมิดวินิจฉัยกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ต่ำกว่าที่ขอ มูลคดีซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

**๒.๒ การฟ้องคดีต่อศาล** บุคคลภายนอกผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อีกช่องทางหนึ่งโดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ส่วนกรณีจะฟ้องที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองขึ้นอยู่กับว่าเป็นคดีละเมิดทางแพ่งหรือละเมิดทางปกครอง ดังนี้

**๒.๒.๑ เขตอำนาจศาลยุติธรรม** กรณีละเมิดทางแพ่งซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑) ละเมิดที่ไม่ใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙<sup>๔๖</sup>

๒) ละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ใช่จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร ซึ่งต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดหรือกระทรวงการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ตามที่มาตรา ๕

<sup>๔๖</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙<sup>๔๗</sup> กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดต่อผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ที่รับผิดไม่ได้

**๒.๒.๒ เขตอำนาจศาลปกครอง** กรณีละเมิดทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง คือ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดต่อผู้เสียหาย

การที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ มีแนวการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแนวทาง ดังนี้

*ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลแล้วหน่วยงานไม่จำเป็นต้องรับคำขอของผู้ยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้พิจารณา*

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๖๐๓/๒๕๕๑** เรื่อง ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขณะที่มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือยื่นคำขอเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดว่าบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจะต้องเลือกใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล หรือมีคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามการที่ให้องค์กรสององค์กร คือ ศาลยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกัน อาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้ ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือปรากฏว่าผู้เสียหายทั้งสองได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม ถือได้ว่าผู้เสียหายทั้งสองเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้ต่อมาจะได้มีการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องรับคำขอของผู้เสียหายไว้พิจารณา

<sup>๔๗</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

**๒.๒.๓ กรณีผู้เสียหายฟ้องผิดตัว** ไม่ว่าจะการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง หน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องให้รับผิดในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีงบประมาณสำหรับรับผิดชอบค่าเสียหาย อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีอาจเกิดกรณีผู้เสียหายฟ้องผิดตัว เนื่องจากผู้เสียหายอาจไม่ทราบว่าต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้รับผิด ซึ่งมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๔๘</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้<sup>๔๙</sup>

๑. กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดโดยลำพัง ได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดแต่เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัด และหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิจะมาไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในภายหลัง กรณีเช่นนี้ถ้าผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิด เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องคดีมีสิทธิจะขอให้ศาลออกหมายเรียกหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยร่วม เพื่อศาลจะได้พิพากษาในคราวเดียวกันเพื่อให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดและให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน

๒. กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ ได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกเสียหาย ถ้าผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิด หน่วยงานของรัฐมีสิทธิจะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดี

๓. กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดเลย (เป็นความผิดส่วนตัว) เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิจะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นจำเลยร่วม เพื่อให้รับผิดเป็นการเฉพาะตัว

๔. ผู้มีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี คือ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องเท่านั้น ผู้เสียหายจะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้

๕. ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งไม่ได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีก ๖ เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

ทั้งนี้ ในกรณีผู้ฟ้องคดีกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ศาลมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ ซึ่งการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งศาลยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง<sup>๕๐</sup>

<sup>๔๘</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๗ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมีผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งไม่ได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

<sup>๔๙</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๔๑-๑๔๓.

<sup>๕๐</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๙.

*กรณีผู้เสียหายฟ้องผิดตัวศาลมีอำนาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๘** ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าหน้าที่ว่ากระทำละเมิดเพราะละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งจะต้องรับผิดในค่าเสียหาย เป็นการฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม มีงบประมาณของตนเอง ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัด เมื่อจังหวัดมิใช่หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะดังกล่าว จึงไม่อาจฟ้องจังหวัดให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายได้ และเมื่อสำนักงานที่ดินจังหวัดมิใช่หน่วยงานของรัฐตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ จึงไม่อาจฟ้องสำนักงานที่ดินจังหวัดให้รับผิดชดใช้ค่าเสียหายได้เช่นกัน ศาลชอบที่จะเรียกกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

*กรณีผู้เสียหายฟ้องผิดตัวขยายอายุความฟ้องร้องออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๙/๒๕๔๘** คำขอให้คณะกรรมการสรรหาฯ และผู้อำนวยการสำนักงานเขต ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ศาลจึงไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามคำขอ จึงพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด การฟ้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีเดิม จึงต้องขยายอายุความฟ้องร้องออกไปถึง ๖ เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษาในคดีเดิมถึงที่สุด ตาม มาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งคดีเดิมศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ และมีได้มีการอุทธรณ์ คดีจึงถึงที่สุดเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามที่บทบัญญัติกฎหมายให้สิทธิบุคคลภายนอกผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และให้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งทั้งสองกรณีหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เห็นได้ว่าการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทางเลือกใหม่ของผู้เสียหาย โดยบุคคลภายนอกผู้เสียหายไม่ต้องนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลเป็นช่องทางที่อำนวยความสะดวกและลดค่าใช้จ่ายให้กับผู้เสียหายและหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นการลดภาระของศาลเกี่ยวกับจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาอีกด้วย และกระทรวงการคลังได้มีการวางมาตรฐานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นแนวทางเดียวกัน ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นอกจากนี้บทบัญญัติกฎหมายส่วนนี้ยังให้ความเป็นธรรมกับผู้เสียหายที่ยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงาน

ของรัฐ โดยให้ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลได้อีก หากยังไม่พอใจจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนหรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐยกคำขอก็ตาม

### ๓. การไล่เบียดแถมเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๓.๑ กรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิไล่เบียดแถมเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไปว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งมีแนวการตอบข้อหาหรือของ คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแนวทางไว้ ดังนี้

*ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี*

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนที่ ๓๖๐๑/๐๘๗ ลง ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐<sup>๕๑</sup> ตอบข้อหาหรือว่าการที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนา ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๘๙-๑๗๙๐/๒๕๑๘ กรณีโรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอ ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้า เป็นเหตุให้มีรถชนมาชนท้ายรถโจทก์ซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหาย ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว ๒ - ๓ ครั้ง แต่ก็ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

### ๓.๒ หลักเกณฑ์การไล่เบียด

๓.๒.๑ ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

<sup>๕๑</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๙๕.



พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้ เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”

กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งละเมิดและพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับตัวเจ้าหน้าที่ในแต่ละกรณี โดยไม่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้เงินเต็มตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งมีการตอบข้อหารือ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแนวทางไว้ ดังนี้

*การกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี*

**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๐๒/๒๕๔๘** เรื่อง ความรับผิด ของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองชุมแสงซึ่งได้จัดซื้อที่ดินโดยมิชอบ กรณีเทศบาลเมืองชุมแสงซึ่งได้จัดซื้อ ที่ดินในราคาสูงกวาราคาประเมินและสภาพพื้นที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นที่ดินสำหรับทิ้งขยะ ในการ กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้น จะต้องนำ มาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนมาใช้พิจารณากำหนด จำนวนค่าสินไหมทดแทนด้วย กล่าวคือ (๑) จะต้องคำนึงถึง ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีและ (๒) หากเป็นการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการ ดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง เป็นกรณีๆ ไป โดย กรมบัญชีกลางอาจพิจารณาจากราคาที่ดินที่ซื้อมาหักด้วยมูลค่าของที่ดินดังกล่าว เพื่อคำนวณเป็นค่าสินไหมทดแทน

๓.๒.๒ ให้คำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย”

การกำหนดให้หักส่วนความรับผิดดังกล่าวเป็นการแบ่งสัดส่วนความรับผิดกรณีทีละเมิด เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เช่น ไม่มี ระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ได้จัดให้มีการตรวจสอบระบบงานตามกฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นความบกพร่องของหน่วยงาน ซึ่งมีแนวการตอบข้อหารือของคณะกรรมการ กฤษฎีกา ดังนี้

*การหักส่วนความรับผิดตามมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสามเป็นดุลพินิจของหน่วยงาน*

**บันทึกเรื่อง แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ (กันยายน ๒๕๔๒)** กรณีรถยนต์ของกรมปศุสัตว์เฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ได้รับความเสียหายและผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ถึงแก่ความตาย เมื่อวินิจฉัยแล้วความเสียหายเกิดจากการกระทำ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของพนักงานขับรถ กรมปศุสัตว์จะต้องมีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลังและแจ้งให้พนักงานขับรถทราบ และพนักงานขับรถอาจใช้สิทธิเรียกให้

กรมปศุสัตว์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชำระให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ได้ตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ส่วนการพิจารณาจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง ที่จะนำมาพิจารณาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม และการกำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนหรือการหักส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ ไม่อาจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปได้ เพราะการพิจารณาลดหย่อนหรือหักส่วนความรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ในความเสียหายเรื่องใด เป็นดุลพินิจของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป<sup>๕๒</sup>

๓.๒.๓ กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดเฉพาะส่วนของตน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ โดยการแบ่งสัดส่วนความรับผิด ให้เจ้าหน้าที่รับผิดในส่วนของตนเองกระทำความผิดอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ลูกหนี้จะต้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒ ๖ ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำแนวทางการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวไปพิจารณาความรับผิดให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย ซึ่งแบ่งได้ ๓ กรณี ดังนี้

- ๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ
- ๒) กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน
- ๓) กรณีอุบัติเหตุ

สำหรับการใช้สิทธิไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องนำแนวทางการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวมาพิจารณาที่พบข้อเป็นกรณีอุบัติเหตุ โดยกรณีอุบัติเหตุ กระทรวงการคลังได้กำหนดลักษณะความเสียหายและกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ โดยแบ่งสัดส่วนความรับผิดของพนักงานขับรถเป็นร้อยละ ได้แก่ ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจร ร้อยละ ๑๐๐ ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรและมีเหตุปัจจัยภายนอกประกอบด้วยร้อยละ ๗๕ และฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรและคู่กรณีมีส่วนประมาทร่วมอยู่ด้วยร้อยละ ๕๐ โดยให้หน่วยงานของรัฐนำแนวทางดังกล่าวไปเทียบเคียงและปรับใช้ตามความเหมาะสม

<sup>๕๒</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๐-๑๐๑.

## ๔. กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

### ๔.๑ คຸ່ມครองเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้นำมาตรา ๘ มาบังคับใช้โดยอนุโลม แบ่งเป็นสองกรณี คือ

๑) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากประมาทเลินเล่อธรรมดาที่ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

๒) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิด

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะคุ้มครองเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตาม มาตรา ๘ นำมาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนี้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

กรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไปว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

ผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๘/ ๒๕๕๘ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลสมเด็จพระยา ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถึง วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการเก็บรักษาเงินของสถานีตำรวจนครบาลสมเด็จพระยา มีหน้าที่ตรวจสอบ

ความถูกต้องของรายงานคงเหลือประจำวัน ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งดังกล่าว ปรากฏว่า จำสิบตำรวจ อ ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสซึ่งตนปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเบียดบังเงิน ของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน เป็นเหตุให้ราชการเสียหายเป็นเงิน ๒,๗๗๒,๕๖๑.๕๐ บาท และกระทรวงคลัง (โดยกรมบัญชีกลาง) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา ต้องรับผิดในอัตราร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหาย และในฐานะประธานกรรมการเก็บรักษาเงิน ต้องรับผิด ในอัตราร้อยละ ๑๕.๙๑ ของค่าเสียหาย ซึ่งหน่วยงานได้ออกคำสั่งที่ ๑๘๘/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมเป็นเงินจำนวน ๖๕๔,๒๓๙.๘๕ บาท ประเด็นยุติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า นับแต่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับตำแหน่ง จำสิบตำรวจ อ ไม่เคยจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย และรายงานเงินคงเหลือให้ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบ และระยะเวลา ๑๑ เดือน การจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันก็ยังไม่แล้วเสร็จเป็นปัจจุบัน ซึ่งเป็น ข้อบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวดนับแต่เริ่มเข้ารับ ตำแหน่งก็จะทราบได้ว่าการทุจริต หรือผู้ฟ้องคดีอาจรายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป เพื่อให้มีการช่วยจัดทำหรือช่วยตรวจสอบอีกทางหนึ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เร่งรัดให้มีการจัดทำรายงาน เงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบัน หรือรายงานผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปให้ทราบจนกระทั่ง ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งไป ๑ ปีเศษ จึงมีการตรวจพบการทุจริต จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดี ได้ใช้ความระมัดระวังดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเป็นความบกพร่อง ในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นช่องทางผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตยกยอกเงินรางวัลตามพระราชบัญญัติ รถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เงินค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และเงินค่าน้ำประปา เกินสิทธิไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ อันเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีสถานีตำรวจนครบาลสมเด็จพระยามังคลายุธาญ ได้ ดำเนินการจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันเพื่อส่งมอบให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินตรวจสอบ โดยคณะกรรมการเก็บรักษาเงินก็ได้ดำเนินการควบคุมตรวจสอบหรือทวงถาม อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามี การรายงานให้หัวหน้าหน่วยงานทราบ จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย กรณีถือได้ว่า คณะกรรมการเก็บรักษาเงินปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

การพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงหรือไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง ซึ่งกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาละเลยในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการ ละเมิดที่เกิดขึ้นมาก เนื่องจากเหตุละเมิดที่เกิดจากผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ของทางราชการนั้นมีการตรวจสอบตามลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชาในทุกเรื่อง ดังนั้น ข้อพึง ระวังของผู้บังคับบัญชาคือ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากพบมูลเหตุที่น่าเชื่อว่าจะเกิดการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ หรือการทุจริต ในฐานะผู้บังคับบัญชาต้องแก้ไขปัญหานั้นทันที เพื่อหลีกเลี่ยงที่จะต้องขอใช้ ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งมี แนวคำวินิจฉัยของศาลว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

จากคำวินิจฉัยของศาลเห็นว่าแม้ในฐานะผู้บังคับบัญชา ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นโดยตรง ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ แต่ความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาที่ทราบข้อเท็จจริงที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแล้ว ไม่ได้จัดให้มีการตรวจสอบหรือรายงานผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป ซึ่งความบกพร่องดังกล่าวเป็นช่องทางทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตยกยอกเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

#### ๔.๒ หลักเกณฑ์การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยสุจริตและใช้ความระมัดระวังตามสมควร สำหรับกรณีละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีหลักเกณฑ์ในการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยนำมาตรา ๘ มาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนี้

๔.๒.๑ ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”

ความเสียหายจากเหตุละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องชดใช้เต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งละเมิด และพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับตัวเจ้าหน้าที่ในแต่ละกรณี

๔.๒.๒ ให้คำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย”

การกำหนดให้หักส่วนความรับผิดดังกล่าว ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐพิจารณาลดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ลงได้ หากละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง ดังนี้

*การหักส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงระบบการดำเนินงานส่วนรวมและความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๘/๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลสมเด็จพระยา ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึง วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงาน

ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการเก็บรักษาเงินของสถานีตำรวจนครบาลสมเด็จพระยา มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของรายงานคงเหลือประจำวัน ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งดังกล่าวปรากฏว่าผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสซึ่งตนปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเบียดบังเงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน เป็นเหตุให้ราชการเสียหายเป็นเงิน ๒,๗๗๒,๕๖๑.๕๐ บาท และกระทรวงคลัง (โดยกรมบัญชีกลาง) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา ต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๓๕ ของค่าเสียหาย และในฐานะประธานกรรมการเก็บรักษาเงิน ต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๕.๙๑ ของค่าเสียหาย ซึ่งหน่วยงานได้ออกคำสั่งที่ ๑๘๘/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมเป็นเงินจำนวน ๖๕๔,๒๓๙.๘๕ บาท และตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๖๙ กำหนดว่าการตรวจสอบภายในให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และในขณะที่เกิดเหตุในคดีนี้ได้มีระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกมาใช้บังคับแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะมีการทุจริต ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึง วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ ต่อเนื่องมาเป็นเวลา ๒ ปี ไม่ปรากฏว่ามีผู้ตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าไปตรวจสอบการเงินและการบัญชีของสถานีตำรวจนครบาลสมเด็จพระยา หากระบบตรวจสอบภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ก็จะทำให้ความเสียหายมีจำนวนน้อยลง จึงถือได้ว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่ามีเหตุควรหักส่วนแห่งความรับผิดของระบบการดำเนินงาน ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายนั้น เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

#### ๔.๒.๓ กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะส่วนของตน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ โดยการแบ่งสัดส่วนความรับผิดให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในส่วนที่ตนเองกระทำผิดอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

ในการพิจารณากำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละราย หลังจากหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ตามมาตรา ๘ วรรคสอง และคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ตามมาตรา ๘ วรรคสามแล้ว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีบรรทัดฐานในการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดไปในแนวทางเดียวกัน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกันของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒ ๖ ๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐

เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ นำแนวทางการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวไปพิจารณาความรับผิดให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย ซึ่งแบ่งได้ ๓ กรณี ดังนี้

๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ ลักษณะความเสียหาย ได้แก่ การจัดจ้าง/จัดซื้อ ราคาแพง การตรวจการจ้าง/ตรวจรับ ไม่ถูกต้อง ไม่เรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงาน/ของล่าช้า การใช้เงินผิดระเบียบ ได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยแบ่งสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นร้อยละตามความเกี่ยวข้องของการกระทำละเมิด คือ คณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ/ เสนอความเห็น) และผู้บังคับบัญชา(ขั้นต้น-ชั้นกลาง และชั้นสูง/ผู้อนุมัติ)

๒) กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน ลักษณะความเสียหาย ได้แก่ รับเงินแล้วนำไปใช้ส่วนตัว เบิกจ่ายเงินโดยทุจริต ได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยแบ่งสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นร้อยละตามความเกี่ยวข้องของการกระทำละเมิด คือ ผู้ทุจริต คณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้อง(ตรวจสอบ/ เสนอความเห็น) และผู้บังคับบัญชา(ขั้นต้น-ชั้นกลาง และชั้นสูง/ผู้อนุมัติ)

๓) กรณีอุบัติเหตุ ลักษณะความเสียหาย ได้แก่ ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจร ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรและมีเหตุปัจจัยภายนอกประกอบด้วย และฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรและคุ้มครองมีส่วนประมาทร่วมอยู่ด้วย ได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยแบ่งสัดส่วนความรับผิดของพนักงานขับรถเป็นร้อยละ

สำหรับกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง ดังนี้

*ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนให้แต่ละคนรับผิดเฉพาะส่วนของตน และการกำหนดสัดส่วนความรับผิด*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๘/๒๕๕๘** ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะมีการทุจริต ตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึง วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ ต่อเนื่องมาเป็นเวลา ๒ ปี ไม่ปรากฏว่ามีผู้ตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าไปตรวจสอบการเงินและการบัญชีของสถานีตำรวจนครบาลสมเด็จพระยา หากระบบตรวจสอบภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว ก็จะทำให้ความเสียหายมีจำนวนน้อยลง จึงถือได้ว่าการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่ามีเหตุควรหักส่วนแห่งความรับผิดของระบบการดำเนินงาน ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดในฐานะผู้บังคับบัญชาร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหายนั้น เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ส่วนการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ในส่วนที่เป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงินคุ้มครองมิได้อุทธรณ์โต้แย้ง ที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าตามคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน คำนวณจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้กระทำละเมิดแต่ละคนปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน คือให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินของสถานีตำรวจรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหาย และให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการเก็บรักษาเงินต้องรับผิดร้อยละ ๑๕.๙๑ ของค่าเสียหาย เป็นจำนวนเงิน ๔๔,๑๑๑.๔๕ บาท จึงเป็นธรรมและมีสัดส่วนที่เหมาะสมแล้ว

ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เป็นการกำหนดจำนวนความรับผิดทางละเมิดในส่วนของผู้บังคับบัญชา และคณะกรรมการเก็บรักษาเงินให้รับผิดเฉพาะตัวตามสัดส่วน เห็นว่าการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้มีแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นแนวทางการสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นแนวทางในการวินิจฉัยของศาล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ละคนให้มีความเสมอภาคกัน แม้แนวทางดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางประกอบการพิจารณาในเบื้องต้น แต่ก็มีประโยชน์กับผู้ปฏิบัติงานและสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนในกรณีความรับผิดทางละเมิดเป็นอย่างมาก ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นการกำหนดความรับผิดตามสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐได้กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน และศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสัดส่วนความรับผิดบางประการ ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ในรายละเอียดของกรณีการทุจริตทางการเงินซึ่งมีข้อเท็จจริงเป็นการรับเงินแล้วนำไปใช้ส่วนตัว โดยแนวทางของกระทรวงการคลังกำหนดให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบร้อยละ ๑๐๐ คณะกรรมการเก็บรักษาเงินรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงรับผิดชอบร้อยละ ๑๐ ถ้ากรรมการเก็บรักษาเงินไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ และรับผิดชอบร้อยละ ๒๐ กรณีกรรมการเก็บรักษาเงินปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามระเบียบแล้ว



บทที่ ๓

การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ

## แผนการสอนประจำบท

### บทที่ ๓ การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ

๑. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน
๒. วิธีการและขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
๓. อายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน
๔. กรณีเจ้าหน้าที่ยินยอมชำระหนี้และการผ่อนชำระหนี้

#### แนวคิด

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการออกคำสั่ง ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ยินยอมชำระหนี้ตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ที่ต้องชำระเงินตามคำสั่งสามารถขอผ่อนชำระหนี้ได้ โดยการผ่อนชำระต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์ไว้

#### วัตถุประสงค์

๑. เพื่ออธิบายที่มาของอำนาจหน่วยงานของรัฐ ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
๒. เพื่ออธิบายขั้นตอนของการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

#### วิธีการสอน

๑. ใช้กรณีศึกษา
๒. การบรรยายประกอบ Powerpoint
๓. การถามตอบของผู้เรียนในระหว่างการเรียนการสอน
๔. การตอบคำถามกิจกรรม

#### กิจกรรมประจำบท

๑. ให้อธิบายกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง
๒. ให้อธิบายหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

### สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอน
๒. Powerpoint
๓. วีดิทัศน์
๔. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### การวัดผลประเมินผล

ผลคะแนนการสอบ

### บทที่ ๓

## การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินแก่หน่วยงานของรัฐ

### ๑. หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

การให้อำนาจหน่วยงานในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแบ่งเป็นสองกรณี คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทั้งสองกรณีหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นกรณีเป็นละเมิดที่เกิดจากมิใช่การปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวแต่ต้องไปฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### ๑.๑ อำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ เป็นมาตรการพิเศษซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับ มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงถือว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่น จึงนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้<sup>๕๓</sup> ซึ่งการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐบังคับกับเจ้าหน้าที่ให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งมีแนวการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้<sup>๕๔</sup>

*คำสั่งตามมาตรา ๑๒ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง*

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๓๐๗/๒๕๔๑ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้

<sup>๕๓</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า๑๒๘.

<sup>๕๔</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า๑๒๙ และ๑๖๐-๑๖๑.

คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

*หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๔๖** มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งมาตรา ๑๒ นี้เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ยกเว้นบทบัญญัติตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในเรื่องการห้ามใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ทราบคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อเท็จจริงตามฟ้องได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พुरิตเปียดบังเอาเงินของทางราชการไป คณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดทำความเห็นเสนอกระทรวงการคลังให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ รับผิดทางแพ่ง กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และ ที่ ๔ รับผิดด้วย และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ชุดใช้ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ด้วยตนเอง กรณีถือว่ามีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ให้มีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

*ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ายังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๐/๒๕๕๗** เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดตามมาตรา ๕๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ายังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิทางศาล โดยการเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการคุ้มครองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่ง ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตาม มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ มีหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เมื่อมีหนังสือเตือนแล้ว เจ้าหน้าที่ยังไม่นำเงินมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดหน่วยงานของรัฐจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาว่าหากหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง แต่ไม่แน่ใจว่ามีการเตือนให้ชำระเงินไว้แล้วหรือไม่ ควรตรวจสอบหากไม่พบสำเนาหนังสือเตือน หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกหนังสือเตือนและเก็บหลักฐานไว้ในสำนวนเสียก่อน เพื่อป้องกันความผิดพลาดและขัดข้อโต้แย้งตามที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้

### ๑.๒ อำนาจการออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยาม มาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙<sup>๕๕</sup> อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของผู้บัญชาการในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ กระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการ โดยมีหลักการสำคัญคือ ในกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใดกำหนดให้การดำเนินการใดเป็นอำนาจของอธิบดี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้ผู้บัญชาการมีอำนาจเช่นว่านั้นในฐานะเป็นอธิบดี หรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกองบัญชาการนั้นๆ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแนวทางปฏิบัติประกอบระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของผู้บัญชาการในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนที่ ๘ แนวทางปฏิบัติทางคดี ดังนี้

#### ๑) การดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

ผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการมีอำนาจดำเนินการในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของกองบัญชาการ หรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ และกรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของบุคคลภายนอก รวมถึงกรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินที่อยู่ในสังกัดกองบัญชาการนั้นๆ

<sup>๕๕</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

มาตรา ๔ วรรคสอง หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

๒) การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการมีอำนาจดำเนินการในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือในฐานะผู้แต่งตั้งกรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของกองบัญชาการ หรือหน่วยงานราชการอื่นๆ และกรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของบุคคลภายนอก รวมถึงกรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินที่อยู่ในสังกัดกองบัญชาการนั้น ๆ

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กระจายอำนาจให้ผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการจึงมีอำนาจในการดำเนินการในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของกองบัญชาการ และกรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของบุคคลภายนอก รวมถึงกรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินที่อยู่ในสังกัดกองบัญชาการนั้น ๆ จึงเป็นการกระจายอำนาจให้ผู้บัญชาการดำเนินการทุกขั้นตอนในการพิจารณา และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบกำหนด รวมถึงขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดชำระค่าสินไหมทดแทน แต่ในกรณีบุคคลภายนอกผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะสังกัดกองบัญชาการแห่งใด ผู้เสียหายจะต้องฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะนิติบุคคล

## ๒. วิธีการและขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๕๖</sup> โดยกฎหมายในส่วนนี้ได้กำหนดให้ออกระเบียบได้เฉพาะในส่วนเกี่ยวกับการผ่อนชำระที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเท่านั้น แต่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐/๒๕๕๑ ได้วินิจฉัยวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับมาตรา ๑๓ ว่าในส่วนที่เกินไปจากที่กฎหมายบัญญัติ มิใช่อนุบัญญัติหรือกฎ หากแต่เป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหารที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร แต่ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวคงมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของผู้ออกระเบียบปฏิบัตินั้นต้องถือปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ในสังกัดโดยทัดเทียมกัน ไม่สามารถยกเว้นหรือปฏิบัติให้ผิดไปจากระเบียบปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้วางหลักเกณฑ์อื่นไว้ด้วย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ ดังนี้<sup>๕๗</sup>

<sup>๕๖</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

<sup>๕๗</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖๙ - ๑๘๖.

### ๒.๑ การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ข้อ ๗ และข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ โดยคณะกรรมการให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

สำหรับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดไว้ต่างกัน ตามหน่วยงานของรัฐที่เกิดความเสียหายและเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะกระทำละเมิด

ในส่วนนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหน้าที่ จะต้องดำเนินการเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้เป็นจำนวนเงินเท่าใด

### ๒.๒ การรวบรวมพยานหลักฐานและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงและโต้แย้ง

ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ข้อ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญและตรวจสอบเอกสารวัตถุ หรือสถานที่ และในการสอบสวนคณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

หลักการที่ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมนี้ สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๔๘</sup> โดยเป็นหลักการที่ให้สิทธิคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณี

การออกคำสั่งโดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบ คือ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไม่ได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ให้ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เมื่อนำผลการสอบสวนดังกล่าวไปออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีผลทำให้คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

<sup>๔๘</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน



คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๗/๒๕๕๖ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้มีคำพิพากษาว่า ร้อยตำรวจเอก ต. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการยึดรถพิพาทส่งไปตรวจพิสูจน์ตามที่กล่าวอ้าง การกระทำของร้อยตำรวจเอก ต. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบและเป็นการจงใจทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินเป็นการละเมิดต่อโจทก์ แต่เป็นละเมิดจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ จึงพิพากษาให้จำเลยที่ ๑ ชำระเงิน ๑๗๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้นำเงินจำนวน ๒๔๗,๒๙๔.๕๒ บาท ไปวางศาลเมื่อ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และได้ออกคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น คือ ผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการฝ่ายสืบสวนสอบสวน พันตำรวจเอก อ ดำรงตำแหน่งผู้กำกับการ และร้อยตำรวจเอก ต ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวน นำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนคนละ ๘๒,๔๓๑.๕๑ บาท โดยในการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดเดิม ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการด้วย ไม่ได้ทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ให้ถ้อยคำหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเอง โดยได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแม้จะเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามคำสั่งเดิม แต่ตัวบุคคลซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมทั้งหมด และคณะกรรมการชุดใหม่ไม่ได้ทำการสอบสวนพยานเพิ่มเติม รวมทั้งไม่ได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม แม้ต่อมาคณะกรรมการชุดใหม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบและให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน และได้กระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปพบคณะกรรมการ และได้ให้ถ้อยคำโดยโต้แย้งว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการสอบสวนหรือดำเนินการเพิ่มเติมในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยอยู่ในฐานะคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดเดิม แต่ได้รับคำสั่งเรียกให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนในกรณีที่จะต้องรับผิดทางละเมิดดังกล่าว การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดใหม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบและให้ถ้อยคำเพิ่มเติม นั้น พฤติการณ์ยังรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุผลว่า การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เป็นไปตามขั้นตอน

หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเหตุผลที่ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้ออกาสแก่เจ้าหน้าที่ได้ให้ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ดำเนินการสอบสวนให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย มีประเด็นที่น่าสนใจว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการอย่างไรเพื่อไม่ให้จำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน ตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดีตกเป็นพัวกับสำนักงานตำรวจชาติ

มีแนวทางการดำเนินการ ๒ แนวทาง ดังนี้

๑) เริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ โดยตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ชุดใหม่ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อย้อนกลับไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด คือให้ออกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด

๒) ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อหาตัวผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ได้รับเงินชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดี กรณีศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของผู้ฟ้องคดี

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุผลว่าการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองยังไม่ได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดกับบุคคลภายนอก ต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ โดยตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ชุดใหม่ เพื่อย้อนกลับไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด คือให้ออกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด

ประเด็นปัญหาเรื่องอายุความ สำหรับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่ การเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ โดยย้อนกลับไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เพื่อมุ่งที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรายนี้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่นั้นจะทำได้หรือไม่ มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับอายุความว่าการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่จะขาดอายุความหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๕๘/๒๕๕๗ เรื่อง อายุความในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และผลกระทบกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีความเห็นว่า ตามข้อหาหรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหาย ตามมาตรา ๙ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ดังนั้นเมื่อมาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙ จึงย่อมหมายถึงอายุความในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ภายในอายุความแล้ว ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เรียกร้อง และหากไม่มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ เนื่องจากการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์ที่จะให้มีการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยมิได้ปล่อยปละละเลยแต่อย่างใด อายุความซึ่งเป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่จึงสะดุดหยุดลง ส่วนการเริ่มนับอายุความใหม่จะต้องปรากฏกรณีที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุด แล้วเริ่มนับอายุความใหม่ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เฉพาะส่วนที่ให้พันตำรวจเอก พ. (ยศปัจจุบัน) ผู้ฟ้องคดี รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง เมื่อศาลปกครองกลางอ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้เป็นต้นไป ซึ่งกรณีนี้ถือว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติอาจบังคับสิทธิเรียกร้องใหม่ได้ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองกลางอ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนกับพันตำรวจเอก พ. ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางอ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นประเด็นเกี่ยวกับอายุความว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนกับพันตำรวจเอก พ. ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางอ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการย้อนไปเริ่มกระบวนการพิจารณาครั้งใหม่ได้ไม่ขาดอายุความ โดยเริ่มตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ชุดใหม่ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด คือให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เพื่อให้ได้

ข้อยุติว่าพันตำรวจเอก พ. กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด

สำหรับวิธีปฏิบัติที่เป็นการป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินการออกคำสั่งให้ทันอายุความ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ชุดใหม่ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ควบคู่ไปกับการมีหนังสือหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอายุความในการออกคำสั่งค่าสินไหมทดแทนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเห็นว่ามีความเห็นแนวทางตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ แม้จะขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแล้วก็ตาม โดยอ้างบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๕๔ ที่มีความเห็นว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด ซึ่งหากขาดอายุความทำให้การสอบสวนไม่อาจเกิดผลบังคับได้ก็อาจยุติการสอบสวนแต่อย่างไรก็ตาม แม้ปรากฏว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความแล้ว หากหน่วยงานประสงค์จะดำเนินการต่อไปก็ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ที่จะสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไป ซึ่งหากปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้สิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความแล้ว ก็ยังฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อไปได้ เนื่องจากศาลไม่อาจอ้างอายุความเป็นเหตุยกฟ้องหากคู่ความมิได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๙

การดำเนินการควบคู่กันไปทั้งการดำเนินการทางคดีและการหาข้อเท็จจริงเพื่อรอความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว มีผลให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่ได้ทันภายในกำหนดอายุความ โดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันทีที่ได้รับผลการตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

### ๒.๓ การเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง

ข้อ ๑๖ เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง โดยความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

*การรายงานความเห็นจากการสอบสวนกรณีการหักส่วนความรับผิด*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๒/๒๕๔๙** การรายงานความเห็นจากการสอบสวนกรณีการหักส่วนความรับผิด ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความมุ่งหมายเพียงว่าหากผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นอกจากจะพบว่าการละเมิดเกิดจากการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังพบว่า

การละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงการคลัง สามารถเสนอความเห็น หรือสั่งการ หรือมีความเห็นในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนได้แล้วแต่กรณี เพื่อให้ทุกส่วนแบ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว แต่ถ้าผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่พบว่าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนในการละเมิดดังกล่าวไว้ในรายงานการสอบสวน ในคำสั่งหรือในผลการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนแล้วแต่กรณีแต่อย่างใด

การเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งนั้น ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่แจ่มชัด พร้อมทั้งพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย และมีข้อสังเกตที่สำคัญคือความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้อีกด้วย

#### ๒.๔ การวินิจฉัย

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

เมื่อเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการสมบูรณ์แล้ว ให้ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการตามหลักเกณฑ์ มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๖-๓๖๗/๒๕๔๙ ขั้นตอนที่ผู้แต่งตั้งได้รับความเห็นจากคณะกรรมการแล้ว ผู้แต่งตั้งมีหน้าที่ต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการทั้งในเรื่องข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ที่คณะกรรมการเสนอความเห็น ตลอดจนการพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากมีประเด็นที่ยังเป็นปัญหาอยู่หรือคณะกรรมการยังสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ผู้แต่งตั้งสามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนหรือสอบเพิ่มเติมได้ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วย แต่เมื่อเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการสมบูรณ์แล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการตามหลักเกณฑ์มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ต้องผูกมัดกับความเห็นของคณะกรรมการ

#### ๒.๕ การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ข้อ ๑๗ เมื่อวินิจฉัยแล้วเสร็จ ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒<sup>๕๙</sup> ได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

<sup>๕๙</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๗๒ ง ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒

๑. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐจากสาเหตุทั่วไป (เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น) ซึ่งมีได้มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

๑.๑ สำหรับสวราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๒ สำหรับราชการสวนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๓ ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ และหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายตั้งแต่ร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด

๒. ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต หรือมีสาเหตุมาจากการที่เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้างไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ฯ) ด้ด้วยการพัสดุหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น) หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

๒.๑ สำหรับสวราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๒.๒ สำหรับราชการสวนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท

๒.๓ ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณา ดังนี้

๒.๓.๑ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบชดเชยเต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๒.๓.๒ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ และต้องมีไต่เกิดจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ทั้งนี้ สำหรับความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนัยดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกกระยะ ๓ เดือน

**๒.๖ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง**

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้

กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่ง สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

### ๒.๗ การแจ้งคำสั่งให้คดีใช้ค่าสินไหมทดแทน

ข้อ ๑๙ การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ละเมิดไม่ได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือผู้ทำละเมิดควรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าที่ได้ออกคำสั่งเนื่องจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาล ผู้ออกคำสั่งจึงต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ สำหรับกรณีไม่ได้แจ้งสิทธิและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง จะขยายระยะเวลาอุทธรณ์ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๖๐</sup>

### ๒.๘ กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

หากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระค่าสินไหมทดแทนได้ทั้งหมดอาจขอผ่อนชำระ หน่วยงานจะกำหนดจำนวนเงินโดยพิจารณาถึงรายได้และค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย

<sup>๖๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุนิติที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

### ๒.๙ กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๖๑</sup>

ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐควรดำเนินการอื่นใดเพื่อให้เจ้าหน้าที่สมัครใจยินยอมชำระเงิน เป็นทางเลือกของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจในการนำจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมาชำระให้ครบถ้วน จากการดำเนินการของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ผ่านมาพบว่า มีกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีแนวทางในการดำเนินการที่ดีและเป็นตัวอย่างกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ต่อไป คือหัวหน้าหน่วยงานได้เรียกประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องและต้องชดใช้เงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อขอให้มาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการชดใช้เงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้เห็นผลดีของการยินยอมชำระหนี้ก่อนการถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ซึ่งมีผลให้เจ้าหน้าที่ทุกรายที่เกี่ยวข้องในคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด โดยไม่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงมีทางเลือกในการดำเนินการตามความเหมาะสม เพื่อให้ได้จำนวนเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างครบถ้วน โดยอาจไม่ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งจะช่วยลดการใช้งบประมาณ บุคคลากร และเวลาทำงาน ได้อีกด้วย

### ๓. อายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำ

<sup>๖๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



บทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

อายุความในการที่หน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย ซึ่งมีคำพิพากษาศาลปกครองวินิจฉัยในประเด็นเรื่องอายุความไว้ ดังนี้

*ความเกี่ยวโยงของกฎหมายในเรื่องอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๒** มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายพิเศษมีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปและมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น แต่ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งและมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแต่อย่างใด แม้ต่อมามาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้อื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ให้อื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่บทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปก็ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ยกเลิกมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัย มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัย มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือกระทำการอื่นใด หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซ้ำเกินสมควร หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้อง ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหม ทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิด

*การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย*

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕๐/๒๕๕๙** ผู้ฟ้องคดีอุทกกล่าวหาว่าได้กระทำ ละเมิด กรณีเป็นผู้รับเงินจากการกระทำความผิดของดาบตำรวจ ณ โดยมีคำสั่ง สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ ที่ ๓๙๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวนเงิน ๑,๓๕๙,๒๓๐ บาท เหตุแห่งการละเมิดในคดีนี้เกิดก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนสารบัญญัติ จึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตาม มาตรา ๔๔๘ กำหนดอายุความไว้สิบปี แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะถูกฟ้องคดีอาญาแต่เนื่องจากพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องในฐานความผิด ที่ได้ฟ้อง อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดในกรณีดังกล่าวจึงต้องอยู่ใน บังคับของมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือขาดอายุความเมื่อพ้น กำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ส่วนระยะเวลาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นระยะเวลาที่บัญญัติขึ้นเป็นพิเศษเพื่อเร่งรัดและวางกรอบเวลาให้หน่วยงาน ของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งก็ต้องอยู่ภายในระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง มิได้หมายความว่า เมื่อมีเหตุละเมิดหน่วยงานของรัฐจะใช้เวลาในการ ตรวจสอบโดยไม่จำกัด เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็จะเป็นการละเมิดที่ถูกล่ามโซ่เกี่ยวกับการจดจำ รายละเอียดของเหตุการณ์ และพยานหลักฐานที่สูญหายไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุที่กล่าวหา ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดคือ การรับเงินตามฎีกาสั่งจ่ายเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๗ หน่วยงาน ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา สิบปีนับแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๗ อันเป็นวันกระทำความผิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ที่ ๓๙๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเงิน ๑,๓๕๙,๒๓๐ บาท จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันกระทำความผิด คดีจึง ขาดอายุความ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓๙๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เนื่องจากมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งและมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องพึงระมัดระวังในการใช้สิทธิเรียกร้อง คือต้องดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มิฉะนั้นคำสั่งที่ออกภายหลังจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ

อายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ คืออายุความ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ใช้ในกรณีอายุความที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น แต่จะไม่ใช้กับการใช้สิทธิไต่เบียดในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๘ ประกอบ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น กรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจึงใช้สิทธิไต่เบียดแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดกับบุคคลภายนอกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย แม้จะเกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกก็ยังไม่ใช้สิทธิเรียกร้อง โดยการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

#### ๔. กรณีเจ้าหน้าที่ยินยอมชำระหนี้และการผ่อนชำระหนี้

กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้าเจ้าหน้าที่ยินยอมชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อหน่วยงานของรัฐรับชำระเงินเรียบร้อยแล้วจะต้องรายงานผลให้กรมบัญชีกลางทราบ และหน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รายนั้น

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ยินยอมชำระหนี้ตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่จำนวนเงินสูง เจ้าหน้าที่อาจขอผ่อนชำระหนี้ตามคำสั่งได้ตามข้อ ๒๕ แห่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

สำหรับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่<sup>๖๒</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ว่าการ อนุมัติการผ่อนชำระต้องมีใช้กรณีที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และเป็นกรณีขอผ่อนชำระเต็ม จำนวนที่ต้องรับผิด ดังนี้

๑) การตรวจสอบสภาพของเจ้าหน้าที่และพิจารณากำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระ

ข้อ ๓.๑ หน่วยงานของรัฐตรวจสอบสภาพปัจจุบัน ณ วันเสนอขอผ่อนชำระเกี่ยวกับ รายได้ ค่าใช้จ่าย และทรัพย์สิน

ข้อ ๓.๒ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระเป็นรายเดือน โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูป ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ตาม กฎหมายหรือศีลธรรมอันดีและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ตามเงื่อนไข ดังนี้

ข้อ ๓.๒.๑ กรณีผ่อนชำระภายในกำหนดเวลา ๑ ปี ไม่จำกัดวงเงินที่ผ่อนชำระ

ข้อ ๓.๒.๒ กรณีวงเงินที่ผ่อนชำระไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน เดือนละไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ของเงินเดือน ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๕ ปี

ข้อ ๓.๒.๓ กรณีวงเงินที่ผ่อนชำระเกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน เดือนละไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ของเงินเดือน ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี

ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระต้องสิ้นสุดก่อนเจ้าหน้าที่พ้นจากราชการ

๒) การค้ำประกันการผ่อนชำระหนี้

ข้อ ๔ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดจัดหาบุคคล นิติบุคคล หรือทรัพย์สินค้ำประกันการผ่อนชำระ

ข้อ ๕ เมื่อได้รับการอนุมัติให้ผ่อนชำระแล้วให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดทำหนังสือรับสภาพหนี้ สัญญาผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกัน ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด

๓) การคิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ

ข้อ ๖ ให้คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันครบกำหนดที่ หน่วยงานของรัฐเรียกให้ชดใช้จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยให้ถือจำนวนเงินที่ผ่อนชำระในแต่ละเดือนเป็น การชำระดอกเบี้ยรายเดือนที่เกิดขึ้นก่อน ส่วนที่เหลือเป็นเงินต้นที่ค้าง เว้นแต่การผ่อนชำระภายใน กำหนดเวลา ๑ ปี ทางราชการผ่อนผันไม่คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ

๔) กรณีพ้นจากราชการ

ข้อ ๘ หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดพ้นจากราชการระหว่างการผ่อนชำระ ข้อตกลงเรื่องการ ผ่อนชำระเป็นอันยุติ

๕) กรณีไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลัง

ข้อ ๙ หน่วยงานของรัฐแห่งใดไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ได้ ให้ขอทำความตกลงกับ กระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์การผ่อนชำระหนี้สำหรับผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน รวมถึงการจัดให้มีการค้ำประกัน กรณีที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่สามารถปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งได้รับข้อเท็จจริงดังกล่าวต้องดำเนินการ

<sup>๖๒</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนพิเศษ ๙๐ ง หน้า ๑ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕

เพื่อขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นแต่ละกรณีไป หากกระทรวงการคลังเห็นชอบตามที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนขออนุมัติให้ผ่อนชำระแตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็สามารถดำเนินการผ่อนชำระภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงการคลังอนุมัติ เช่น เจ้าหน้าที่ที่มีเงินเดือนพอที่จะขอผ่อนชำระได้ภายในเวลาก่อนเกษียณอายุราชการเฉพาะตามจำนวนเงินในคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่พอชำระดอกเบี้ยผิติดนัด จึงขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อขอยกเว้นดอกเบี้ยผิติดนัดทั้งหมด

กรณีขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังตามกรณีความจำเป็นนั้น มีความสำคัญที่หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาจากข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่แต่ละคน เพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อกระทรวงการคลัง เนื่องจากกรณีจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนมากเป็นภาระที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจชดใช้ให้หมดได้ในคราวเดียว การผ่อนชำระนี้เป็นผลดีกับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างยิ่งหากไม่สามารถนำเงินมาชำระได้ เพราะเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินไปขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีผลเสียหายต่อทรัพย์สินและการดำรงชีวิตมากกว่า

สำหรับปัญหาที่เกิดในทางปฏิบัติในการขอผ่อนชำระหนี้ ซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์การผ่อนชำระหนี้สำหรับผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมถึงการจัดให้มีการค้ำประกัน ในส่วนของการจัดหาผู้ค้ำประกันเป็นปัญหาสำคัญ เพราะจะไม่มีผู้โดยยอมเข้ามาค้ำประกันการชำระหนี้ตามจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ขอผ่อนชำระซึ่งจะมีจำนวนสูง หากเจ้าหน้าที่ที่ขอผ่อนชำระไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันที่นำมาค้ำประกัน ก็จะไม่สามารถดำเนินการผ่อนชำระตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

บทที่ ๔

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

## แผนการสอนประจำบท

### บทที่ ๔ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน

#### แนวคิด

กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการภายหลังออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งวิธีการบังคับทางปกครองในกรณีเป็นหนี้ที่กำหนดให้ชำระเงิน อยู่ในบังคับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

#### วัตถุประสงค์

๑. อธิบายที่มาของอำนาจการบังคับทางปกครอง กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
๒. อธิบายขั้นตอนและวิธีการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

#### วิธีการสอน

๑. ใช้กรณีศึกษา
๒. การบรรยายประกอบ Powerpoint
๓. การถามตอบของผู้เรียนในระหว่างการเรียนการสอน
๔. การตอบคำถามกิจกรรม

#### กิจกรรมประจำบท

๑. ให้อธิบายกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และขั้นตอนตลอดจนวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
๒. อธิบายอำนาจการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณีเหตุละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดกองบัญชาการ

### สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอน
๒. Powerpoint
๓. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### การวัดผลประเมินผล

ผลคะแนนการสอบ



## บทที่ ๔

### การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการภายหลังออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งวิธีการบังคับทางปกครองในกรณีเป็นหนี้ที่กำหนดให้ชำระเงิน อยู่ในบังคับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๖๓</sup> ซึ่งกำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ต้องออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน หากไม่ชำระก็สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดต่อไป ซึ่งในบทนี้จะได้อธิบายถึงอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการบังคับทางปกครอง

#### ๑. อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๖ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ ดังนี้

ข้อ ๑ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ ๒ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

<sup>๖๓</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ชำระและผู้ชำระหนี้และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ข้อ ๓ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นๆ

ข้อ ๔ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น

ในการใช้อำนาจเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับ เว้นแต่กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน ซึ่งผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ผู้ที่บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นดำเนินการแทนได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ ได้กำหนดการมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น การดำเนินการมอบอำนาจเป็นไปตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

#### ๑.๑ อำนาจการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๖๔</sup> อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ออกกฎกระทรวงให้อำนาจการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ยึดบังคับของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ยึดบังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ยึดบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีอำนาจการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดและอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ยึดบังคับของคำสั่งทางปกครอง อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของผู้บัญชาการในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ กระจายอำนาจไปยังกองบัญชาการ โดยมีหลักการสำคัญคือ ในกรณีที่มีกฎหมาย

<sup>๖๔</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอน ๕ ก หน้า ๒๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดกำหนดให้การดำเนินการใด เป็นอำนาจของอธิบดี หรือผู้บัญชาการตำรวจ ให้ผู้บัญชาการมีอำนาจเช่นว่านั้นในฐานะเป็นอธิบดี หรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกองบัญชาการนั้นๆ โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง และกฎหมายว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ ประกอบระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของผู้บัญชาการ ในฐานะเป็นอธิบดีหรือแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ เกี่ยวกับการดำเนินการบังคับทางปกครอง ในส่วนที่ ๘ แนวทางปฏิบัติทางคดี ดังนี้

ข้อ ๔ การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ - ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการมีอำนาจพิจารณาดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ - ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในฐานะผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หรือทรัพย์สินของทางราชการ ที่อยู่ในสังกัดของกองบัญชาการนั้นๆ

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ กฎกระทรวงฉบับที่ ๖ - ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้บัญชาการแต่ละกองบัญชาการจึงมีอำนาจในการดำเนินการในฐานะหัวหน้า หน่วยงานของรัฐ ในกรณีการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่หรือ ทรัพย์สินของทางราชการที่อยู่ในสังกัดของกองบัญชาการนั้นๆ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ ผู้บัญชาการดำเนินการทุกขั้นตอนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและระเบียบกำหนด

## ๒. การบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แบ่งเป็นสองกรณี คือ การบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และการบังคับทางปกครองกรณีของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะหลักการของการบังคับทางปกครอง ตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน ตาม มาตรา ๕๗ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน”

วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง”

มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบด้วยเงื่อนไข ๓ ประการ คือ<sup>๖๕</sup>

- ๑) องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองกำหนดให้ผู้ใดผู้หนึ่งชำระเงิน
- ๒) กำหนดเวลาให้ชำระเงินนั้นมาถึงแล้ว
- ๓) องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือเตือนต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และกำหนดเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไป โดยไม่มีการชำระเงิน

สำหรับการดำเนินการใช้มาตรการในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นกรณีการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการ ดังนี้

### ๒.๑ ขั้นตอนการดำเนินการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ โดยให้อำนาจหน่วยงานของรัฐใช้วิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติบังคับกับเจ้าหน้าที่กรณีทีออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นมาตรการพิเศษซึ่งจะต้องพิจารณาตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่เนื่องจากถือว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดการบังคับทางปกครองไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นจึงสามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามขั้นตอน ดังนี้

๒.๑.๑ มีหนังสือเตือนให้ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐต้องมีหนังสือเตือน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญ และเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ปัญหาว่า หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่แล้วแต่ไม่แน่ใจว่ามีการเตือนให้ชำระเงินไว้แล้วหรือไม่ ควรดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายเสียก่อน โดยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องออกหนังสือเตือนไปก่อนเพื่อเก็บหลักฐานไว้ในสำนวน ซึ่งจะเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนไว้อย่างครบถ้วน จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รายนั้นต่อไป

<sup>๖๕</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, ๒๕๕๔), หน้า ๓๒๕-๓๒๖.

### ๒.๑.๒ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

กรณีมีหนังสือแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่แล้วล่วงเลยระยะเวลา เจ้าหน้าที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และนำออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

กรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากครบกำหนดชำระเงินและหน่วยงานได้มีหนังสือเตือนแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๔/๒๕๔๖** การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติของมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นบทบัญญัติดังกล่าวในเรื่องการห้ามใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว ถ้าถึงกำหนดดังกล่าวแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน และหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีถือว่ามีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

### ๒.๒ วิธีการในการบังคับทางปกครอง

#### ๒.๒.๑ วิธีการในการบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ วรรคสองบัญญัติว่า “วิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

วิธีการดำเนินการเพื่อนำทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ยินยอมชำระค่าสินไหมทดแทน บทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐใช้วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ในส่วนของผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดอำนาจของผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองดังรายละเอียดได้กล่าวไปแล้วในข้อ ๑ ของบทเรียนนี้ สำหรับวิธีการนั้นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ได้ออกระเบียบเพื่อรองรับการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

โดยการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑(๔)

๒.๒.๒ วิธีการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกระเบียบ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๖๖</sup> แบ่งเป็น ๗ หมวด ซึ่งจะได้นำมาอธิบายเฉพาะในหมวดที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ หมวดที่ ๒ การยึดทรัพย์สิน หมวดที่ ๓ การอายัดทรัพย์สิน และหมวดที่ ๔ การขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยจะได้นำมาเฉพาะส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการในการดำเนินการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในบางส่วน มาอธิบาย ดังนี้

๑) วิธีการสืบหาหลักทรัพย์และยึดทรัพย์สิน

ข้อ ๙ การสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ประสานงานกับกรมที่ดินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่ปรากฏชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ครอบครัวของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิเรียกร้องซึ่งอาจยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ได้ โดยให้ตรวจสอบตามภูมิลำเนาเดิมที่เคยอยู่อาศัย สถานที่ที่เคยย้ายไปดำรงตำแหน่งหรือทำงาน และภูมิลำเนาปัจจุบันด้วย

(๒) ตรวจสอบทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เรือ หุ่น หรือหลักประกันการขอใช้ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ โดยประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จัดทำทะเบียนหรือมีบัญชีควบคุมสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว

(๓) สืบหาทรัพย์สินอื่นของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินในสำนักงาน บ้าน และที่อยู่อาศัยของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน หรือจากครอบครัวหรือผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินไว้ในความครอบครอง

(๔) ขอความร่วมมือจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบหลักทรัพย์หรือบัญชีเงินฝากในธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้น ๆ

(๕) ดำเนินการอื่นใดเพื่อการสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งรายงานผลการสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบทุกกระยะสามเดือน

<sup>๖๖</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๙๐ ง หน้า ๘ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑

ข้อ ๑๘ ในการจะดำเนินการยึดทรัพย์สิน เจ้าพนักงานมีอำนาจเท่าที่มีความจำเป็น เพื่อที่จะค้นสถานที่ใดๆ อันเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินหรือได้ครอบครองอยู่ เช่น บ้าน ที่อยู่อาศัย คลังสินค้า โรงงานหรือร้านค้าขาย เป็นต้น ทั้งมีอำนาจที่จะยึดและตรวจสอบบัญชี เอกสารหรือแผ่นกระดาษและกระทำการใดๆ ตามสมควรเพื่อเปิดสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งตู้ลิ้นชัก ตู้ หรือที่เก็บของอื่นๆ แล้วรายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติทราบ

ระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดวิธีการสืบหาหลักทรัพย์เป็นแนวทางไว้ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ จากหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ควบคุมทางทะเบียนของทรัพย์สิน และสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นช่องทางที่จะตรวจพบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และเมื่อพบทรัพย์สินเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการยึดสามารถเข้าไปค้นสถานที่ตามความจำเป็น เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์สินซึ่งเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน เพื่อนำออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง ในทางปฏิบัติการสืบหาหลักทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ด้วยวิธีการดังกล่าว พบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่การขายทอดตลาดนำเงินมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้จริง

## ๒) วิธีการอายัดทรัพย์สิน

ข้อ ๔๗ เจ้าพนักงานอาจอายัดสิ่งหาทรัพย์สินอันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์สินเหล่านั้น หรือเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบ หรือโอน หรือชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงิน ในการอายัดดังกล่าวเจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะยึดบรรดาเอกสารทั้งปวงที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินในอันที่จะได้รับส่งมอบ หรือรับโอนทรัพย์สินหรือสิทธิ หรือได้รับชำระเงินเช่นนั้น

ให้นำความในหมวด ๒ การยึดทรัพย์สิน ส่วนที่ ๑ วิธีการยึดทรัพย์สิน มาปฏิบัติกับวิธีการอายัดทรัพย์สินโดยอนุโลม

กรณีการอายัดทรัพย์สินเจ้าพนักงานมีอำนาจในการอายัดทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ หรือเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบให้กับผู้ต้องชดใช้เงิน เพื่อนำไปชำระค่าสินไหมทดแทน โดยเมื่อสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินดังกล่าวพบแล้ว จะต้องดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนทรัพย์สินดังกล่าว หรือธนาคารเพื่อแจ้งให้อายัดทรัพย์สิน

ในกรณีการอายัดเงินในธนาคารมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากธนาคารต้องรักษาความลับเรื่องการเงินของลูกค้า ในกรณีธนาคารของรัฐบาลอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ธนาคารของเอกชนอยู่ในบังคับพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อหน่วยราชการขอตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของลูกค้าธนาคารบางแห่งจะอ้างการรักษาความลับของลูกค้าตามกฎหมาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้หาแนวทางแก้ไขโดยมีการจัดประชุมร่วมกับสถาบันการเงินหลายแห่ง เกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน ได้ข้อยุติร่วมกัน ๔ ข้อ ดังนี้<sup>๖๗</sup>

๑. เห็นชอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ออกคำสั่งอายัด ตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แทนข้อความว่า “ขอความ

<sup>๖๗</sup> นิยดา เปล่งประพันธ์, เลขานุการที่ประชุมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ(๒๒ เมษายน ๒๕๕๘), สัมภาษณ์, ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙

ร่วมมือในการตรวจสอบ” และธนาคารจะมีคำตอบแจ้งกลับเป็น ๒ แนวทาง คืออายัดให้ หรือไม่มีข้อมูลให้อายัด

๒. ธนาคารขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น คำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ทะเบียนราษฎร์ คำสั่งตั้งคณะกรรมการสืบทรัพย์ ยึด และอายัดทรัพย์ แนนไปพร้อมกับหนังสือแจ้งคำสั่งอายัด

๓. ขอให้หน่วยงานที่ขออายัดระบุอำนาจตามข้อกำหนดให้ชัดเจน เพื่อธนาคารจะได้นำข้อมูลไปชี้แจงกับลูกค้าของธนาคาร

๔. ให้หน่วยงานที่ขออายัดระบุจำนวนเงินที่ต้องการอายัด และในกรณีมีการอายัดเงิน หรือยึดทรัพย์สินอันใดเพียงพอแล้ว ให้รีบดำเนินการถอนการอายัดไปยังธนาคาร

๓) การขายทอดตลาดทรัพย์สิน

เมื่อมีการยึดทรัพย์สินมาแล้ว การขายทอดตลาดเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ได้รับเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทน ตามระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และรายละเอียดในการดำเนินการไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติพบปัญหาบางประการในการขายทอดตลาดที่ไม่มีระบุไว้ในระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ กรณีที่ขายทอดตลาดไปแล้วไม่มีผู้เข้าสู้ราคาตามราคาประเมินตั้งต้นของคณะกรรมการจัดการขายทอดตลาด และการขายทอดตลาดครั้งหลังก็ยังมีผู้เข้าสู้ราคา ปัญหาว่าการขายครั้งต่อไปจะกำหนดราคาประเมินตั้งต้นอย่างไร กรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เห็นว่า อาจนำกฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประกาศของคณะกรรมการที่รองรับกฎกระทรวงมาประกอบการขายทอดตลาด มาบังคับใช้ เนื่องจากตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. ๒๕๕๙<sup>๖๘</sup> อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕(๒) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา ๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ได้ประกาศหลักเกณฑ์ เรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด<sup>๖๙</sup> ไว้เป็นแนวทางเกี่ยวกับการกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับการขายทอดตลาดแต่ละครั้ง ดังนี้

ข้อ ๔ การขายทอดตลาดอสังหาริมทรัพย์โดยปลอดจำนอง หรือปลอดภาระผูกพัน ในทางจำนอง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นสำหรับการขายทอดตลาดแต่ละครั้ง ดังนี้

<sup>๖๘</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๔ ก หน้า ๖ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๙

<sup>๖๙</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๖๕ ง หน้า ๓๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๙



(๑) ในการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นตามราคาประเมินในข้อ ๓ โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

(๒) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สอง หากการขายทอดตลาดครั้งที่หนึ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเก้าสิบของราคาประเมินในข้อ ๓ โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

(๓) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สาม หากการขายทอดตลาดครั้งที่สอง เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละแปดสิบของราคาประเมินในข้อ ๓ โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

(๔) ในการขายทอดตลาดครั้งที่สี่เป็นต้นไป หากการขายทอดตลาดครั้งที่สาม เจ้าพนักงานบังคับคดีได้งดการขายทอดตลาดไว้เนื่องจากไม่มีผู้เข้าสู้ราคา ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนดราคาเริ่มต้นเป็นจำนวนร้อยละเจ็ดสิบของราคาประเมินในข้อ ๓ โดยปิดตัวเลขที่เป็นเศษขึ้นเป็นเรือนหมื่น

เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเริ่มต้นและราคาที่สมควรขายในการขายทอดตลาด ได้กำหนดสัดส่วนของการกำหนดราคาเริ่มต้นลดลงเป็นจำนวนร้อยละของราคาประเมินอย่างเหมาะสม ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาในการขายทอดตลาดกรณีที่ไม่ได้มีผู้เข้าสู้ราคา ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐมีโอกาสขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวออกไปได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากในแต่ละครั้งที่ไม่มีผู้เข้าสู้ราคา หน่วยงานของรัฐสามารถลดราคาเริ่มต้นในการขายทอดตลาดครั้งต่อไปลงได้

### ๒.๓ ระยะเวลาในการบังคับทางปกครอง

กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาในการบังคับทางปกครองไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ตอบข้อหารือเป็นแนวทางไว้ดังนี้

ให้นำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ มาใช้กำหนดอายุความในการบังคับทางปกครอง

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๔๖ เรื่อง วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ความเห็นว่า เมื่อมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ดังนั้น อายุความในการบังคับทางปกครอง จึงควรที่จะนำอายุความการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ เรื่อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง

ให้ความเห็นว่า การยึด การอายัด และการขายทอดตลาด จะต้องดำเนินการภายในอายุความ ๑ ปีหรือไม่ อย่างไร เห็นว่าอายุความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ซึ่งกระทำได้ ๒ วิธี คือ ๑. การฟ้องคดีต่อศาล และ ๒. การออกคำสั่งให้ชดใช้เงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการต่อจากการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีการออกคำสั่ง ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับ การบังคับคดีในทางแพ่ง (ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม) กล่าวคือ หากได้มีการออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ แล้ว ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุความในการออกคำสั่ง ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความการฟ้องคดี ต่อมา แม้จะพ้นอายุความฟ้องคดีแต่ก็ยังสามารถบังคับคดีได้ ซึ่งในทางแพ่งนั้นได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีไว้เป็นสิบปี ตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนของ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้มีการกำหนดไว้ เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก ดังนั้น จึงมิได้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาไว้ หากแต่กำหนดเงื่อนไขในการใช้ว่า จะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ตาม มาตรา ๕๖ แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีอายุความจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับตลอดไปได้จนไม่มีจุดสิ้นสุด ดังนั้นเมื่อพิจารณามาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงเห็นว่าควรที่จะนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมเช่นกัน คือจะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

การนำอายุความการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๗๑ มาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครองโดยอนุโลม ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นข้อยุติในการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในการบังคับทางปกครอง ดังนั้น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในทุกกรณีจึงต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปี ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพึงระมัดระวังตรวจสอบและเมื่อใกล้ครบกำหนดระยะเวลาการบังคับทางปกครองต้องดำเนินการเกี่ยวกับการสืบหาทรัพย์สินอย่างจริงจังและมีความถี่ที่มากขึ้น และตรวจสอบจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยผิดนัดว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถฟ้องคดีล้มละลายได้หรือไม่

กรณีจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนสามารถฟ้องคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาตาม ข้อ ๒๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์

การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่ามีเหตุที่จะหน่วยงานของรัฐจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลายหรือไม่

#### ๒.๔ การขอลูกเลิกการบังคับทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๖ วรรคแรก บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ลูกเลิกการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว”

การขอลูกเลิกการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๖ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ผู้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งให้ลูกเลิกการบังคับหรือไม่คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และศาลปกครองที่วินิจฉัยคดี ซึ่งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการขอลูกเลิกการบังคับทางปกครองไว้ กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตอบข้อหารือเป็นแนวทางไว้ ดังนี้

*เมื่อศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแล้ว คำสั่งเป็นที่สิ้นสุด*

**บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๑๑/๒๕๔๙** เรื่อง การมีคำสั่งลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง มีความเห็นว่า คำสั่งทางปกครองย่อมผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามนับแต่วันที่ศาลปกครองได้มีคำสั่ง เมื่อศาลปกครองได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันคู่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาคำขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาคำขอให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกันกับคำสั่งของศาลปกครองด้วย โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งยกคำขอลูกเลิกการบังคับของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทั้งห้ารายแล้ว และคำสั่งยกคำขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองถือเป็นที่สุด เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์จึงต้องพิจารณาไม่อนุญาตให้ลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ได้มีคำสั่งให้ลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จึงเป็นกรณีที่เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์มีคำสั่งแตกต่างไปจากคำสั่งของศาลปกครอง ดังนั้น เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ขัดแย้งกับคำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่ต่อไป

(๒) กรณีของศาลปกครองพิษณุโลก เมื่อศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้ลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรายนาย ป. แล้ว เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ต้องปฏิบัติตามคำสั่งลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองพิษณุโลก

ในการขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เห็นว่า ตามแนวการตอบข้อหารือของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดในการพิจารณาขอลูกเลิกการบังคับทางปกครองหากศาลปกครองได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลปกครองมีคำสั่ง

ยกคำขอทุเลาการบังคับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยหน่วยงานไม่อาจทุเลาการบังคับได้เช่นเดียวกัน แต่มีประเด็นที่น่าสนใจว่า หากศาลปกครองมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับในคดีดังกล่าว ต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิอุทธรณ์ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา ก่อนดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในขณะรอผลการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากตามมาตรา ๗๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ดังนั้น การบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ต่อไปได้อีกจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ระหว่างที่รอคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หากหน่วยงานของรัฐจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็จะอาจจะเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งก็ย่อมมีแนวโน้มว่าศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งได้ขอทุเลาการบังคับ แต่หน่วยงานของรัฐไม่อาจทุเลาการบังคับได้ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รายดังกล่าวในระหว่างระยะเวลาที่รอคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหรือไม่ สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาหน่วยงานของรัฐอาจใช้วิธีการชะลอการบังคับทางปกครองไว้ก่อน จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีพิพากษาในคดีดังกล่าว ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับระยะเวลาสิ้นสุดในการบังคับทางปกครองสิบปี นับแต่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ให้เกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวด้วย

## บทที่ ๕ การอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาล

## แผนการสอนประจำบท

### บทที่ ๕ การอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาล

๑. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๒. การฟ้องคดีกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

#### แนวคิด

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน เป็นขั้นตอนของกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีหลักเกณฑ์เรื่องการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่พอใจคำสั่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวภายในระยะเวลาเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล

#### วัตถุประสงค์

อธิบายขั้นตอนและระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

#### วิธีการสอน

๑. ใช้กรณีศึกษา
๒. การบรรยายประกอบ Powerpoint
๓. การถามตอบของผู้เรียนในระหว่างการเรียนการสอน
๔. การตอบคำถามกิจกรรม

#### กิจกรรมประจำบท

๑. คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี หากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างไร ให้อธิบาย
๒. กรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่กรรมภายหลังหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิด หน่วยงานจะต้องดำเนินการอย่างไร ให้อธิบาย

#### สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอน
๒. Powerpoint
๓. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

#### การวัดผลประเมินผล

ผลคะแนนการสอบ

## บทที่ ๕

### การอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาล

#### ๑. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

##### ๑.๑ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์และผู้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ คู่กรณี ซึ่งได้แก่ผู้ที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคน ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่นๆ สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะอุทธรณ์ไม่ได้แต่สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง โดยคู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวทราบเรื่องและทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด<sup>๗๐</sup>

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเจ้าหน้าที่สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

##### ๑.๒ กำหนดเวลาและรูปแบบในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

กรณีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี มาตรา ๔๔ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ตามมาตรา ๔๐ วรรคแรก<sup>๗๑</sup> ซึ่งบัญญัติว่า ระยะเวลาการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์เรื่องอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่

<sup>๗๐</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๘๙.

<sup>๗๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลานานกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง<sup>๗๒</sup>

สำหรับรูปแบบของคำอุทธรณ์ มาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย”

การกำหนดรูปแบบคำอุทธรณ์ประกอบด้วยสามส่วน ดังนี้

- ๑) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ
- ๒) ระบุข้อโต้แย้งที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง
- ๓) ระบุข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงเพื่อสนับสนุน

การอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องยื่นต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง และหากกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาการอุทธรณ์ตามคำสั่ง ระยะเวลาการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ได้รับแจ้งสิทธิดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ขยายระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

### ๑.๓ การพิจารณาอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

การพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอุทธรณ์ไปยังหัวหน้า

<sup>๗๒</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๐ วรรคสอง ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลานานกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง



หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการให้อำนาจหัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาทบทวนคำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนของตนเอง โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๗๓</sup> ซึ่งในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งทั้งสองกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๗๔</sup> กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสามไว้ดังนี้

ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๕) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

การพิจารณาอุทธรณ์ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้มีอำนาจในระดับสูงขึ้นไปในสายงานการบังคับบัญชาคือ นายกรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว และให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลา ส่วนขอบเขตของการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้พิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ออกคำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

<sup>๗๓</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๖ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างใดก็ได้

<sup>๗๔</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอน ๑๗ ก หน้า ๓๔ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๐

ปัญหากรณีเจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ให้ทันภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จะมีผลอย่างไร การที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ไม่ได้อุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งภายในระยะเวลาสิบห้าวันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลกรณีดังกล่าวศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดี ด้วยเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของ มาตรา ๔๔ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะตั้งอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน จึงเป็นข้อพิงระวังของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ให้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

## ๒. การฟ้องคดีกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีลักษณะคดีที่จะกล่าวในบทนี้ ๕ เรื่อง ได้แก่ การฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่สืบเนื่องจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ต้องชดใช้เงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นอกจากนั้นจะได้กล่าวถึงการฟ้องคดีอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

### ๒.๑ การฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะป็นกรณีเห็นว่าตนเองไม่ได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่รายนั้นจะยินยอมชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว เนื่องจากการชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่ง การชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ แต่หากไม่ได้เห็นด้วยกับคำสั่งก็ยังมีสิทธิดำเนินการทางศาลปกครองอีกด้วย แต่การชำระเงินไปก่อนก็เป็นวิธีการที่จะบรรเทาความเสียหายของทั้งฝ่ายหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ลง คือหน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างที่รอคำพิพากษาของศาล สำหรับเจ้าหน้าที่ก็จะช่วยลดภาระเกี่ยวกับดอกเบี้ยผิดนัด หากภายหลังฟ้องศาลปกครองแล้วแพ้คดี เจ้าหน้าที่จะต้องชำระเงินตามคำสั่งและดอกเบี้ยผิดนัดตั้งแต่วันที่ผิดนัดจนกว่าจะชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการฟ้องคดีจะมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะทราบผลทางคดีดังกล่าว

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคแรก (๑) บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

การฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนนั้น คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่ต้องชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีสิทธิฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙(๑) แต่กรณีเป็นคำสั่งที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒<sup>๗๕</sup> ซึ่งกำหนดว่ากรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว

สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นไปตาม มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒<sup>๗๖</sup> ซึ่งกำหนดให้ยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

#### ระยะเวลาในการอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาล

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓/๒๕๕๖** เมื่อหน่วยงานได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเมื่อเกินระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งตาม มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากการแจ้งคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แจ้งสิทธิการอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ดังนั้น ระยะเวลาการอุทธรณ์จึงขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานจะต้องพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ตาม มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ให้เสนอไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ๓๐ วัน ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหัวหน้าหน่วยงานมิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน

<sup>๗๕</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๒ วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>๗๖</sup> มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

นับแต่วันที่พ้นกำหนดพิจารณาอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้อง

การที่มีคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นได้ว่า คำพิพากษาศาลปกครองย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า “คำพิพากษาศาลปกครองให้ผู้พ้นคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด”

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐกรณีความรับผิดทางละเมิด เป็นกรณีกฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ใช้สิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐโดยอำนาจของศาล กรณีศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมมีผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องนำมาพิจารณาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามคำสั่งไปแล้ว เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลโดยทันที เว้นแต่ ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ดังนั้น การบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหากมีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น หน่วยงานของรัฐจึงบังคับทางปกครองตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

## ๒.๒ การฟ้องคดีให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือโต้แย้งการดำเนินการของคณะกรรมการ

กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตาม ข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกตั้งคณะกรรมการเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการหรือโต้แย้งการดำเนินการของคณะกรรมการต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณา โดยเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือการดำเนินการของคณะกรรมการเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครอง อันเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองจึงเป็นเพียงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ซึ่งถูกตั้งคณะกรรมการ

จึงยังไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๗๗</sup>

### ๒.๓ การฟ้องคดีโต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครอง

คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่าผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะฟ้องโต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครองต่อศาลปกครอง ก็จะต้องดำเนินการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเสียก่อน จึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตาม มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๗๘</sup>

### ๒.๔ การฟ้องคดีทายาทกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตายหลังออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสียชีวิต ภายหลังหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน หากทายาทไม่ชำระหนี้แทน หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดสามารถใช้สิทธิทางศาลขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องโดยฟ้องทายาทโดยธรรม ซึ่งเป็นกรณีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๗๙</sup> ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีภายในอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ารู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ วรรค ๓ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

*กรณีผู้ทำละเมิดตายหลังจากออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิทางศาลขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดก*

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๕๐** เจ้าหน้าที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ไม่ปรากฏทรัพย์สินที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาเจ้าหน้าที่ถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดียอมไม่อาจใช้มาตรการบังคับ

<sup>๗๗</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๗๐.

<sup>๗๘</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า ๓๗๐.

<sup>๗๙</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ กรณีจึงเป็นหนี้ที่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ฟ้องคดี ในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิด จึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ เจ้ามรดก เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาท โดยธรรมชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มี สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงรับ คำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

### ๒.๕ การฟ้องคดีทายาทกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตายก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเสียชีวิต ก่อนหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากทายาทไม่ชำระหนี้แทน หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้อำนาจออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาท โดยฟ้องให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ทายาท ของเจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นกรณีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหน่วยงานของรัฐ ต้องฟ้องคดีภายในอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ารู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้ต้อง ชดใช้เงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๗๕๔ วรรค ๓ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๙/๒๕๕๑** กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อันเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ความรับผิด ของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาททันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐ ที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่จะต้องใช้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ โดยการฟ้องให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมี คำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ ที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ วรรค ๓ แม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นยาวกว่าหนึ่งปี เจ้าหนี้ก็จะต้องฟ้องร้องภายในหนึ่ง ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก และไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีต่าง ๆ เห็นได้ว่า การที่ผู้ได้รับ ผลกระทบจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๙ วรรคแรก (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่สำคัญ

อย่างยิ่ง ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเห็นว่าตนเองไม่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่เห็นด้วยกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนก็ตาม และไม่ว่าเจ้าหน้าที่รายดังกล่าวจะยินยอมหรือไม่ ยินยอมชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ควรใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับการวินิจฉัยกรณีตามข้อต่อสู้ของตนเองจากศาลปกครองอีกครั้งหนึ่ง

## บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**

พ.ศ. ๒๕๓๙. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๓๙.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบ**

**ของรัฐโดยปราศจากความผิด.** พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. ๒๕๕๘.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.** พิมพ์ครั้งที่ ๑๐.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๕๘.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **กฎหมายปกครองภาคทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์. ๒๕๕๔.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. **หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด.**

พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส. ๒๕๕๒.

## อื่น ๆ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา.

นิตยา เปล่งประพันธ์. เลขานุการที่ประชุมการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

สถาบันการเงินของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ(๒๒ เมษายน ๒๕๕๘). สัมภาษณ์.

๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙.

สุธี เขียวกล้า. วิเคราะห์พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙: ศึกษา

กรณีหน่วยงานของรัฐบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Online). Available URL:

[http://www.dsd.go.th/sisaket/Region/Download\\_Doc/๒๑๓๒.๒๕๖๐](http://www.dsd.go.th/sisaket/Region/Download_Doc/๒๑๓๒.๒๕๖๐) (เมษายน, ๔).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชกฤษฎีกา (Online). Available URL : [http://www.](http://www.Krisdika.go.th)

[Krisdika.go.th](http://www.Krisdika.go.th). ๒๕๖๐ (มีนาคม, ๒๔).

## กฎหมายและระเบียบ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗.

กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙.

กฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙.

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกตามมาตรา

๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา ๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙.

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๑(๔).

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๕.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๔.