

บทที่ 3

คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินในประเทศไทย

3.1 แนวทางความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในประเทศไทยมีมาก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ มิได้มีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาอยู่ที่สถาบันที่เรียกว่ารัฐ หากถือว่าพระมหากษัตริย์ คือรัฐ กระทรวงและกรมก็คือหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ เพื่อปฏิบัติงานบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชประสงค์ การฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการของกระทรวงและกรมเท่ากับเป็นการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์เช่นกัน ดังนั้น การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์รวมถึงกระทรวง กรม และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงและกรมให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่จึงต้องขึ้นอยู่กับความยินยอมของพระมหากษัตริย์ เพราะหากฟ้องร้องได้และปรากฏว่าเป็นความผิดของหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ การชดใช้ค่าเสียหายก็ต้องนำเงินจากพระคลังมหาสมบัติอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2468 มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 กำหนดให้กระทรวงและกรมเป็นทบวงการเมืองตามมาตรา 72 (1) และมาตรา 73 ทั้งมาตรา 70 บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งว่าโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” และมาตรา 76 บัญญัติว่า “ผู้จัดการทั้งหลายก็ดี ผู้แทนอื่น ๆ ก็ดี ของนิติบุคคล หากทำการตามหน้าที่ได้ทำให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดแก่บุคคลอื่นใดไซ้ ท่านว่านิติบุคคลจำต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่มีสิทธิจะไล่เบี้ยเอาแก่ตัวผู้เป็นต้นเหตุทำความเสียหายได้ภายหลัง ...” แต่หลักนิยามในประเทศสยามเกิดขึ้นใน ร.ศ. 121 ว่า ทบวงการเมืองเมื่อถูกฟ้องไม่จำเป็นต้องขอมมาเป็นจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 520/121 เรือสินค้าจะฟ้องเรือหลวงเรียกค่าเสียหายในการ โคนกัน ไม่ได้นั้นถูกแล้ว ศาลไม่มีอำนาจที่จะออกหมายเรียกกรมทหารเรือมาเป็นจำเลย แต่กระนั้นก็ดี ศาลฎีกายังเห็นว่า ถ้ากรมทหารมีความเต็มใจที่จะมาเป็นจำเลยสู้ความแล้วก็จะชำระให้ จึงได้ให้ยกกระบวนศาลมีหนังสือนำความเห็นของกรรมการศาลฎีกาไปยังกรมทหารเรือให้ตอบมาภายใน 15 วันว่า กรมทหารเรือจะเต็มใจมาเป็นจำเลยในคดีนี้หรือไม่ กรมทหารเรือตอบว่าไม่เต็มใจมาเป็นจำเลยคดีนี้ เห็นว่ากรมทหารเรือได้ประพฤติตามอำนาจอันต้องด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาขึ้นตามคำตัดสินศาลอุทธรณ์และยกฎีกาโจทก์เสีย และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1106/2473 กรมในรัฐบาลนั้นยอมมีสิทธิจะฟ้องความและถูกฟ้องในนามของกรมได้ แต่ถ้ากรมซึ่งถูกฟ้องนั้นไม่ยอมมาเป็นจำเลยให้ศาลชำระ ศาลจะบังคับ

มิได้ ต้องจำหน่ายคดีฯ) ผู้เสียหายจึงไม่อาจฟ้องให้กระทรวงและกรมเป็นจำเลยให้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้เสียหายมีอำนาจเพียงฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวตามบทบัญญัติลักษณะละเมิดเท่านั้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจในการปกครองประเทศสูงสุดเป็นของราษฎรทั้งหลาย ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการจึงเปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานราชการจะปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยอีกไม่ได้ ทางปฏิบัติหากการกระทำละเมิดอาจเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยงานของรัฐมักถูกฟ้องเป็นจำเลยร่วมกับข้าราชการ ในส่วนของข้าราชการอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวกรณีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดิม เพียงแต่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องการกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตก่อนดำเนินคดีเท่านั้น

การฟ้องให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบในกรณีละเมิด ศาลจะพิจารณาตามมาตรา 420 และมาตรา 421 ซึ่งเป็นหลักทั่วไป กล่าวคือ ข้าราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำโดยผิดกฎหมายทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย แม้ว่ากฎหมายลักษณะละเมิดจะคัดลอกมาจากประมวลกฎหมายแพ่งต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันเป็นส่วนใหญ่แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติเฉพาะสำหรับความรับผิดชอบของข้าราชการดังเช่น มาตรา 839¹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการไทยจึงยังคงพิจารณาตามมาตรา 420 และมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากข้าราชการกระทำความผิดและเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลจะตัดสินให้หน่วยงานราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกามักใช้คำว่า รับผิดชอบร่วมกัน หรือหน่วยงานราชการร่วมรับผิดชอบซึ่งหมายถึง หน่วยงานราชการร่วมรับผิดชอบในทำนองหนึ่งรวม แต่ก็เป็นเพียงความรับผิดชอบต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ในระหว่างหน่วยงานราชการกับข้าราชการนั้น ไม่มีเหตุที่หน่วยงานจะต้องแบ่งภาระความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ข้าราชการกระทำต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น เมื่อหน่วยงานราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแล้วก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยกับข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การไล่เบี้ยหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลทุกเรื่อง เนื่องจากในชั้นต้นเป็นเรื่องภายในระหว่างหน่วยงานราชการกับข้าราชการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

¹Section 839 Burgerliches Gesetzbuch "If an official wilfully or negligently commits a breach of official duty incumbent upon him as towards a third party , he shall compensate the third party for any damage arising therefrom. If only negligence is imputable to the official, he may be held liable only if the injured party is unable to obtain compensation elsewhere..." (Chung Hui Wang, **The German Civil Code : Translated and annotated with and historical introduction and appendices.** (London : Law Publishers): 1907 : p. 185.)

ด่วน ที่ น.ว. 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ให้ใช้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง เป็นระเบียบปฏิบัติ

3.1.1 ความเป็นมาของระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

ก่อนที่จะมีระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ความรับผิดชอบของข้าราชการส่วนใหญ่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง โดยมักกำหนดไว้เป็นรายกรณีและอาจแยกความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เช่น

มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ม.3346/2477 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2477 วางหลักปฏิบัติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ฟ้องข้าราชการที่ทำให้ผิดกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินยังโรงศาลทุกเรื่อง มิให้มีการผ่อนผัน

มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 194/2484 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2484 วางหลักว่า ต่อไปนี้หากปรากฏว่าเงินของหน่วยราชการใดสูญหายไปโดยการทุจริต เพราะการปฏิบัติผิดระเบียบหรือการควบคุมไม่ดีพอ ให้เจ้ากระทรวงพิจารณาลงโทษ (วินัย) ผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมเงินที่ทุจริตนั้นขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งด้วย

หนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง ที่ น.ว. 39411/2488 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2488 ได้วางหลักเกณฑ์กรณีที่เกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐบาลว่า หากปรากฏว่ามีการทุจริต การเสื่อมเสีย หรือสูญหายซึ่งจะต้องทำให้ทรัพย์สินของรัฐบาลเสียหายหรือขาดประโยชน์แล้ว ขอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นรับดำเนินการสอบสวนหาตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ แล้วเร่งเรียกเงินชดใช้ค่าเสียหายจากผู้ต้องรับผิดชอบโดยตรง นำส่งใช้เสียให้เสร็จสิ้นไป หากผู้รับผิดชอบโดยตรงไม่สามารถจะชดใช้ค่าเสียหายได้ หรือถูกฟ้องคดีอาญาและคดียังอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลก็ขอให้หาทางเรียกหรือเอาเงินชดใช้ค่าเสียหายจากผู้ที่ต้องร่วมรับผิดชอบ (ถ้ามี) โดยด่วน ก่อนที่คดีจะขาดอายุความโดยมีต้องรอคดีอาญาซึ่งฟ้องผู้กระทำผิดโดยตรง อนึ่ง ทุกๆ คราวที่เกิดการเสียหายแก่รัฐดังกล่าวข้างต้นนี้ ขอให้แจ้งไปให้กระทรวงการคลังทราบทันที โดยมีต้องรอจนถึงผลที่สุดของการสอบสวน

มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 104/2493 ลงวันที่ 29 เมษายน 2493 กำชับว่า ในกรณีที่เกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่หน่วยราชการให้ดำเนินการสอบสวนและเร่งเรียกเอาเงินชดใช้จากผู้ต้องรับผิดชอบโดยตรง หรือผู้ต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้เงินแทนแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบของกระทรวงการคลัง และให้พิจารณาลงโทษผู้บังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2484 ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 194/2484 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2484 ด้วย

มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 169/2496 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2496 ให้ถือเป็นระเบียบว่า หากมีกรณีเงินขาดบัญชีเพราะการทุจริตขึ้นแก่องค์การหรือหน่วยราชการใดแล้ว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงานหรือส่วนราชการนั้น โดยตรง ต้องร่วมรับผิดชอบ (ทางแพ่ง) ตามลำดับด้วย

มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ กค 10437/2499 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2499 อนุมัติหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังเสนอในการยอมให้ผู้ร่วมรับผิดชอบ (ส่วนมาก ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดซึ่งปฏิบัติงานด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่ควบคุมดูแลกิจการในหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชายกยอกเงินไปได้) ผ่อนชำระเงินในกรณีสินทรัพย์ของรัฐถูกยึดออกหรือสูญหาย โดยหากเงินที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมากก็ให้ส่งเป็นรายเดือนมาก ถ้าน้อยก็ส่งเป็นรายเดือนน้อย ทั้งนี้ อาศัยเงินเดือน เงินเพิ่ม หรือเงินบำนาญมาประกอบการพิจารณากำหนดจำนวนเงินผ่อนส่งด้วย

กระทรวงการคลังซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การเงินของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2501 ในหมวด 3 ว่าด้วยกระทรวงการคลัง ข้อ 9 กำหนดว่า “ กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาล ได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้า ประกันหนี้ของส่วนราชการองค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ” นั้น เห็นว่า แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการกระทรวงการคลังกระจายตามมติคณะรัฐมนตรีและหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังต่าง ๆ ทำให้มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกัน จึงเห็นสมควรที่จะวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดการทุจริตเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐบาล ให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือจังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทันที พร้อมกับตั้งกรรมการขึ้นรับดำเนินการสอบสวนหาตัวผู้ที่จะต้องร่วมรับผิดชอบในทางแพ่งแล้วเร่งเรียกเงินชดใช้โดยด่วนก่อนที่จะขาดอายุความโดยมิต้องรอคดีอาญาที่ฟ้องผู้กระทำผิดโดยตรง นั้น ปรากฏว่าในทางปฏิบัติส่วนมากเมื่อเจ้ากระทรวงดำเนินการสอบสวน เสร็จแล้วมิได้ดำเนินการไล่เบี้ยเรียกเงินชดใช้จากผู้ร่วมรับผิดชอบทันที แต่กลับแจ้งผลการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการอีกครั้งหนึ่ง และหากจะต้องดำเนินคดีกับผู้ร่วมรับผิดชอบ ในเมื่อผู้ร่วมรับผิดชอบไม่ยินยอมชดใช้เงินก็ต้องขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการอีกด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็นและบางกรณีเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการไปแล้ว กระทรวงเจ้าสังกัดก็มีได้เร่งรับดำเนินการ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐบาลอยู่เนืองๆ อนึ่ง ยังมีกรณีที่ข้าราชการยืมเงินราชการไปใช้จ่ายเกินสิทธิแล้วไม่ส่งเงินใช้ หรือไม่ส่งใบสำคัญ หรือเงินเหลือจ่ายคืน

ภายในกำหนดตามระเบียบ แม้จะได้มีการทักท้วงหรือเร่งรัดทวงถามให้นำส่งแล้วก็ยังบิดพลิ้วไม่ยอมส่งเงินหรือใบสำคัญ เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ความเสียหายให้แก่ทางราชการสมควรวางระเบียบการพิจารณาทางวินัยไว้ด้วย

กระทรวงการคลังจึงเสนอระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2503 ให้ใช้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง เป็นระเบียบปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ น.ว. 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 เพื่อใช้แทนระเบียบกระทรวงการคลังเดิม ส่วนลูกจ้างของหน่วยงานราชการ ให้ใช้ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งโดยอนุโลม สำหรับเทศบาล สุขาภิบาล องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจยังมีได้มีระเบียบ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2505 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมากที่ น.ว. 10/2505 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2505 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย รับไปพิจารณาให้ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทางแพ่ง ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤศจิกายน 2503 สำหรับองค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายก็ให้เข้ากระทรวงผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น พิจารณาให้องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจในสังกัด ได้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานในทางแพ่งเช่นเดียวกัน ส่วนองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีกฎหมายจัดตั้ง ให้หัวหน้าองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวง ทบวง กรม เข้าสังกัด และกระทรวงการคลังทราบทันที และขณะเดียวกันให้หัวหน้าองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นๆ พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดขึ้นโดยอนุโลมให้เป็นไปตามนัยแห่งมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 พฤศจิกายน 2503 โดยเคร่งครัด

3.1.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของข้าราชการตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้เพียง 4 ข้อ รายละเอียดต่างๆ จึงต้องถูกแยกกำหนดไว้ตามหนังสือกำหนดแนวปฏิบัติภายในของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 พฤศจิกายน 2508 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0503/13949 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508 กระทรวงการคลังได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงการคลังในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการ และพนักงานขององค์การของรัฐบาลประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และหัวหน้ากองรายได้ กรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509 เร่งรัดการดำเนินการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0508/10683 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516 หัวหน้าส่วนราชการ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องบันทึกผลการพิจารณาและสั่งการไว้ในเอกสารหรือ ในรายงานการสอบสวนเพื่อรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวน

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0508/ว. 27274 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2525 รดยนต์ของทางราชการประสบอุบัติเหตุได้รับความเสียหายและมีผู้บาดเจ็บ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0514/21738 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2528 ผู้รับผิดชอบมิใช่ผู้กระทำทุจริตหรือต้องโทษในคดีอาญาให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ และการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอัตราผ่อนชำระ

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ 13582-13583 (บคร.)/2504 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2504 การตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งเป็นกรณีต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา หรือคดีแพ่ง หรือการสอบสวนในทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง ฉะนั้น ในกรณีที่เกิดการทุจริต หรือเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการแม้จะดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง หรือดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรงหรือไม่ก็ตาม ต้องดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้ร่วมรับผิดชอบในทางแพ่งด้วยทุกราย เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับเงินชดเชยคืนครบถ้วนแล้ว

หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค. 0514/2302 ลงวันที่ 16 เมษายน 2529 การแจ้งขอทำความตกลงผ่อนชำระหนี้ของผู้รับผิดชอบไปยังกระทรวงการคลัง ส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือจังหวัดควรแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ หมายถึง เงินเดือน หรือบำนาญ เงินอื่น ๆ ที่ผู้นั้นได้รับจากทางราชการ ตลอดจนรายได้ข้ออื่นที่ผู้นั้นได้รับเป็นรายเดือนของผู้รับผิดชอบและคู่สมรส (ถ้ามี) ของผู้นั้น และข้อมูลอื่น เช่น หลักทรัพย์ ฐานะทางครอบครัวของผู้รับผิดชอบไปยังกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0514/12461 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2530 ในกรณีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์พิพากษาในคดีแพ่งให้ส่วนราชการเจ้าของคดีเป็นฝ่ายแพ้คดี ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์หรือฎีกาไปก่อนทุกเรื่อง เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ห้ามมิให้อุทธรณ์หรือฎีกา แล้วแจ้งเรื่องให้กระทรวงการคลังทราบ โดยด่วน หากกระทรวงการคลังเห็นสมควรยุติได้ จะแจ้งให้ถอนอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0514/52333 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2530 ส่วนราชการที่ดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว ไม่ปรากฏว่าลูกหนี้มีหลักทรัพย์ที่จะนำมาชำระหนี้ได้ และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะฟ้องร้องเป็นคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้ ให้ส่วนราชการเจ้าหนี้ดำเนินการฟ้องเป็นคดีล้มละลายต่อไปทุกกรณี

หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค. 0514/23228 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2531 เมื่อศาลพิพากษาแล้ว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ทั้งหมดในคราวเดียว ไม่ควรให้ผ่อนชำระหนี้ตามที่ขอมา แต่ให้รีบดำเนินการสืบหาหลักทรัพย์และบังคับคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลา ถ้าไม่ปรากฏว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษามีหลักทรัพย์ที่จะนำมาชำระหนี้ได้ ให้ดำเนินการฟ้องเป็นคดีล้มละลาย

เมื่อพิจารณาดิถีคณะรัฐมนตรีและหนังสือกระทรวงการคลังฉบับต่างๆ ประกอบกับระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง สามารถวางแนวทางปฏิบัติได้ดังนี้

ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

ข้อ 1 เมื่อเกิดการทุจริตหรือการเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการขึ้น สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ให้กรมเจ้าสังกัดแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังทราบทันที ส่วนในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทันทีเช่นกันและในขณะเดียวกัน ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีรีบตั้งกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งโดยมิต้องรอฟังผลในการดำเนินคดีทางอาญาหรือทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการทำการสอบสวน และเสนอผลการสอบสวนรวมทั้งระบุตัวผู้รับผิดชอบทุกคนต่อผู้สั่งแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันที่ประธานกรรมการทราบคำสั่งแต่งตั้งกรรมการ แต่ถ้าสอบสวนไม่เสร็จจะขออนุญาตผู้สั่งตั้งกรรมการเพื่อขยายเวลาทำการสอบสวนต่อไปอีกคราวละไม่เกิน 30 วันก็ได้

จากระเบียบข้อ 1 อาจแยกแนวทางปฏิบัติออกได้ดังนี้

1. การทุจริตหรือเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1.1 ข้าราชการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานโดยตรง เช่น การทุจริตเกี่ยวกับตัวเงิน และหมายรวมถึงเงินขาดบัญชีและการทุจริตเกี่ยวกับทรัพย์สินด้วย หรือเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ อาจเกิดจากหลายกรณี เช่น มีการกระทำทำให้ทรัพย์สินสูญหาย เสียหาย ถูกโจรกรรม ภัยธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ทำให้ทางราชการต้องสูญเสียสิทธิเรียกร้องไม่ว่าจะเกิดจากสัญญา หรือข้อตกลง หรือสิทธิอันพึงมีขึ้นได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอีกด้วย เช่น ไม่เร่งรัดหนี้เงินขาดอายุความทำให้ทางราชการใช้สิทธิเรียกร้องไม่ได้ หรือทำสัญญากับบุคคลภายนอกเมื่อผิดสัญญาก็ไม่เรียกค่าปรับ

1.2 ข้าราชการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกผู้เสียหายได้ใช้สิทธิฟ้องคดีให้หน่วยงานหรือทั้งหน่วยงานและข้าราชการร่วมรับผิดชอบเป็นจำเลย ซึ่งต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก และหากหน่วยงานได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนถือได้ว่าเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานแล้ว

นอกจากนี้ หากเป็นกรณีเกิดการทุจริตหรือเสียหายแก่ทรัพย์สินซึ่งเรียกชดเชยจากผู้ทำผิดโดยตรงไม่ได้ จะต้องเรียกชดเชยจากผู้ร่วมรับผิดชอบตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 169/2496 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2496 ว่า องค์การและหน่วยงานต่าง ๆ มีเงินขาดบัญชีเพราะการทุจริตเป็นจำนวนมากเสมอ สมควรที่จะวางระเบียบให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปร่วมรับผิดชอบด้วย แต่การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวผู้บังคับบัญชาบางรายที่เห็นแก่ราชการก็ยอมทำสัญญารับสภาพหนี้ชดเชยเงิน บางรายไม่ยอมก็ฟ้องคดีและผลแห่งคดีที่มีอยู่ หลายรายพ้นความรับผิดชอบ ส่วนผู้ที่ไม่สู้คดีก็ต้องรับผิดชอบตามสัญญาทั้งที่ข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ผู้บังคับบัญชาที่บกพร่องต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลจนมีการทุจริตหรือความเสียหายเกิดขึ้น ผู้นั้นควรรับโทษทางวินัย แต่ความรับผิดชอบทางแพ่งควรพิจารณาเฉพาะผู้ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบอย่างแท้จริงเท่านั้น ไม่ควรให้ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบทางแพ่งทุกกรณี คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2508 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0503/13949 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด หรือองค์การของรัฐบาลดำเนินคดี หรือเรียกชดเชยจากผู้บังคับบัญชาที่ต้องร่วมรับผิดชอบในทางแพ่งทันทีและควรให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และองค์การของรัฐบาลดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบในทางแพ่งของข้าราชการ และเมื่อหน่วยงานดำเนินการไปแล้วประการใดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ หากกระทรวงการคลังเห็นว่าผู้บังคับบัญชารายใดไม่ควรต้องรับผิดชอบก็ให้มีอำนาจสั่งระงับการเรียกชดเชยเสียได้

2. เมื่อมีกรณีตามข้อ 1 เกิดขึ้น ถ้าเป็นราชการบริหารส่วนกลาง กรมเจ้าสังกัดเป็นผู้แจ้งเรื่องให้กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังทราบทันที สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ แต่ก็ควรรายงานให้กรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัดทราบด้วยการแจ้งดังกล่าวนี้ถือปฏิบัติได้ทุกกรณี แต่ถ้ากรณีที่เกิดขึ้นเพราะการทุจริตหรือเงินขาดบัญชีนอกจากจะต้องแจ้งส่วนราชการดังกล่าวแล้วคณะรัฐมนตรีมีมติให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ก.พ. หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงาน ก.พ. หรือ ก.ค. (เช่นครูสภา) อีกส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เว้นราชการสังกัดกระทรวงกลาโหมไม่ต้องแจ้งสำนักงาน ก.พ.²

² เฉลียว ไวยาทย, “ความรับผิดชอบทางแพ่ง,” วารสารกรมบัญชีกลาง 11 (กรกฎาคม 2513): 12.

3. การตั้งกรรมการสอบสวนต้องตั้งโดยเร็วเมื่อมีกรณีเกิดขึ้น แม้จะมีการดำเนินคดีแพ่งคดีอาญา หรือตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรงหรือไม่ก็ตาม ต้องดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้ร่วมรับผิดชอบในทางแพ่งด้วยทุกราย เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับเงินชดเชยคืนครบถ้วนแล้ว³

การตั้งกรรมการสอบสวนมีวิธีปฏิบัติ ดังนี้

1. ผู้ตั้งกรรมการในราชการบริหารส่วนกลาง (รวมทั้งราชการบริหารส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค) กรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณีเป็นผู้ตั้ง ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตั้ง

2. บุคคลที่จะเป็นกรรมการและจำนวนกรรมการ ในเรื่องนี้ระเบียบมิได้กำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติประการใด ในการปฏิบัติจึงต้องอนุโลมตามกรณีการสอบสวนความผิดทางวินัยตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 60 (พ.ศ. 2497)⁴ ว่าด้วยการสอบสวนกำหนดไว้ คือ กรรมการไม่ควรจะอยู่ในตำแหน่งหรือชั้นต่ำกว่าผู้ถูกสอบสวน จำนวนกรรมการ 3 คนขึ้นไป อย่างไรก็ตาม การสอบสวนความรับผิดชอบในทางแพ่งนี้ควรคำนึงถึงผลแห่งการสอบสวนด้วย เนื่องจากผู้มีส่วนต้องร่วมรับผิดชอบอาจจะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดโดยตรงก็ได้ ดังนั้น การที่จะตั้งผู้บังคับบัญชาเป็นกรรมการสอบสวนอาจจะทำให้เสียความเป็นธรรมได้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจตั้งกรรมการ จะต้องใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการเองตามกรณี และนอกจากนี้ถ้ามีกรณีจำเป็น เช่น ต้องการความรู้ความชำนาญโดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนก็อาจจะตั้งกรรมการร่วม โดยมีข้าราชการต่างกระทรวง ทบวง กรม ได้ ซึ่งถ้ามิได้เป็นอำนาจของผู้ตั้งกรรมการที่จะตั้งเองได้ แล้ว ก็จะต้องขอทำความตกลงกับส่วนราชการเจ้าสังกัดของข้าราชการนั้นๆ ก่อน

3. ระยะเวลาการสอบสวน ตามระเบียบกำหนดว่าต้องสอบสวนพร้อมทั้งเสนอความเห็นและระบุตัวผู้รับผิดชอบภายใน 60 วัน ถ้าไม่เสร็จอาจต่อได้คราวละไม่เกิน 30 วัน การต่อนี้ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต่อได้กี่คราว จึงควรเป็นหน้าที่ของผู้ตั้งกรรมการสอบสวนที่จะต้องเร่งรัดให้คณะกรรมการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเรื่องนี้กระทรวงการคลังได้เคยขอความร่วมมือให้เร่งรัดให้สอบสวนให้เสร็จภายใน 60 วัน⁵ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับอายุความ การปล่อยให้ระยะเวลาสอบสวนเนิ่นนานออกไปเกินสมควร อาจจะเป็นเหตุให้ทางราชการต้องเสียหายได้

4. หน้าที่กรรมการสอบสวน กรรมการมีหน้าที่ต้องทำรายงานสอบสวนเนื่องจากจุดมุ่งหมายของการตั้งกรรมการสอบสวนก็เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง และบุคคลใดบ้างที่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ดังนั้น ความสำคัญของการสอบสวนจึงอยู่ที่รายงานการสอบสวนของ

³ กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลังที่ 13582-13583 (บคร.) /2504,” 24 มิถุนายน 2504.

⁴ เฉลียว ไขว่ทาศ, “ความรับผิดชอบในทางแพ่ง,” วารสารกรมบัญชีกลาง, 11 : 13.

⁵ กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0508/6466,” 11 มีนาคม 2509.

คณะกรรมการเมื่อได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้วก็เป็นที่หน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องวินิจฉัยว่า บุคคลใดบ้างที่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ถ้าต้องรับผิดชอบ จะต้องรับผิดชอบเพราะเหตุใด เพราะการที่จะให้บุคคลต้องรับผิดชอบนั้นต้องอยู่ในข่ายที่กฎหมายให้ต้องรับผิดชอบเนื่องจากผลการกระทำหรือละเว้นการกระทำ

รายงานการสอบสวนและคำวินิจฉัยนี้ ต้องเสนอผู้ตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

ข้อ 2 เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการแล้ว ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด หรือจังหวัดรีบพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จสิ้นไปภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการ โดยปฏิบัติดังนี้

(ก) ถ้าเห็นว่า ผู้ใดจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ก็ให้รีบดำเนินการไล่เบี้ยเพื่อเรียกเงินชดใช้ให้เสร็จไปแต่ถ้าผู้รับผิดชอบคนใดปฏิเสธ ไม่ยินยอมชดใช้เงินหรือบิดพลิ้ว ประวิงเวลาหรือไม่ยอมทำสัญญารับสภาพหนี้ดังกล่าวในข้อ 3 ก็ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการภายในกำหนด 90 วัน เป็นอย่างช้า นับแต่วันที่ได้สั่งการตามความวรรคแรก เพื่อพนักงานอัยการจักได้ดำเนินคดีต่อไป โดยไม่ขาดอายุความ ทั้งนี้ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดดำเนินการ โดยมีต้องหาหรือกระทรวงการคลังแต่อย่างใดเพียงแต่แจ้งผลดำเนินการให้กระทรวงการคลังทราบเป็นระยะๆ

เกี่ยวกับการเรียกให้ชดใช้ตามระเบียบข้อ 2 (ก) นี้ ระเบียบไม่ได้กำหนดว่าจะต้องรอฟังคำตอบจากผู้รับผิดชอบเท่าใด หากปล่อยเนิ่นนานออกไปก็อาจทำให้คดีขาดอายุความได้ ดังนั้น ในการเรียกให้ผู้ใดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนควรกำหนดให้ชดใช้หรือทำสัญญารับสภาพหนี้ภายใน 30 วัน ถ้าไม่ชดใช้หรือทำสัญญารับสภาพหนี้ในกำหนดก็ให้รีบรวบรวมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ส่งพนักงานอัยการดำเนินคดีทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอถึง 90 วันนับแต่วันสั่งการ ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานอัยการได้มีเวลาพิจารณาหลักฐานพอสมควร แล้วแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบด้วย⁶

(ข) ถ้ากระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดพิจารณาเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายก็ให้พิจารณาสั่งการ และรีบแจ้งผลการพิจารณาพร้อมกับส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังทราบภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการ หากกระทรวงการคลังยังพิจารณาเห็นว่า มีผู้ใดควรต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายก็ให้กระทรวงการคลังแจ้งไปยังกระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณาและสำนวนดังกล่าว และให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดดำเนินการเรียกเงินชดใช้ หรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับการทักท้วงจากกระทรวงการคลัง

⁶เรื่องเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการได้รายงานผลการสอบสวน เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานตั้งการตามระเบียบฯ หัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องบันทึกผลการพิจารณาและสั่งการไว้ในเอกสารหรือในรายงานการสอบสวนนั้น เพื่อรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทุกเรื่องด้วย การแจ้งผลการพิจารณาตั้งการตามข้อ 2 (ข) แห่งระเบียบฯ กระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนทั้งหมดไปให้กระทรวงการคลัง เพื่อประกอบการพิจารณาทั้งสำนวน (มิใช่ส่งสำเนาบันทึกการสอบสวนและสำเนาบันทึกคำให้การของพยาน) เมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วก็จะได้ส่งสำนวนการสอบสวนคืนส่วนราชการนั้นๆ ต่อไป⁷

ในกรณีที่กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัด เห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบจะต้องแจ้งผลการพิจารณาและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยรีบดำเนินการภายใน 45 วัน⁸ ในการพิจารณาของกระทรวงการคลังนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0503/13949 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508 แต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการ หัวหน้ากองรายได้ กรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงการคลังในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการ และพนักงานขององค์การของรัฐบาล ผลการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบแล้ว ให้กระทรวงการคลังแจ้งกระทรวง กรม จังหวัดและองค์การของรัฐบาลดำเนินการต่อไปและในการนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจเชิญเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ด้วย และต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.0203/13949 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508 แกไของค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง ดังนี้ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกรมอัยการ ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงการคลัง นิติกรกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบการคลัง กรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าฝ่ายความรับผิดชอบทางแพ่ง กองกฎหมายและระเบียบการคลัง กรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังได้สั่งการไปว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบก็ควรที่กระทรวง กรม หรือจังหวัดจะได้รับดำเนินการชดเชยค่าเสียหายที่สมควรไม่จำเป็นต้องรอถึง 60 วัน เพราะอาจขาดอายุความได้

⁷ กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0508/10683,” 5 เมษายน 2516.

⁸ กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0508/6466,” 11 มีนาคม 2509.

ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบไม่ยอมชดใช้หรือทำสัญญารับประกันสภาพหนี้ และกระทรวง กรม หรือ จังหวัดได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแล้ว แต่พนักงานอัยการแจ้งว่าสำนวนและเอกสารที่ส่งไปประกอบการพิจารณานั้นหลักฐานอ่อน การดำเนินคดีไม่แน่ว่าจะชนะหรือไม่ หากประสงค์จะดำเนินคดีก็ขอให้แจ้งให้พนักงานอัยการทราบ กรณีเช่นนี้ต้องดำเนินการดังนี้

1. หากเห็นสมควรให้ดำเนินคดี ก็ขอให้รีบแจ้งให้พนักงานอัยการทราบอย่างช้าภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบจากพนักงานอัยการ

2. ถ้าหากเห็นว่าไม่สมควรดำเนินคดี ตามความเห็นของพนักงานอัยการก็ให้รีบแจ้งกระทรวงการคลังทราบอย่างช้าภายใน 15 วัน พร้อมทั้งส่งสำเนาสำนวนการสอบสวนและหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปด้วยเพื่อกระทรวงการคลังจะได้พิจารณาต่อไป⁹

อย่างไรก็ดี การที่พนักงานอัยการมีความเห็นที่ไม่สมควรฟ้องคดีนั้น อาจจะมีสาเหตุจากหลายกรณีด้วยกัน การที่จะระงับไม่ดำเนินคดีจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รายงานกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังเห็นชอบแล้วเท่านั้น

ข้อ 3 ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบยอมชดใช้เงินแต่ไม่สามารถส่งใช้เงินทั้งหมดได้ในคราวเดียว ก็ให้กระทรวง กรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดผ่อนผันให้ผ่อนใช้เป็นรายเดือนได้ โดยให้พิจารณาถึงจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบให้ได้ส่วนกับจำนวนเงินที่ขอผ่อน และเงินเดือนหรือบำนาญของผู้รับผิดชอบด้วย แต่ตามปกติให้ผ่อนส่งเสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด หรือภายในเวลาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่กระทรวงการคลังจะผ่อนผันเป็นอย่างอื่น และให้ทำหนังสือสัญญาไว้ให้มีผลบังคับได้ตามกฎหมายแล้วให้ส่งสัญญาไปไว้ให้กระทรวงการคลังยึดถือไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ พร้อมกับให้แจ้งผลการผ่อนใช้เงินของผู้รับผิดชอบตามสัญญาไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกเดือน

การผ่อนชดใช้จะต้องให้ผ่อนเสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด ถ้าระยะเวลาที่ผ่อนชดใช้ไม่เกินหนึ่งปี กระทรวง กรมเจ้าสังกัด หรือจังหวัดอนุญาตได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติกระทรวงการคลัง ถ้าเป็นการผ่อนชดใช้เกินกว่าหนึ่งปีต้องได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง แต่โดยที่ปรากฏว่าผู้รับผิดชอบทางแพ่งส่วนใหญ่ได้เสนอขอผ่อนชำระเกินกว่าหนึ่งปีต่อส่วนราชการเจ้าสังกัดหรือจังหวัด โดยระบุอัตราผ่อนชำระที่ต่ำกว่าความเหมาะสม ทำให้กระทรวงการคลังต้องพิจารณาเพิ่มอัตราผ่อนชำระเพื่อให้ได้ส่วนกับจำนวนเงินที่ต้องชำระและรายได้ที่ผู้รับผิดชอบพึงได้รับเป็นประจำ กระทรวงการคลังจึงกำหนดให้ส่วนราชการหรือจังหวัดได้พิจารณาคำเนินการขอผ่อนชำระเงินของผู้รับผิดชอบ ดังนี้

1. ผู้รับผิดชอบซึ่งมิใช่ผู้กระทำทุจริตหรือต้องโทษในคดีอาญา ในหลักการให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน โดยยึดถืออัตราผ่อนชำระไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของผู้นั้น และถ้ายอดเงินที่ต้อง

⁹ กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค. 0508/6466,” 11 มีนาคม 2509.

ชำระเป็นจำนวนมาก แม้ผ่อนชำระเป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของรายได้แล้วก็ยังมีระยะเวลายาวนานกว่า 10 ปี ก็ควรพิจารณาอัตราผ่อนชำระให้ผู้รับผิดผ่อนชำระไม่เกินกว่า 10 ปี ด้วย

2. ควรพิจารณาว่าผู้รับผิดมีรายได้่อ่างอื่น นอกจากเงินเดือนหรือค่าจ้างซึ่งจะพึงได้รับจากทางราชการด้วยหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอัตราผ่อนชำระด้วย ทั้งนี้ โดยสืบสวนหรือให้ผู้รับผิดแสดงรายละเอียดของรายได้ที่พึงได้รับแต่ละเดือน ถ้าผู้รับผิดประสงค์จะแสดงรายจ่ายซึ่งตนพึงต้องจ่ายแต่ละเดือนเป็นตัวประกอบด้วยแล้ว ก็ให้ผู้รับผิดแสดงรายได้ของคู่สมรส (เมื่อผู้รับผิดมีคู่สมรสให้ทราบด้วย)

3. การทำสัญญารับสภาพหนี้เพื่อผ่อนชำระเงินของผู้รับผิด หัวหน้าส่วนราชการ หรือจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ ยังไม่ควรลงลายมือชื่อในช่อง “ผู้รับสัญญา” จนกว่าจะได้รับ ความตกลงจากกระทรวงการคลังเสียก่อนแล้วจึงลงนามรับสัญญารับสภาพหนี้ได้

4. สำหรับผู้รับผิดชดใช้เงินซึ่งเป็นผู้กระทำทุจริต หรือถูกลงโทษในคดีอาญาไม่สมควรให้ผ่อนชำระเงินที่ขาดหายเพราะกระทำทุจริตดังกล่าว¹⁰

นอกจากนี้ ส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือจังหวัดต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ หมายถึง เงินเดือน หรือบำนาญ เงินอื่นๆ ที่ผู้รับผิดได้รับจากทางราชการ ตลอดจนรายได้่อ่างอื่นที่ผู้รับผิดได้รับเป็นรายเดือนของผู้รับผิดและคู่สมรส (ถ้ามี) ของผู้รับผิด และข้อมูลอื่น ๆ เช่น หลักทรัพย์ ฐานะทางครอบครัวของผู้รับผิด ไปยังกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางเพื่อประกอบการพิจารณาผ่อนชำระหนี้ที่เหมาะสม¹¹

เมื่อมีการทำหนังสือสัญญาขอผ่อนใช้เงินไว้แล้ว ควรที่จะได้เร่งรัดให้มีการใช้เงินตามสัญญาโดยเคร่งครัด ในกรณีที่ผู้รับผิดย้ายหรือโอนสังกัดก็ควรจะได้แจ้งเรื่องให้เจ้าสังกัดใหม่ทราบ และขอความร่วมมือในการติดตามให้มีการผ่อนชำระตามสัญญาด้วย ควรแจ้งผลการผ่อนชำระให้กระทรวงการคลังทราบทุกครั้งว่าได้นำเงินส่งคลังไว้ในประเภทใด

การทุจริตหรือทำให้ทรัพย์สินทางราชการต้องเสียหายไม่ว่ากรณีที่เกิดขึ้นจะมีผู้รับผิดหรือไม่ก็ดี หากจะต้องตัดบัญชีหรือต้องเบิกเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าซ่อมแซมทรัพย์สินให้คงสภาพอย่างเดิมก็จะต้องเสนอขออนุมัติกระทรวงการคลังก่อนทุกครั้งจึงจะดำเนินการได้

¹⁰ กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค. 0514/21738,” 7 พฤษภาคม 2528.

¹¹ กรมบัญชีกลาง, “หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค. 0514/2302,” 16 เมษายน 2529.

ข้อ 4 การที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้เงินตามระเบียบนี้ มิได้หมายความว่า ผู้นั้นจะต้องพ้นจากการพิจารณาโทษทางวินัย

ผู้ต้องรับผิดชอบแม้ว่าใช้เงินแล้วก็ตาม ถ้าการกระทำของผู้นั้นเข้าลักษณะเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบของข้าราชการประเภทรุ่น ๆ แล้ว ก็จะต้องถูกสอบสวนดำเนินการทางวินัยด้วย

ข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

ตามปกติเมื่อเกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหาย สูญหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ ไม่ว่าจะมีการดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดหรือไม่ก็ตาม จะต้องมีการดำเนินการตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งเสมอทุกครั้ง แต่ในบางกรณีที่ไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบได้แก่

1. กรณีที่ส่วนราชการ คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด ซึ่งได้รับความเสียหายจากการทุจริตอื่นๆ หรือเกิดการสูญหายแก่ทรัพย์สิน ได้รับการชดเชยคืนครบถ้วนแล้ว กรณีเช่นนี้อาจดำเนินการเฉพาะทางวินัยหรือทางอาญากับผู้ร่วมรับผิดชอบเท่านั้น¹²

2. มีมติคณะรัฐมนตรีหรือมติสภการบริหารคณะปฏิวัติหลายฉบับอนุมัติให้นักบินของหน่วยงานราชการหลายแห่งไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย อันเนื่องจากการทำเครื่องบินของทางราชการตกในทุกกรณีซึ่งเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง โดยให้รับโทษทางวินัยแต่เพียงอย่างเดียว

3. เป็นกรณีที่ตั้งกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง แต่ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่าการกระทำผิดของข้าราชการมิได้เกิดจากการจงใจ ข้าราชการไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งคงแต่รับโทษทางวินัยหรืออาญาเท่านั้น ในทางกลับกันถ้ากระทำผิดโดยจงใจก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งด้วย เช่น ผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือของกองทัพเรือ เนื่องจากมิได้เป็นข้อยกเว้นความรับผิดชอบละเมิดทุกกรณีแต่เป็นการยกเว้นแบบมีเงื่อนไข เฉพาะกรณีความผิดมิได้เกิดจากการจงใจ จึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งก่อนเพื่อพิจารณาว่าการกระทำของผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือของกองทัพเรือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือไม่ หากมิใช่กองทัพเรือก็ไม่ต้องดำเนินการเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบต่อไป

อายุความในการเรียกร้องของหน่วยงานราชการต่อข้าราชการ

สำหรับข้าราชการที่ไม่อยู่ในข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบ หลังจากคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดเห็นว่า มีผู้ต้อง

¹² กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ 13582-13583 (บคร.)/2504,” 24 มิถุนายน 2504.

รับผิดชอบแต่ผู้ต้องรับผิดชอบไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีโดยเร็วที่สุด อายุความในเรื่องนี้แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1. อายุความในเรื่องนี้เป็นเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ไม่ใช่การไล่เบี้ย) อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ทำการละเมิด

2. กรณีข้าราชการทำละเมิดบุคคลภายนอกและบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นองค์กรที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือฟ้องข้าราชการกับหน่วยงานราชการเป็นจำเลยร่วมกัน เป็นเหตุให้หน่วยงานราชการต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายไปแล้ว กรณีนี้จึงเป็นเรื่องไล่เบี้ยให้ข้าราชการชดใช้เงินค่าเสียหายตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากมาตรา 76 ไม่กำหนดอายุความไล่เบี้ยไว้ ในเรื่องนี้ศาลฎีกาได้วางแนวทางไว้เป็นบรรทัดฐานว่าการใช้สิทธิไล่เบี้ยมีอายุความสิบปีตามหลักอายุความทั่วไป คือ มาตรา 164 โดยเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หน่วยงานราชการต้นสังกัดได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเป็นต้นไป

สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานราชการ

หน่วยงานราชการมีสิทธิไล่เบี้ยเรียกให้ผู้รับผิดชอบชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการเต็มจำนวนที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน โดยถือว่าหน่วยงานราชการและข้าราชการเป็นลูกหนี้ร่วมในความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเท่านั้น แต่ระหว่างหน่วยงานราชการและข้าราชการไม่ถือว่าเป็นลูกหนี้ร่วมซึ่งกันและกัน ข้าราชการจึงไม่อาจอ้างให้หน่วยงานราชการร่วมเคลียร์ความรับผิดชอบได้ เพราะการที่หน่วยงานราชการต้องร่วมรับผิดชอบตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นความรับผิดชอบไปก่อนตามกฎหมายเท่านั้น

กรณีที่มีข้าราชการหลายคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในลักษณะละเมิดที่เป็นหนี้อันมีลักษณะแบ่งแยกมิได้ กระทรวงการคลังถือหลักว่าเป็นหนี้ร่วม หน่วยงานราชการจึงสามารถเรียกให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายร่วมกันและแทนกันแบบลูกหนี้ร่วมได้

เมื่อข้าราชการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ต่อมาบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานราชการร่วมกับข้าราชการให้รับผิดชอบ และหน่วยงานราชการได้ชดใช้ให้กับบุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานราชการย่อมมีสิทธิไล่เบี้ยข้าราชการผู้นั้นได้ ดังนั้น หน่วยงานราชการในฐานะเจ้าหนี้มีสิทธิร้องขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมใดๆ ที่ข้าราชการได้ทำลงทั้งที่รู้ว่าเป็นทางให้หน่วยงานราชการเสียเปรียบได้

3.1.3 สภาพปัญหาอันเกิดจากแนวทางปฏิบัติของทางราชการในการเรียกให้ข้าราชการ รับผิดชอบ

เนื่องจากความเคร่งครัดของหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการไล่เบี้ยให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดนั้นจะเกิดโดยจงใจ ประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม อีกทั้งการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยไม่คำนึงถึงส่วนความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล รวมทั้งไม่พิจารณาว่าหน่วยงานราชการเองก็มีส่วนผิดอยู่ด้วย เป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการและประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ สภาพปัญหาจากแนวทางปฏิบัติของทางราชการในการเรียกให้ข้าราชการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งมีดังนี้

3.1.3.1 ความรับผิดชอบและการฟ้องไล่เบี้ยจากข้าราชการ

การที่ศาลนำหลักกฎหมายเอกชนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยที่เข้าใจว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานราชการและข้าราชการเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน จึงไม่นำหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมาใช้ได้ จึงต้องนำบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรและผู้กระทำการแทนองค์กรตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ให้หน่วยงานราชการรับผิดชอบในการกระทำของข้าราชการ และเมื่อรับผิดชอบแล้วหน่วยงานราชการมีสิทธิไล่เบี้ยได้เต็มจำนวนและข้าราชการจะขอให้มีการเฉลี่ยความรับผิดในการฟ้องไล่เบี้ยไม่ได้ การวางหลักดังกล่าวทำให้ข้าราชการถูกฟ้องในศาลได้โดยตรงและรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมด ทำให้ข้าราชการไม่กล้าตัดสินใจในเรื่องต่างๆ การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพลดลง

3.1.3.2 ความรับผิดกรณีบุคคลหลายคนกระทำละเมิด

ความรับผิดกรณีข้าราชการหลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนนั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในเรื่องความรับผิดของหน่วยงานราชการที่มีต่อบุคคลภายนอก เมื่อมีการฟ้องคดีจึงต้องนำหลักกฎหมายเอกชนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ในเรื่องบุคคลหลายคนกระทำละเมิดพิจารณาจากมาตรา 432 บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ได้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แม้ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย

อนึ่ง บุคคลผู้ย่งส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการทำละเมิดท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย

ในระหว่างบุคคลทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ท่านว่าต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ ศาลจะวินิจฉัยเป็นประการอื่น”

โดยทางคำরাได้มีการอธิบายกันว่า มิใช่พิจารณาที่ผลแห่งความเสียหายที่เกิดร่วมกันแต่ต้องพิจารณาที่เจตนาร่วมกันเป็นสำคัญ และเมื่อมีเจตนาร่วมกันจึงต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม การที่บุคคลหลายคน โดยต่างคนต่างไม่ประมาท มิได้สมคบกันต้องมาร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งการรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม มุ่งหมายอำนวยความสะดวกให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้เต็มจำนวนเท่านั้น ทำให้ลูกหนี้ร่วมแต่ละคนที่ถูกฟ้องอาจถูกเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายจนเต็มจำนวนให้แก่โจทก์เสียก่อนแล้วจึงไปฟ้องไล่เบียดกันเองระหว่างลูกหนี้ร่วมด้วยกัน หากลูกหนี้ร่วมบางคนมีสภาพหนี้สินล้นพ้นตัวไม่อาจชำระหนี้ได้ อาจทำให้ถูกฟ้องล้มละลาย และเมื่อเจ้าหนี้ที่กลายเป็นบุคคลล้มละลายข่มขาคคุณสมบัติการเป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 30 (9) กำหนดว่าคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนจะต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งอาจทำให้ต้องออกจากราชการ เป็นการบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นอย่างมาก ดังนั้น การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์แห่งรัฐอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้

โดยข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 36/2529 เรื่อง นายวิชัย วิทยากุล ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผ่อนใช้เงินให้แก่ทางราชการมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบในทางแพ่งที่ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อรัฐ แสดงถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้ระเบียบความรับผิดชอบในทางแพ่งของข้าราชการได้เป็นอย่างดี ซึ่งสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขและวางระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติของข้าราชการให้เหมาะสม

ข้อเท็จจริง

นายวิชัย วิทยากุล ได้ร้องทุกข์ว่า ขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าหมวดคำขอ สำนักงานที่ดินจังหวัดธนบุรี ได้มีผู้มาแอบอ้างขอออกใบแทนโฉนดที่ดินของบุคคลอื่น และทางราชการได้ออกใบแทนโฉนดให้แก่ผู้ขอ ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่าการออกใบแทนโฉนดที่ดินนั้นผิดพลาดเพราะเจ้าของที่ดินมิได้ทราบเรื่อง ผู้รับจ้างออกใบแทนโฉนดได้ฟ้องกรมที่ดินเรียกค่าเสียหายและศาลฎีกาได้พิพากษาให้กรมที่ดินชดใช้เงินเป็นจำนวน 1,676,297 บาท และหลังจากที่กรมที่ดินได้ชำระเงินให้แก่ผู้เสียหายตามคำพิพากษาไปแล้วก็ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งเพื่อเรียกร้องให้ชดใช้เงินดังกล่าวคืนแก่ทางราชการต่อไป

คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายที่กรมที่ดินได้รับนี้มีมูลกรณีมาจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการ โดยประมาทในการออกใบแทนโฉนด เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ทั้ง 4 รายรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามส่วนแห่งการกระทำ โดยกำหนดให้นายวิชัยฯ (ผู้ร้องทุกข์) รับผิดชอบ

2 ใน 8 ส่วน เป็นเงิน 419,074.25 บาท แต่ผู้ร้องทุกข์ไม่ยินยอมทำหนังสือรับสภาพหนี้ กรมที่ดินจึงยื่นฟ้องผู้ร้องทุกข์ต่อศาลเพื่อให้ชำระเงิน ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 440/2523 พิพากษาให้ผู้ร้องทุกข์ทั้ง 4 ต้องร่วมกันชดใช้เงินทั้งหมดคืนแก่กรมที่ดิน หลังจากนั้นกรมบัญชีกลางมีหนังสือถึงกรมที่ดินกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้โดยให้ผู้ร้องทุกข์ทั้ง 4 ต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวจนเสร็จสิ้น โดยแต่ละราย (รวมทั้งผู้ร้องทุกข์) จะต้องผ่อนชำระให้แก่ทางราชการเดือนละ 3,000 บาท กับให้มีการหักเงินสะสมเป็นส่วนหนึ่งของการชำระหนี้ด้วย ผู้ร้องทุกข์เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยไว้ 2 ประการ คือ

1. การที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ต้องผ่อนชำระหนี้ตามคำพิพากษา ในอัตราเดือนละ 3,000 บาท โดยคำนวณจากหนี้จำนวน 1,676,297 บาท ชอบหรือไม่
2. กรมที่ดินมีสิทธิหักเงินสะสมของผู้ร้องทุกข์โดยถือเป็นเงินชำระหนี้ส่วนหนึ่งได้หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ผู้ร้องทุกข์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออก โฉนดที่ดินคิดพลาดอีก 3 ราย ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน 1,676,297 บาท คืนให้แก่กรมที่ดิน กรณีจึงเท่ากับว่าผู้ร้องทุกข์ตกอยู่ในฐานะลูกหนี้ร่วม ซึ่งรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้คนใดคนหนึ่งชำระหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ตามแต่จะเห็นเหมาะสมตามนัยมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเมื่อขณะนี้ยังมีได้มีระเบียบเกี่ยวกับการชำระหนี้ในกรณีที่มิใช่ข้าราชการต้องร่วม รับผิดชอบในความเสียหายของรัฐหลายรายไว้เป็นกรณีเฉพาะว่าจะต้องถือปฏิบัติเช่นใด ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ผู้ร้องทุกข์และผู้ร่วมรับผิดชอบทุกรายผ่อนชำระหนี้ในจำนวนเงินตาม คำพิพากษาร่วมกันรายละ 3,000 บาท เพื่อที่จะได้รับชำระหนี้คืนครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ จึงยังไม่อาจถือได้ว่ากรมบัญชีกลางปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องทุกข์เคยทำความตกลงกับกรมที่ดินยินยอมรับสภาพหนี้ในจำนวน 2 ใน 8 ส่วนของจำนวนหนี้ทั้งหมดไว้แล้วนั้น เมื่อปรากฏว่าการขอรับสภาพหนี้ดังกล่าวมิได้ผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังและยังมีได้ทำเป็นสัญญารับสภาพหนี้ให้ขึ้นไปโดยถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการจึงไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อให้มีผลผูกพันต่อรัฐได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า บทบัญญัติเรื่องการห้ามบังคับคดีจากเงินเดือนของข้าราชการนั้นใช้บังคับเฉพาะกรณีการดำเนินการของเอกชนโดยไม่อาจนำมาใช้บังคับการดำเนินการระหว่างรัฐกับข้าราชการซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2518 และระเบียบการหักเงินเดือนข้าราชการไว้เป็นเงินสะสม พ.ศ. 2518 (ออกตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และ

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินสะสมที่หักจากเงินเดือนของข้าราชการเป็นกรณีเฉพาะแล้ว (ข้อ 9 และข้อ 12 ของระเบียบฯ)

ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์นั้น แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีข้อสังเกตด้วยว่า แนวทางปฏิบัติของทางราชการในการไล่เบี่ยข้าราชการให้รับผิดชอบทางแพ่งไม่มีความเหมาะสม สมควรที่กระทรวงการคลังจะต้องศึกษาหาแนวทางวางระเบียบการไล่เบี่ยในทางแพ่งแก่ข้าราชการให้เหมาะสมยิ่งขึ้นและพิจารณากำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินคดีต่อเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เพื่อเป็นการผ่อนภาระการต้องรับผิดชอบของข้าราชการ

ความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

ในการเสนอเรื่องร้องทุกข์นี้ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งตามแนวความคิดของไทยกับต่างประเทศและทำเป็นบันทึกทางวิชาการเสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สรุปได้ดังนี้

1. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนร่วมกันกระทำละเมิดทำให้รัฐต้องเสียหาย ควรจะใช้หลักความรับผิดอย่างลูกหนี่ร่วม หรือควรจะใช้หลักของการแยกความรับผิดในแต่ละรายอย่างใดเพียงใด

ในกรณีนี้มีคำพิพากษาฎีกาแตกต่างกันอยู่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เห็นว่า กรณีต่างคนต่างกระทำละเมิด แม้การกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายเกี่ยวเนื่องกันก็ไม่ต้องร่วมกันรับผิด โดยความรับผิดของแต่ละคนสามารถแยกออกได้เป็นส่วนๆ กลุ่มที่สอง พิจารณาถึงความเสียหายเป็นสำคัญว่า ในกรณีที่ต่างคนต่างประมาทเมื่อเกิดความเสียหายร่วมกัน ก็ต้องรับผิดร่วมกัน

สำหรับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศนั้นปรากฏว่า เดิมจะพยายามแยกความรับผิดของผู้กระทำละเมิดแต่ละคนออกจากกัน โดยการร่วมกันรับผิดนั้นจำกัดแต่กรณีมีเจตนาร่วมกันกระทำเป็นหลัก แต่ต่อมาได้พัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องนี้ โดยมีแนวโน้มให้ผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่แบ่งแยกไม่ได้จะต้องรับผิดร่วมกัน

2. ในกรณีที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ และการไล่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องนี้แนวทางกฎหมายไทยถือหลักว่า เมื่อรัฐรับผิดชอบไปแล้วก็ย่อมมีสิทธิฟ้องไล่เบี่ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มจำนวน โดยไม่มีการเฉลี่ยหรือแบ่งสรรความรับผิดระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แต่ขณะเดียวกันแนวทางของกฎหมายต่างประเทศนั้นถือว่ารัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดโดยตรง ฉะนั้น ในบางกรณีก็จะไม่มีการฟ้องไล่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นต้นเหตุ เว้นแต่จะเป็นกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือทำให้เสียหายโดยจงใจ และใน

บางประเทศการฟ้องไล่เบียดจะมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบตามความร้ายแรงแห่งการกระทำของแต่ละคนด้วย มิใช่จะให้รับผิดชอบในหนี้ทั้งหมดร่วมกัน

ข้อเสนอแนะของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรมบูรณ์) ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหายุ่งเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ว่า ช่องว่างของกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง มีอยู่ 2 ด้าน คือ ด้านกฎหมายสารบัญญัติ และด้านการจัดการองค์กรของรัฐ การแก้ไขโดยตราเป็นบทกฎหมายกำหนดหลักสารบัญญัตินั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์ หรือแม้แต่จะกำหนดได้ในบางเรื่อง แต่การบังคับใช้ก็อาจไม่มีผลตามความมุ่งหมาย ดังนั้น การเริ่มต้นแก้ไขปัญหานั้น จึงควรเริ่มต้นที่การจัดการองค์กรของรัฐเฉพาะด้าน โดยให้มีรูปแบบและวิธีพิจารณาที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นองค์กรที่รับข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลขึ้นก่อน นั่นคือการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบของ tribunal

คำสั่งนายกรัฐมนตรี¹³

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์นี้ และให้กระทรวงการคลังรับข้อสังเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปพิจารณาดำเนินการ

ผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี¹⁴

กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการดำเนินการว่า

1. ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งผ่อนปรนให้ผู้ต้องรับผิดชอบผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนได้ และให้ผ่อนชำระได้นานถึง 10 ปี นั้น ถือเป็นระเบียบที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว

สำหรับกรณีนี้ร่วมอันไม่อาจแบ่งแยกได้ หากแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบของลูกหนี้ร่วมแต่ละคน ถ้าลูกหนี้ร่วมคนใดคนหนึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ ความเสียหายจะเกิดขึ้นกับทางราชการหรือรัฐ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจพิจารณาให้มีการชำระหนี้แตกต่างไปจากกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาล

2. การดำเนินคดีกับเอกชนผู้ก่อความเสียหายนั้น เป็นหน้าที่ของส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่จะเป็นผู้ดำเนินการเอง และกระทรวงการคลังได้มีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้อยู่แล้ว ก็จะแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยกระทรวงการคลังจะขอทราบผลการดำเนินการเป็นระยะๆ

¹³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108/10976,” 17 กันยายน 2529.

¹⁴ กระทรวงการคลัง, “หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0514/478,” 7 มกราคม 2530.

3. การปรับปรุง “คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง” ให้ถือเป็น “คณะกรรมการ – Tribunal” อาจเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่มีอยู่แล้วและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐแต่อย่างใดเนื่องจากความคิดในการจัดตั้ง “คณะกรรมการ- Tribunal” มีหลักการในเรื่องการแบ่งสรรความรับผิดชอบของลูกหนี้ร่วม

จากกรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 36/2529 เรื่อง นายวิชัย วิทยากุล ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผ่อนใช้เงินให้แก่ทางราชการ แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการในขณะนั้นว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานราชการแม้จะเป็นกรณีความเสียหายอันเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการจะต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาจะต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนด้วย ในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแต่ละเลยไม่ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย โดยจะต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งหน่วยงานราชการอาจจะเรียกให้ข้าราชการผู้ก่อความเสียหายคนหนึ่งคนใดรับผิดชอบเต็มจำนวนก็ได้ ดังนั้น หากข้าราชการผู้ก่อความเสียหายหลบหนี หรือมีฐานะยากจน ผู้บังคับบัญชาซึ่งมิได้ร่วมกระทำความผิด แต่ต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมด เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นธรรมและลดทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ในทางวิชาการมีการเสนอปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการและปรับปรุงองค์รวินิจฉัยชี้ขาด แต่หน่วยงานราชการเองยังคงยึดถือแนวปฏิบัติดั้งเดิม โดยเห็นว่าแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไม่เป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมและลดทอนประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน อีกทั้งเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ทางราชการที่อยู่แล้ว ความขัดแย้งดังกล่าวนำมาสู่ความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขและวางแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมแก่กรณีความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการต่อไป

3.1.3.3 การคุ้มครองข้าราชการบางประเภทจากความรับผิดทางละเมิด

ในบางหน่วยงานมีกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางละเมิดหากข้าราชการกระทำละเมิด ผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและข้าราชการ และหากพิสูจน์ได้ว่าข้าราชการผู้ใดกระทำละเมิดจริงก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมากอันส่งผลกระทบต่อข้าราชการไม่กล้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่ข้าราชการว่าเมื่อปฏิบัติราชการภายในอำนาจหน้าที่แล้วจะไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัว เว้นแต่ กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งก็มีกฎหมายให้ความคุ้มครองข้าราชการไว้ 2 ประเภท คือ

1. เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง"

2. เจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 เบญจ วรยศ สาม บัญญัติว่า "เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 296 เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง"

เห็นได้ว่า สำหรับการประมาทเลินเล่อธรรมดาหน่วยงานราชการยังต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายตามหลักกฎหมายละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ข้าราชการทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้น ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา จึงยังมีความถกเถียงกันอยู่เพราะกฎหมายฉบับอื่นยังมีได้ให้หลักประกันแก่ข้าราชการประเภทอื่น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ ข้าราชการจึงยังไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3.1.4 บทสรุป

ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งซึ่งกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการในกรณีมีการทุจริตหรือเกิดความเสียหายขึ้นแก่ทรัพย์สินของทางราชการ วัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ส่วนราชการได้รับชดเชยค่าเสียหายโดยเร็ว เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งล่าช้าทำให้เกิดมีกษาดอายุความ และส่วนราชการได้รับความเสียหายอยู่เนืองๆ อีกทั้งหลักเกณฑ์ในการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนกระจัดกระจายอยู่ตามหนังสือเวียนฉบับต่างๆ ทำให้ยากแก่การวางแนวทางปฏิบัติให้มีรูปแบบเดียวกัน จึงได้มีการร่างระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งขึ้น โดยกำหนดว่า หากส่วนราชการและจังหวัดใดมีการทุจริตหรือความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของทางราชการ ให้กรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดแจ้งให้เจ้าสังกัดทราบทันที และในขณะเดียวกันให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดรีบตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง โดยมีต้องพึงผลในการดำเนินคดีทางอาญาหรือทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง หากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีผู้ที่ควรรับผิดชอบชดเชยเงินก็ให้ไล่เบี่ยเรียกเงินชดเชยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ถ้าผู้ที่ควรรับผิดชอบปฏิเสธไม่ยอมชดเชยหรือไม่ยอมทำสัญญารับสภาพหนี้ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปโดยอย่าให้ขาดอายุความและต้องแจ้งผลให้กระทรวงการคลังทราบเป็นระยะๆ แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยเงินก็ให้พิจารณาสั่งการและรีบแจ้งผลการพิจารณาพร้อมทั้งส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังทราบโดยเร็ว หากกระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่าไม่มีผู้ควรรับผิดชอบชดเชยเงิน กระทรวงการคลังก็จะแจ้งไปยังกระทรวง กรม หรือจังหวัดดำเนินการเรียกเงินชดเชยหรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี

ต่อไป และในกรณีที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ก็อาจผ่อนผันให้ชดใช้เงินเป็นรายเดือนโดยปกติให้ผ่อน โดยเร็วที่สุดหรือภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี เว้นแต่กระทรวงการคลังจะผ่อนผันเป็นอย่างอื่น

ระบบการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 420 เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่อ ส่วนระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งเป็นเพียงการกำหนด ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติภายในของส่วนราชการเพื่อเร่งรัดให้มีการดำเนินคดีกับ ข้าราชการผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลภายนอก แล้วส่วนราชการได้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนไปก่อนในฐานะลูกหนี้ร่วม แต่ก็ยังเป็นเพียงลูกหนี้ร่วมต่อบุคคลภายนอกเท่านั้น แต่ความรับผิดระหว่างข้าราชการกับส่วนราชการนั้น ส่วนราชการมิได้เป็นลูกหนี้ร่วมกับ ข้าราชการ ดังนั้น หากส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกไปก่อนแล้ว ก็ สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ โดยฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม กฎหมาย มิได้ให้อำนาจแก่ส่วนราชการในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแต่อย่างใด เนื่องจาก ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นนิติเหตุตามกฎหมายแพ่ง

ตารางที่ 10 วิวัฒนาการความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

<p>ก่อน พ.ศ. 2475 ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์</p>	<p>หน่วยงานอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการเท่ากับเป็นการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ ดังนั้น การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์รวมถึงกระทรวง กรม และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงและกรมให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้หรือไม่จึงต้องขึ้นอยู่กับความยินยอมของพระมหากษัตริย์</p>
<p>ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจในการปกครองประเทศอยู่ที่ประชาชน</p>	<p>ผู้เสียหายสามารถฟ้องให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบในกรณีละเมิดตามมาตรา 420 และมาตรา 421 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้</p> <p>หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาตามมาตรา 76 หน่วยงานราชการร่วมรับผิดชอบในทำนองนี้ร่วมต่อผู้เสียหาย แต่ในระหว่างหน่วยงานราชการกับข้าราชการนั้น หน่วยงานสามารถให้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ได้</p>
<p>ความรับผิดชอบของข้าราชการมักกำหนดไว้เป็นรายการที่ทำให้กระจัดกระจาย และไม่เป็นหมวดหมู่ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ประกาศใช้ “ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง”</p>	<p>หลักการ</p> <p>1.กรณีมีการทุจริตหรือเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ หากเป็นราชการส่วนกลาง กรมเจ้าสังกัดเป็นผู้แจ้งเรื่องให้กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังทราบทันที</p> <p>สำหรับราชการส่วนภูมิภาคให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ แต่ก็ควรรายงานให้กรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัดทราบด้วย</p>

	<p>และต้องตั้งกรรมการสอบสวนโดยเร็ว แม้ว่าจะมีการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา หรือตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรงหรือไม่ก็ตาม</p> <p>2.เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการแล้ว ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด หรือจังหวัดรีบพิจารณาสั่งการ หากเห็นว่า ผู้ใดจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ก็ให้รีบดำเนินการไต่เบื้อ แต่ถ้าผู้รับผิดชอบใดปฏิเสธไม่ยินยอมชดใช้เงินหรือบิดพลิ้ว ประวิงเวลาหรือไม่ยอมทำสัญญารับสภาพนี้ก็ให้ติดต่ออัยการเพื่อรีบดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม</p> <p>ในกรณีที่กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัด เห็นว่า ไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบจะต้องแจ้งผลการพิจารณาและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง</p> <p>3.ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบชดใช้เงินแต่ไม่สามารถส่งใช้เงินทั้งหมดได้ในคราวเดียว ก็ให้กระทรวง กรม เจ้าสังกัดหรือจังหวัดผ่อนผันให้ผ่อนใช้เป็นรายเดือนได้</p> <p>4.แม้ต้องรับผิดชอบชดใช้เงินตามระเบียบนี้ แต่ไม่พ้นจากการพิจารณาโทษทางวินัย</p> <p>ข้อยกเว้น</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.กรณีมีส่วนราชการได้รับการชดใช้คืนครบถ้วน 2.กรณีมีมติคณะรัฐมนตรีหรือมติสภาพบริหารคณะปฏิวัติอนุมัติให้นักบินของหน่วยงานราชการไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายกรณีทำเครื่องบินของทางราชการตก โดยให้รับโทษทางวินัยแต่เพียงอย่างเดียว 3.กรณีผู้บังคับการเรือ ผู้ควบคุมเรือ หรือผู้นำเรือของกองทัพเรือกระทำผิด โดยจงใจจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในทางแพ่ง
--	--

	<p>อายุความ</p> <p>1. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด</p> <p>2. กรณีหน่วยงานใช้สิทธิไล่เบียดให้ข้าราชการชดใช้เงินค่าเสียหายตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากมาตรา 76 ไม่กำหนดอายุความไล่เบียดไว้ ศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานว่ามีอายุความตามหลักอายุความทั่วไป คือ มาตรา 164 กำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานราชการต้นสังกัดได้ใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย</p> <p>สภาพปัญหา</p> <p>1. ความรับผิดชอบและการฟ้องไล่เบียดจากข้าราชการ การที่หน่วยงานราชการมีสิทธิไล่เบียดได้เต็มจำนวน และจะขอให้มีการเฉลี่ยความรับผิดชอบในการฟ้องไล่เบียดไม่ได้ ทำให้ข้าราชการถูกฟ้องในศาลได้โดยตรง และรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมด</p> <p>2. ความรับผิดชอบกรณีบุคคลหลายคนกระทำละเมิด การให้ข้าราชการต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมและไม่มี การแบ่งส่วนความรับผิดชอบทำให้เจ้าหน้าที่บางคนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้ก่อขึ้น</p> <p>3. การคุ้มครองข้าราชการบางประเภทจากความรับผิดทางละเมิด ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ในระหว่างข้าราชการด้วยกัน</p>
--	---

3.2 แนวทางความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บางเรื่องสั่งการไว้ไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุมในหลายประเด็น โดยเฉพาะในเรื่องการสอบสวนซึ่งตามระเบียบได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการในหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ขาดความเป็นกลางและทางราชการอาจไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้ การสอบสวนส่วนใหญ่ล่าช้า ไม่ตรงประเด็น เพราะผู้สอบสวนขาดความรู้ความชำนาญในทางอรรถคดี เป็นเหตุให้เมื่อส่งเรื่องให้ฟ้องคดี พนักงานอัยการต้องรวบรวมและสอบสวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก ทำให้เสียเวลาไปอีกชั้นหนึ่ง บางกรณีระยะเวลาได้ล่วงเลยไปจนขาดอายุความฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย และบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตเกี่ยวพันกับการกระทำผิดกฎหมายอาญา ในการสอบสวนหาผู้รับผิดทางแพ่งจึงมักจะทำให้ผู้ทุจริตแต่ผู้เดียวเป็นผู้รับผิดชอบใช้เงินเท่านั้น โดยมีได้เรียกจากผู้รับผิดคนอื่นๆ ให้ร่วมรับผิดชอบ เป็นเหตุให้ทางราชการมีโอกาสได้รับชดใช้หนี้้น้อยมาก เนื่องจากผู้ทุจริตถูกดำเนินคดีและต้องโทษจำคุก ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องดังกล่าว คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดทางแพ่ง ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงเห็นควรแก้ไขวิธีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางแพ่งเสียใหม่ โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดทางแพ่งจากเจ้าหน้าที่ 3 ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างถูกต้องตรงประเด็น สะดวกแก่การดำเนินคดีในชั้นศาลในโอกาสต่อไป กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นชอบตามคำริของคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดทางแพ่ง และได้ยกร่างระเบียบว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ พ.ศ. และเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0502/24065 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2535 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางแพ่ง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และคำตอบแทนตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดทางแพ่งสำหรับกรณีที่เกิดการทุจริตหรือทรัพย์สินของทางราชการเสียหายเกินกว่า 5,000,000 บาท ขึ้นไปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การวางหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้ผู้รับผิดทางแพ่งผ่อนชำระ และการวางแนวทางปฏิบัติกรณีความเสียหายเกิดแก่ยานพาหนะ คณะรัฐมนตรีจึงส่งร่างระเบียบดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยก่อนนั้นสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 เรื่อง นโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ 1.2 ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับปรุงระบบการอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้าเพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 194/2534 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ของประเทศเยอรมันเป็นแนวทาง คณะกรรมการฯ ได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534 โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย การพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครอง ระยะเวลาและอายุความ การแจ้ง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการ

ต่อมา สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานฯ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำสั่งที่ 7/2536 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยมีอำนาจหน้าที่นำเสนอกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในงานปกครองและยกร่างกฎหมาย กำหนดให้เอกชนมีสิทธิได้รู้ข่าวสารต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในงานปกครอง โดยใช้ชื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาเรื่องทางปกครอง พ.ศ.” นอกจากนั้น ยังได้พิจารณาเห็นว่าความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายของกิจกรรมทางปกครอง แต่ปัจจุบันได้นำบทบัญญัติในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดระหว่างเอกชนต่อเอกชนในทางคดีแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและมีผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการโดยตรง เพราะความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ไม่ควรนำหลักความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมที่ต้องรับผิดชอบแทนกันมาใช้ แต่สมควรมีหลักเกณฑ์ในความรับผิดชอบโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ของภาระหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น คณะอนุกรรมการจึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการทำกิจกรรมในทางปกครองแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นไว้โดยเฉพาะ และโดยที่เนื้อหาของสาระของร่างกฎหมายนี้แตกต่างจากกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองจึงได้ยกร่างเป็น “ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.” ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คณะอนุกรรมการฯ จึงนำเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2536 ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้มีการขอความเห็นจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งปรากฏว่าทุกส่วนราชการได้เห็นชอบในหลักการ โดยมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. เสนอข้อสังเกตบางประการ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็มี

ข้อสังเกตบางประการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้คณะอนุกรรมการรับข้อสังเกตต่างๆ ไปพิจารณา ต่อมา คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีและผู้แทนส่วนราชการที่มีข้อสังเกตดังกล่าว โดยได้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.” แล้วรายงานผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 รับหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเสร็จ มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยและได้นำเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2537 ระหว่างนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้จัดทำมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีมาตรการหนึ่งคือ การตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการรองรับกฎหมายดังกล่าว และได้เสนอมาตรการและแผนงานดังกล่าวพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรีด้วย ในการจัดวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วไปรวมไว้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อร่างดังกล่าวได้รับการบรรจุให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองกลับไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. มิได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีไปด้วยจนกระทั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อน

การดำเนินการในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในข้อ 1.4.1 ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงระบบการอนุมัติ การอนุญาตให้มีหลักเกณฑ์ระยะเวลาในการดำเนินการ และขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้จัดระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติ และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ซึ่งได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีคำสั่งให้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ตารางที่ 11 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<p>สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี</p>	<p>รัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 เรื่อง นโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ 1.2 ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับปรุงระบบการอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจัดช่องทางในการทูลจรีตและประพุดติมิชอบในวงราชการ</p> <p>นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 194/2534 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง</p> <p>คณะกรรมการฯ ได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534 โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย การพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครอง ระยะเวลาและอายุความ การแจ้ง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการ</p>
<p>สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี</p>	<p>รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานฯ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ได้มีคำสั่งที่ 7/2536 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2536 แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง</p> <p>โดยมีอำนาจหน้าที่นำเสนอกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในงานปกครองและยกร่างกฎหมาย กำหนดให้เอกชนมีสิทธิได้รู้ข่าวสารต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในงานปกครอง โดยใช้ชื่อร่างว่า “ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาเรื่องทางปกครอง พ.ศ.”</p>

นอกจากนั้น ยังได้พิจารณาเห็นว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กรณีทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายของกิจกรรมทางปกครอง แต่ปัจจุบันได้นำบทบัญญัติในเรื่องความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและมีผลกระทบต่อการศึกษาการโดยตรง สมควรมีหลักเกณฑ์ในความรับผิดชอบ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ของภาระหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น คณะอนุกรรมการจึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการทำกิจกรรมในทางปกครองแล้วก่อให้เกิดประชาชนได้รับความเสียหายขึ้นไว้โดยเฉพาะ จึงยกร่างกฎหมายชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.”

คณะอนุกรรมการฯ เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2536 ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้มีการขอความเห็นจากส่วนราชการต่างๆ ซึ่งปรากฏว่าทุกส่วนราชการได้เห็นชอบในหลักการ โดยมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. เสนอข้อสังเกตบางประการ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็มีข้อสังเกตบางประการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้คณะอนุกรรมการรับข้อสังเกตต่างๆ ไปพิจารณาแล้วรายงานผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 รับหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยและได้นำเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2537

ระหว่างนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ได้จัดทำมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีมาตรการหนึ่งคือ การตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการรองรับกฎหมายดังกล่าว และได้เสนอมติมาตรการและแผนงานดังกล่าวพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

	<p>ในการจัดวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วไปรวมไว้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อร่างดังกล่าวได้รับการบรรจุให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537</p> <p>รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองกลับไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. มิได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีไปด้วยจนกระทั่งยุบสภาผู้แทนราษฎร</p>
<p>สมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี</p>	<p>รัฐบาลได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในข้อ 1.4.1 ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงระบบการอนุมัติ การอนุญาตให้มีหลักเกณฑ์ระยะเวลาในการดำเนินการ และขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้จัดระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติ และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ</p> <p>รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) ซึ่งได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีคำสั่งให้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป</p>

	<p>คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย</p>
--	---

3.2.1 หลักการและเหตุผลในการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ย่อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวนโยบายของรัฐ มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในผลแห่งการกระทำละเมิดที่กระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ ย่อมไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ร่างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแล้วเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก ซึ่งในทางปฏิบัติก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้นำหลักกฎหมายเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอทุกกรณี โดยมิได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของภาระหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งอาจมีส่วนแห่งการกระทำเพียงเล็กน้อย หรือความเสียหายเกิดจากระบบงานของทางราชการเอง กรณีดังกล่าวย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่อาจเกิดการลังเลในการตัดสินใจและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เกรงว่าจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการส่วนตัว

หลักการสำคัญที่คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองนำมาเป็นหลักในการยกร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่

1. การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยต่อศาลและไม่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นจำเลยต่อศาลโดยตรงได้ และเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐเฉพาะกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

หลักกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเสมอไป ซึ่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยลักษณะของการกระทำละเมิดพิจารณาตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ได้ก่อขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ได้นำมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้นิติบุคคลต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดจากผู้แทนมาปรับใช้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้นิติบุคคลสามารถไล่เบี้ยจากผู้แทนนิติบุคคลได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐเมื่อรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในกรณีเจ้าหน้าที่ของตนก่อความเสียหายขึ้นแล้วหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้กับบุคคลภายนอกไปก่อนได้เต็มจำนวน หน่วยงานของรัฐมี

สภาพเพียงรับผิดชอบไปก่อน ทำนองเดียวกับความรับผิดชอบของนายจ้าง หรือตัวการ แทนลูกจ้างหรือตัวแทนตามมาตรา 425 ถึงมาตรา 427 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศฝรั่งเศส กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน โดยการปฏิบัติตามหน้าที่และไม่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบเป็นการส่วนตัว (faute de service) รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัว ส่วนกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบสมกันทั้งความรับผิดชอบของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวบุคคล (cumul) ขอบเขตความรับผิดชอบประเภทนี้ค่อนข้างกว้าง และเป็นนโยบายทางกฎหมายให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา เพราะเจ้าหน้าที่อาจไม่มีทรัพย์สินมากพอจะชดใช้ให้ และรัฐเองควรมีระบบในการบริหารที่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม กรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว หรือจะเลือกฟ้องรัฐโดยตรงก็ได้ หน่วยงานฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีที่กระทำโดยจงใจ โดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

2. การกำหนดให้เจ้าหน้าที่หลายคนกระทำละเมิดต่างต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนของการกระทำของตน

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่หลายคนที่ร่วมกันก่อให้เกิดความเสียหาย รับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม เป็นมุมมองในผลประโยชน์ของรัฐที่จะทำให้มีผู้รับผิดชอบร่วมกันและแทนกัน หน่วยงานของรัฐจะต้องได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนอาจมีส่วนที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่เท่ากัน โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาที่ต้องร่วมรับผิดชอบ แม้นมิได้เป็นผู้กระทำผิดโดยตรง แต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้อง แต่ละเลขาอาจเนื่องมาจากภาระหน้าที่งานที่มีจำนวนมากและประกอบกับการไว้นใจเชื่อผู้ใต้บังคับบัญชามากเกินไป หรือบางกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำความผิด เจ้าหน้าที่บางคนเสียชีวิต บางคนหลบหนีทำให้เจ้าหน้าที่ที่เหลืออยู่ต้องรับผิดชอบทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว หากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานก็ต้องดำเนินการบังคับทางแพ่ง หากไม่เพียงพอก็ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้องออกจากราชการ ซึ่งร้ายแรงกว่าการดำเนินคดีทางวินัยเสียอีก

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงร่างขึ้น โดยมีหลักการว่า กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ดังเช่นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งคำนึงถึงหลักการบริหารงานบุคคล โดยมีได้มุ่งเน้นให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาเป็นหลักเท่านั้นแต่เป็นลักษณะทางวินัยอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีละเมิดร่วมกันหลายคนจึงไม่ใช้หลักความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดย

คำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนด้วย เช่น คดี Jeanneir (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 22 มีนาคม 1957) พลทหารที่นำรถราชการ ไปใช้โดยมิชอบจนเกิดอุบัติเหตุต้องรับผิดชอบ 1/4 ส่วนของค่าเสียหายเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถ ส่วนทหารอื่น ๆ ที่รู้เห็นเป็นใจร่วมนั่งไปด้วยต้องรับผิดชอบ 1/12 ส่วน

3. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการละเมิด ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย

กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐ แต่หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย เช่น ความผิดพลาดจากการควบคุมดูแลหรือวางระบบ หรือแต่งตั้งบุคคลไม่เหมาะสม หรือความบกพร่องของเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งจะเป็นการบรรเทาภาระความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ทางหนึ่ง โดยรัฐผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ควรยอมรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมนั้นร่วมกับเจ้าหน้าที่ด้วย

ในต่างประเทศก็มีหลักดังกล่าวเช่นกัน เช่น กฎหมายอังกฤษ แม้ว่าจะนำหลักกฎหมายเอกชนมาปรับกับเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่การไล่เบี่ยจะกำหนดว่าหากกรณีใดรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบเพราะความประมาทเลินเล่อในการควบคุมดูแล สิทธิไล่เบี่ยของรัฐก็จะลดลงตามส่วน และหลักกฎหมายดังกล่าวปรากฏในกฎหมายของฝรั่งเศสในกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ (cumul) เช่น

คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐคดี Anguet ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 1911 ผู้เสียหายได้เข้าไปในที่ทำการไปรษณีย์เพื่อรับเงินธนาณัติ ขณะที่กำลังดำเนินการอยู่นั้น เจ้าหน้าที่ได้ปิดประตูทางออกก่อนเวลาปิดทำการและแจ้งให้ผู้เสียหายใช้ประตูทางออกสำหรับเจ้าหน้าที่ ซึ่งในการเดินไปยังประตูทางออกดังกล่าวนั้นจำเป็นต้องผ่านห้องที่เจ้าหน้าที่กำลังดำเนินการคัดเลือกพัสดุมีค่า ขณะที่ผู้เสียหายเดินผ่านห้องดังกล่าวนั้นเจ้าหน้าที่เข้าใจผิดคิดว่าผู้เสียหายเป็นผู้ร้ายที่จะเข้ามาลักขโมย จึงได้ผลักผู้เสียหายออกจากห้องเป็นเหตุให้ผู้เสียหายขาหัก ผู้เสียหายจึงได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการสื่อสารแห่งประเทศฝรั่งเศส แต่หน่วยงานดังกล่าวได้ปฏิเสธความรับผิดโดยอ้างว่าต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า แม้ว่าผู้เสียหายจะได้รับบาดเจ็บจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นก็มิผลมาจากความบกพร่องในการบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่ได้ปิดประตูทางออกก่อนเวลาปิดทำการเป็นเหตุให้ผู้เสียหายจำต้องใช้ประตู

ทางออกทางอื่นจนได้รับบาดเจ็บขาหัก ฉะนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย¹⁵

คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐคดี Époux Lemonnier ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1981 เทศบาลเมือง Tam ได้จัดงานประจำปีขึ้นทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำ ภายในงานได้จัดให้มีการแสดงต่าง ๆ ซึ่งการแสดงอย่างหนึ่งก็คือ การยิงปืน โดยเจ้าหน้าที่ที่สาธิตการแสดงได้ยิงปืนจากอีกฝั่งหนึ่งของแม่น้ำมายังเป้าที่ลอยอยู่กลางแม่น้ำ ปรากฏว่ากระสุนปืนได้ลอยมายังบริเวณที่จัดงานแสดง เป็นเหตุให้ภรรยาของผู้เสียหายซึ่งกำลังเดินชมงานได้รับบาดเจ็บ สามีของผู้เสียหายจึงได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากเทศบาล ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ได้มีคำวินิจฉัยให้เทศบาลรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายโดยให้เหตุผลว่า นายกเทศมนตรีย่อมต้องรู้อยู่แล้วว่าการแสดงยิงปืนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นได้ จึงได้จัดให้มีการยิงปืนที่ฝั่งตรงข้ามแม่น้ำ แต่เทศบาลก็มีได้ห้ามมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่มาชมงานแสดงดังกล่าว¹⁶

4. กำหนดให้ผู้เสียหายมีโอกาสรับการเยียวยาความเสียหายจากฝ่ายปกครองได้

โดยสภาพแล้วรัฐพึงจัดให้มีการเยียวยาแก่ผู้เสียหายตามควมมีโชคลัภการะให้ผู้เสียหายไปฟ้องคดีต่อศาลซึ่งก่อความยากลำบากและเป็นภาระด้านค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายด้วย ดังนั้น กรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธ หรือพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด หากผู้เสียหายไม่พอใจย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังมีสิทธิเลือกที่จะฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ หรือยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย

5. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีออกระเบียบกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระค่าเสียหายโดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่แบกรับภาระหนี้สินมากเกินไปและทำให้ภาระของหน่วยงานของรัฐในการบังคับคดีทางแพ่งหรือฟ้องล้มละลายเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนลดน้อยลง

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ร่างขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หน่วยงานของรัฐ ให้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำ

¹⁵ “คำวินิจฉัยคดีปกครองของต่างประเทศ,” แปลโดย สุริย์ เผ่าสุขถาวร, วารสารกฎหมายปกครอง 15, 3 (ธันวาคม 2539) : 300.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เพียงเฉพาะกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น และแม้จะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่ถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยโดยตรง อีกทั้ง หากต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐก็ยังคงมีการแบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ และในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดร่วมกันหลายคนก็รับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น โดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ท้ายที่สุดคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้ เพื่อเป็นการผ่อนภาระหนี้สินให้กับเจ้าหน้าที่ไปพร้อมกัน

ตารางที่ 12 หลักการในการยกเว้นพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

หลักการ	เนื้อหา	ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส
<p>1. การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่</p>	<p>ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลย ต่อศาล ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นจำเลยต่อศาลโดยตรงได้ และเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ เฉพาะกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น</p>	<p>กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน โดยการปฏิบัติตามหน้าที่และไม่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบเป็นการส่วนตัว (faute de service) รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นการส่วนตัว</p> <p>ส่วนกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบสมกันทั้งความรับผิดของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวบุคคล (cumul) ขอบเขตความรับผิดประเภทนี้ค่อนข้างกว้าง และเป็นนโยบายทางกฎหมายให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว หรือจะเลือกฟ้องรัฐโดยตรงก็ได้</p> <p>หน่วยงานฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีที่กระทำโดยจงใจ โดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น</p>

หลักการ	เนื้อหา	ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส
2. การกำหนดให้เจ้าหน้าที่หลายคนกระทำละเมิดต่างต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนของการกระทำของตน	มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น	การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นลักษณะทางวินัยอย่างหนึ่ง ในกรณีละเมิดร่วมกันหลายคนจึงไม่ใช้หลักความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนด้วย เช่น คดี Jeanneir ลงวันที่ 22 มีนาคม 1957
3. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการละเมิด ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย	หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออก	กรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบผสมกันทั้งความรับผิดของรัฐและเจ้าหน้าที่ (cumul) เช่น คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐคดี Anguet ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 1911 เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีผลมาจากความบกพร่องในการบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐคดี Époux Lemonnier ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1981 นายกเทศมนตรี

หลักการ	เนื้อหา	ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส
		<p>ย่อมต้องรู้อยู่แล้วว่าการแสดงยังเป็นดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นได้ แต่เทศบาลก็มีได้ทำมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่มาชมงานแสดงดังกล่าว</p>
<p>4. กำหนดให้ผู้เสียหายมีโอกาสรับการเยียวยาความเสียหายจากฝ่ายปกครองได้</p>	<p>ผู้เสียหายมีสิทธิเลือกที่จะฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ หรือยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธหรือพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด หากผู้เสียหายไม่พอใจย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง</p>	
<p>5. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีออกระเบียบกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระค่าเสียหายโดยคำนึงถึงรายได้ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย</p>	<p>เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่แบกรับภาระหนี้สินมากเกินไป และทำให้ภาระของหน่วยงานของรัฐในการบังคับคดีทางแพ่งหรือฟ้องล้มละลายเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนลดน้อยลง</p>	

3.2.2 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ระยะเวลาของการบังคับใช้ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการจัดแบ่งประเภทของความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3.2.2.1 ระยะเวลาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป นั่นคือพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ หากได้มีการดำเนินการตามระเบียบความรับผิดชอบในทางแพ่งของข้าราชการไปบ้างแล้วจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรนั้น เห็นว่า เมื่อมีกรณีละเมิดเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดและการเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจมีช่วงเวลาที่คาบเกี่ยวกับระยะเวลาบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติตามหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายวิธีสบัญญัติเป็นกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา กฎหมายวิธีสบัญญัติร่างขึ้นเพื่อกำหนดแบบพิธีหรือขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัยเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความเรื่องหนึ่ง ๆ กฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ทันทีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตามเวลาที่กำหนด โดยมักจะไม่กำหนดให้มีผลย้อนหลังเนื่องด้วยเจตนารมณ์ผู้ร่างกฎหมายเห็นว่า รูปแบบหรือวิธีการใดมีความถูกต้องเหมาะสมต่อการดำเนินการสอบสวนพิจารณาในระบอบเวลานั้น ๆ จึงได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความดังกล่าว หากยังมีข้อพิพาทใดดำเนินตามระบอบพิจารณาแบบเดิมอยู่ก่อนมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความฉบับใหม่ เมื่อกฎหมายวิธีพิจารณาความฉบับใหม่มีผลบังคับใช้แล้วข้อพิพาทนั้นจะต้องเปลี่ยนมาใช้กระบวนการพิจารณาใหม่ทันที ดังนั้น ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับความเสียหายเนื่องจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และระเบียบดังกล่าวแล้ว กรณีจึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและระเบียบใหม่ต่อไป

ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี เช่น ความรับผิดชอบในการกระทำละเมิด สิทธิไล่เบี้ย ความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ย่อมต้องมีความมั่นคง ดังนั้น ในเวลาที่เกิดการกระทำละเมิด คู่กรณีมีสิทธิหน้าที่อยู่อย่างไรแม้กฎหมายเปลี่ยนแปลงไปแต่สิทธิก็ต้องเป็นไปตามเดิม กล่าวคือ ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำละเมิด

กรณีอายุความ ตามหลักกฎหมายอายุความเป็นองค์ประกอบอุปกรณ์อย่างหนึ่งของหนี้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากการกระทำเกิดก่อนที่พระราชบัญญัติและระเบียบใหม่ใช้บังคับ กรณีต้องเป็นไปตามอายุความของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม กล่าวคือ จะต้องฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากการกระทำนั้น เกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติและระเบียบใหม่ใช้บังคับแล้ว การนับอายุความต้องเป็นไปตามกฎหมายใหม่ โดยกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจะต้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.2.2 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การดำเนินกิจกรรมของรัฐมีความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาารูปแบบขององค์กรและบุคลากรในการดำเนินกิจกรรมอยู่ตลอดเวลา รูปแบบของวิธีการที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีความสอดคล้องกับรูปแบบและลักษณะขององค์กรและบุคลากรผู้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในอดีตมีเพียงส่วนราชการและข้าราชการเท่านั้นที่เป็นผู้ดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ต่อมาพัฒนารูปแบบเป็นการจ้างบุคลากรเข้ามาดำเนินกิจกรรมหรือองค์กรที่เน้นการประกอบธุรกิจ ซึ่งหากใช้ระบบการคัดเลือกบุคลากรตามวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอาจไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากระบบราชการมีขั้นตอนซับซ้อน และการพิจารณาตัดสินใจเป็นลำดับขั้นทำให้ล่าช้าจึงต้องใช้ระบบการจ้างงาน ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและบุคลากรแตกต่างจากส่วนราชการ ดังนั้น การ

จัดองค์กรในลักษณะแตกต่างกันย่อมมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและบุคลากรเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินด้วย

3.2.2.2.1 นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

จากบทนิยามดังกล่าวสามารถจำแนกหน่วยงานของรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานของรัฐประเภทที่หนึ่ง เป็นหน่วยงานจำพวกส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยเน้นลักษณะความมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กรมวิสาหกิจที่มีฐานะต่ำกว่ากรม ถือเป็นส่วนราชการประเภทหนึ่งสังกัดกรม เช่น ส่วนราชการประเภทกอง หรือฝ่ายอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิบดีกรมอยู่แล้ว หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีฐานะเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สังกัดกระทรวงการคลัง หรือสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52 กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยส่วนราชการในจังหวัดแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ส่วนราชการในเขตภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และราชการส่วนกลางในเขตภูมิภาคซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ประเภทที่สอง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไปตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง

การประกอบกิจการ เช่น การผลิต การขนส่ง และการจำหน่าย และตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติซึ่งมักจะมีคำขึ้นต้นว่า “การ” เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย

2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมักจะมีคำขึ้นต้นด้วยคำว่า “องค์กร” เช่น องค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์กรคลังสินค้า องค์กรรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.)

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีไม่มีสภาพนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยงานของส่วนราชการที่ตนสังกัด เช่น โรงงานยาสูบ ในสังกัดกระทรวงการคลัง องค์กรสุราและโรงงานไฟ ในสังกัดกรมสรรพสามิต เป็นต้น กิจการเหล่านี้ไม่ถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ดี แม้กิจการเหล่านี้ไม่มีสภาพนิติบุคคล การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต้องอาศัยสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการที่กำกับดูแล ทำให้ถือได้ว่าเป็นส่วนงานหนึ่งของส่วนราชการที่กำกับดูแลจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามส่วนราชการที่กำกับดูแลด้วย

4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งมีส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจอื่นที่มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ เช่น บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด บริษัทขนส่ง จำกัด เป็นต้น

ประเภทที่สาม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในปัจจุบันมีหน่วยงานที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540¹⁷ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- 1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- 2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- 3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- 4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- 5) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- 6) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

2. พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁸ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- 7) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

3. พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543¹⁹ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- 9) สถาบันพระปกเกล้า

4. พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544²⁰ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

- 10) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- 11) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- 12) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

¹⁷ “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540,” ราชกิจจานุเบกษา 114, 16 ก (21 พฤษภาคม 2540) : 1 – 2.

¹⁸ “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116, 123 ก (4 ธันวาคม 2542) : 20-21.

¹⁹ “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543,” ราชกิจจานุเบกษา 117, 19 ก (14 มีนาคม 2543) : 12 -13.

²⁰ “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544,” ราชกิจจานุเบกษา 118, 96 ก (18 ตุลาคม 2544) : 1 – 3.

- 13) สำนักงานศาลปกครอง
- 14) สำนักงานศาลยุติธรรม
- 15) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- 16) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- 17) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- 18) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- 19) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- 20) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- 21) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- 22) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- 23) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

5. พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545²¹ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

24) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ

พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นหนทางหนึ่งสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ต้องการที่จะให้เจ้าหน้าที่ของตนได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่อีกหนทางหนึ่งคือหน่วยงานสามารถร่างข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับใช้บังคับภายในหน่วยงานได้เอง โดยอาศัยหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้แตกต่างกันตามประเภทของความรับผิด บทบัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐยังคงใช้บังคับกับหน่วยงานภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ตามหมวด 2 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 30 กำหนดนิยามคำว่า ““หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ” กรณีที่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ

²¹ “พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545,” ราชกิจจานุเบกษา 119, 82 ก (28 สิงหาคม 2545) : 1 – 2.

หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมิใช่ส่วนราชการ โดยสภาพ แต่เป็นองค์กร
กระจายอำนาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเท่านั้น จึงควรต้องมีอิสระทางด้านงบประมาณและ
การบริหารการคลัง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 ตามหนังสือสำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือ
ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือ
พระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับ
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน หากยัง
ไม่สามารถจัดให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบดังกล่าวมีคำสั่งให้หน่วยงานของตน
ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยอนุโลม โดยตามหมวด 2 ของระเบียบนั้น ให้
รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่
แทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น กรณีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน
อื่นของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวสามารถจัดให้มีระเบียบความ
รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นกรณีเฉพาะได้

3.2.2.2.2 นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่”

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 กำหนดนิยามคำ
ว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะ
เป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานอื่นใด”

เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
นั้น เบื้องต้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และมีได้หมายความเพียงเจ้าหน้าที่
ซึ่งเป็นข้าราชการเท่านั้นเพราะแม้แต่ลูกจ้างก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ก็จำต้อง
แยกพิจารณาด้วยว่าเป็นลูกจ้างประเภทใด หากเป็นลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานใน
หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือน การ
เลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ
ข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือลูกจ้างประจำ หรือกฎหมายว่า
ด้วยการจัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประเภทนี้มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ แต่หากเป็นลูกจ้างที่
หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงานไม่ว่าจะมีสัญญาจ้างเป็นหนังสือ
หรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลูกจ้างดังกล่าว
จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น กรณี
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) มีทั้งผู้ที่องค์การฯ ได้ออกคำสั่งบรรจุเข้า
ประจำทำงานตามระเบียบว่าด้วยเรื่องการรับสมัคร บรรจุ และให้ออกของพนักงานเจ้าหน้าที่ ร.ส.พ.
พุทธศักราช 2495 และลูกจ้างตามสัญญาว่าจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงานไม่มี

การบรรจุแต่งตั้ง ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงานกับ ร.ส.พ. ย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา รวมทั้งความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย ซึ่งต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 บัญญัติว่า “ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ”

การพิจารณาว่าผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ คงมิได้เพียงแต่เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น จำต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานของรัฐว่ามีความสัมพันธ์กันในรูปแบบใด ซึ่งหากความสัมพันธ์ในการรับเข้าปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมายเอกชนแล้ว กรณีมีความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวมิใช่เจ้าหน้าที่ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทำสัญญาแต่งตั้งบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนเก็บเงินค่าไฟฟ้าจากประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าแทนพนักงานเก็บเงินค่าไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่มีอยู่เดิม หรือทำสัญญาว่าจ้างบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลต่าง ๆ เป็นผู้จัดหาบุคคลมาเป็นผู้ปฏิบัติงานแทนพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เช่น ปฏิบัติงานแก่กระแสไฟฟ้าขัดข้องให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า หรือปฏิบัติงานขับรถขนถ่ายเพื่อกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยตรง หรือทำสัญญาจ้างเหมาเบ็ดเสร็จ (Turn-key Contract) ให้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างใดๆ แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยคู่สัญญาเป็นผู้จัดหาคนงาน หรือช่างฝีมือต่างๆ มาดำเนินการก่อสร้างให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามสัญญาดังกล่าว แม้ว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติทำให้เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่มิใช่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคทุกคนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและผู้ปฏิบัติงานด้วย จากกรณีตัวอย่างของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคที่ทำสัญญาแต่งตั้งให้บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุคคลดังกล่าวจึงไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่เจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการลาออกหรือเกษียณอายุราชการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเอง หรือต่างหน่วยงาน หรือกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ทำให้กลายเป็นเอกชนคนหนึ่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มิได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือดำเนินการอื่น ๆ กับเอกชน ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ต่อมาเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกษียณอายุราชการหรือลาออกจากราชการทำให้พ้นจากความเป็นข้าราชการ หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจนำขึ้นตอนและวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มาใช้บังคับได้ แต่ไม่สูญเสียสิทธิตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะกระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาดังกล่าวข้างต้นเป็นการพิจารณาความในทางที่ทำให้กฎหมายไม่อาจมีผลบังคับใช้ได้ หากพิจารณาว่าในขณะที่กระทำละเมิดเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ แม้ภายหลังจะพ้นจากสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังสามารถบังคับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวนี้อาจทำให้กฎหมายบังคับใช้ได้ผลดีมากกว่า

3.2.2.3 ประเภทของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.2.3.1 การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

กรณีเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ทำให้เขาเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลนั้น เจ้าหน้าที่ที่จะมีความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้”

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

และมาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเฉพาะกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งกฎหมายจำแนกว่าการใดที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมถือได้ว่าการกระทำนั้นมิได้มีกฎหมายให้อำนาจเพื่อรองรับการกระทำดังกล่าว การกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเท่ากับเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับบุคคลภายนอกเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดในกรณีดังกล่าวมิได้

ส่วนในกรณีความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายและจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กรณีดังกล่าวมีข้อควรพิจารณาว่าเป็นการจำกัดสิทธิผู้เสียหายหรือไม่ กรณีที่ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดได้โดยตรง ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ซึ่งกำหนดให้ผู้กระทำละเมิดอาจถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้โดยตรง ประเด็นดังกล่าวโจทก์ในคดีแพ่งคดีหนึ่งจึงยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงส่งคำร้องพร้อมทั้งความเห็น ข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 65 โดยมาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” แต่มาตรา 62 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 62 เป็นบทบัญญัติในหมวด 3 ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” คือสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล เท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น

การที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 โดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรงและในส่วนตัวบัญญัติว่า จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มีได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์ได้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง.....” และมาตรา 7 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ.....มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่งไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

๑๗๑

๑๗๑

ส่วนข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 27 ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 26 บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา 27 บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ แต่สิทธิที่บุคคลจะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติหรือรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญดังได้วินิจฉัยแล้ว ฉะนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 และมาตรา 27 เช่นกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ”²²

ในประเด็นดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพกระทำได้อีกแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของ

²² “คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2541 เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย” ราชกิจจานุเบกษา 115, 90 ก (30 พฤศจิกายน 2541) : 1-4.

แห่งสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ และเมื่อมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ โดยเน้นที่สภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงาน กล่าวคือ หน่วยงานที่จะถูกฟ้องให้รับผิดชอบได้จะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า กรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลในการฟ้องเจ้าหน้าที่มีอยู่แต่มิได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองตามมาตรา 29 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ หากให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงอาจเกิดปัญหากรณีการโอนย้ายหน่วยงานสังกัดเนื่องจากบางครั้งความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งมิใช่หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับโอน ดังนั้น จึงกำหนดให้กรณีความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้เป็นผู้รับผิดชอบ

ขอบเขตของการแบ่งแยกความรับผิดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่อยู่ที่ว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งหากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรง การพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ นั้น ศาลฎีกาวางแนวทางตามคำพิพากษาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5047/2539 สิบตำรวจตรี ร. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่จราจร สังกัดกรมตำรวจ จำเลยเห็นผู้ตายจอดรถยนต์อยู่บนทางเท้า จึงไปขอตรวจดูใบอนุญาตขับรถยนต์ เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ เมื่อสิบตำรวจตรี ร. แย่งอาวุธปืนจากผู้ตายและทำร้ายผู้ตาย ย่อมเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หลังจากทำร้ายผู้ตายแล้ว เกิดการโต้เถียงกับผู้ตาย ร้อยตำรวจโท ส. รองสารวัตรจราจรมาพบได้เข้าไปไกล่เกลี่ย เมื่อพวกของผู้ตายมาถึงได้มีการต่อว่า ร้อยตำรวจโท ส. เรื่องสิบตำรวจตรี ร. ทำร้ายผู้ตายและได้พุดคุยหมิ่นสิบตำรวจตรี ร. เป็นเหตุให้สิบตำรวจตรี ร. ใช้อาวุธปืนยิงผู้ตายถึงแก่ความตาย เป็นผลต่อเนื่องอันเกิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่ จำเลยจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นทายาทผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 21/2540 จำเลยที่ 2 เป็นสารวัตรใหญ่ จำเลยที่ 3 เป็นพนักงานสอบสวนทำการยึดรถยนต์โดยสารของโจทก์ไว้เป็นของกลางในคดีอาญาเป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่ดูแลรักษารถยนต์ของกลางเหมือนเช่นวิญญูชนจะพึงดูแลรักษาทรัพย์สินของตนเอง เพียงแต่เคลื่อนย้ายมาจอดไว้ริมถนนห่างจากที่เกิดเหตุ 100 เมตร ไม่นำมาเก็บรักษาไว้ที่สถานีตำรวจหรือสถานที่อื่นเป็นเหตุให้ผู้เสียหายอันเป็นการประมาทเลินเล่อ จึงเป็นการกระทำละเมิดในฐานะเป็นผู้แทนของกรมตำรวจจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

วรรคหนึ่ง จำเลยที่ 1 จึงต้องร่วมกับจำเลยที่ 2 และที่ 3 ชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย จะอ้างว่าตนไม่มีอำนาจในการยึดสิ่งของในคดีอาญา มาปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 83/2541 จำเลยที่ 1 จัดพิมพ์ตราไปรษณียากรที่ระลึกเพื่อการระดมออกจำหน่าย โดยมีจำเลยที่ 2 พนักงานของจำเลยที่ 1 มีหน้าที่จำหน่ายและรับส่งจองจากผู้ซื้อ โจทก์ติดต่อสั่งจองซื้อจากจำเลยที่ 2 และมอบเช็คเงินสดให้จำเลยที่ 2 แม้โจทก์สั่งจ่ายเช็คเงินสดให้แก่ผู้ถือแทนที่จะสั่งจ่ายเงินเข้าบัญชีของจำเลยที่ 1 จะผิดระเบียบ แต่ถ้าผู้รับสั่งจองคือจำเลยที่ 2 นำเงินเข้าบัญชีของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ก็จะจัดส่งตราไปรษณียากรที่ระลึกให้โจทก์ ปัญหาจึงเกิดจากจำเลยที่ 1 ไม่ได้รับเงิน จึงปฏิเสธการกระทำของจำเลยที่ 2 หากจำเลยที่ 1 ได้รับเงินก็จะไม่ปฏิเสธ โดยอ้างว่าเป็นใบเสร็จรับเงินปลอมหรือจำเลยที่ 2 ทำนอกเหนืออำนาจ เมื่อไม่ปรากฏว่าโจทก์ทราบระเบียบแล้วจงใจฝ่าฝืน โจทก์จึงมิได้ประมาทเลินเล่อในการสั่งซื้อ เหตุเกิดจากจำเลยที่ 1 มิได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยที่ 2 เป็นเหตุให้จำเลยที่ 2 นำเช็คที่รับไว้ไปเรียกเก็บเงินและนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวและจำเลยที่ 1 ก็มิได้ถือเอาการกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นการผิดระเบียบหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ดังนี้ การที่จำเลยที่ 2 รับสั่งจองซื้อและรับเช็คเงินสดจากโจทก์ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่แทนจำเลยที่ 1 โดยชอบมีผลผูกพันจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ต้องร่วมกับจำเลยที่ 2 รับผิดชอบต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5763/2541 การที่พนักงานสอบสวนมีคำสั่งยึดรถเนื่องจากรถที่สั่งยึดเกิดอุบัติเหตุ จึงเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ในฐานะผู้แทนของกรมตำรวจจำเลยที่ 2 เมื่อพนักงานสอบสวนนำรถไปจอดอยู่ที่ฝั่งตรงข้ามสถานีตำรวจ โดยมีได้จัดให้มีผู้ดูแลรักษาตามสมควร เป็นเหตุให้อุปกรณ์ในรถสูญหายไปบางส่วน จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 ไม่ว่าผู้แทนจำเลยที่ 2 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะเป็นจำเลยที่ 1 หรือพันตำรวจโท อ. หรือพนักงานสอบสวนคนอื่น จำเลยที่ 2 ก็ปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5824/2543 เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามเริ่มจับกุมโจทก์ก็ถือได้ว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว การควบคุมตัวโจทก์เพื่อไปส่งที่สถานีตำรวจย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน หากข้อเท็จจริงฟังได้ตามฟ้องว่า เจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามทำร้ายร่างกายโจทก์ขณะควบคุมโจทก์ไปส่งที่สถานีตำรวจ ต้องถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามกระทำละเมิดต่อโจทก์โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามสังกัดอยู่ได้

ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำในหน้าที่หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ศาลฎีกาตีความอย่างกว้าง แม้ในบางกรณีการกระทำของเจ้าหน้าที่จะมีลักษณะกระทำการโดยอธรรมส่วนตัวแต่หากมีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ศาลฎีกาก็มักจะพิจารณาว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ซึ่งเป็นผลดีกับผู้เสียหายในการได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งคล้ายคลึงกับแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของประเทศฝรั่งเศส กรณีความรับผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากในบางกรณี แม้เป็นความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ แต่หากเจ้าหน้าที่มีโอกาสกระทำละเมิดได้ เพราะความเป็นเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เช่น โอกาสที่จะมีอาวุธไว้ในครอบครอง หรือโอกาสที่จะได้ใช้ยานพาหนะ หรืออำนาจหน้าที่จากการดำรงตำแหน่งต่างๆ ภายในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดในกรณีดังกล่าวด้วย เนื่องจากเป็นนโยบายทางกฎหมายของรัฐที่จะให้หลักประกันแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครองว่าจะได้รับการเยียวยาแก้ไข ซึ่งลำพังเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีทรัพย์สินไม่เพียงพอชดเชยความเสียหาย หากปล่อยให้ผู้เสียหายฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยตรง ผู้เสียหายอาจได้รับความยากลำบากในการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหน่วยงานของรัฐตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐมอบอำนาจให้จัดบริการสาธารณะ โดยรัฐมีภาระหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่อีกแง่หนึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็เป็นปุถุชนคนธรรมดาย่อมมีจิตใจเอียงเอียงและอาจใช้อำนาจรัฐดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายได้ เมื่อรัฐเป็นผู้มอบโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้อำนาจเป็นอุปกรณ์ในการก่อความเสียหาย รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าประกันความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนด้วย

นอกจากนี้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แม้ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะไม่มีตำแหน่งหน้าที่โดยเฉพาะ หรือปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการด้วย อีกทั้ง ศาลฎีกาเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ในที่นี้ไม่จำเป็นต้องเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้อย่างชัดเจน แม้ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้แต่ก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบเช่นวิญญูชนผู้อยู่ในฐานะเช่นนั้นพึงปฏิบัติ โดยต้องกระทำด้วยความระมัดระวังในอันที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1811-1812/2516 จำเลยที่ 1 ไม่มีตำแหน่งหน้าที่ขับรถ แต่ผู้บังคับบัญชาใช้ให้ขับรถยนต์ของจำเลยที่ 2 ซึ่งใช้ในกิจการของกองทางไปล้าง จำเลยที่ 1 ได้ขับรถไปล้างที่ปั้มน้ำมันสามทหารเสร็จแล้วขับรถกลับระหว่างทางได้แวะไปเอาของที่บ้านพี่สาวของจำเลยที่ 1 จึงไปกระแทกกับรถบรรทุกนักเรียน ทำให้บุตรทั้งสองของ โจทก์ถึงแก่ความตาย

ศาลฎีกาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่า แม้จำเลยที่ 1 ไม่มีหน้าที่ขับรถ แต่การนำรถไปล้างโดยมีผู้บังคับบัญชาใช้ให้ไป การล้างรถเป็นกิจการของจำเลยที่ 2 ย่อมถือได้ว่าจำเลยที่ 1 กระทำละเมิดในทางหน้าที่จ้างของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 2 ต้องร่วมกันรับผิดในผลแห่งละเมิดของจำเลยที่ 1

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 702/2517 บุรุษไปรษณีย์ขับรถยนต์ของกรมไปรษณีย์รับส่งข้าราชการในกรมนอกเวลาปฏิบัติราชการปกติของทางราชการ เพื่อมิให้มาปฏิบัติราชการสายเป็น

การให้สวัสดิการแก่ข้าราชการและเป็นประโยชน์แก่ราชการของกรม การขับรถของบุรุษไปรษณีย์ จึงเป็นการทำงานตามทางการที่จ้างของกรมไปรษณีย์ เมื่อการขับรถนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น กรมไปรษณีย์จึงต้องรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 981/2530 แม้ไม่มีระเบียบห้ามคณะกรรมการของสหกรณ์ลงมติให้กรรมการรับมอบอำนาจลงลายมือชื่อในเอกสารเบิกเงินไว้ล่วงหน้า ก็ถือได้เพียงว่าจำเลยมิได้กระทำละเมิดด้วยการจงใจกระทำโดยผิดกฎหมายเท่านั้น การที่จะวินิจฉัยว่าจำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์หรือไม่ ยังต้องวินิจฉัยต่อไปด้วยว่าจำเลยได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายหรือไม่ และความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลยหรือไม่ ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำ หรือปฏิบัติอย่างไรบ้าง คำว่า “หน้าที่” ในที่นี้หาจำเป็นต้องเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้โดยแจ้งชัดไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4437/2530 การที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นนายตำรวจใช้จำเลยที่ 1 พนักงานขับรถยนต์ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 นำรถออกนอกพื้นที่โดยมิได้ขออนุมัติก่อน แม้จะเป็นการฝ่าฝืนระเบียบที่วางไว้ก็ตาม เมื่อฟังได้ว่าการที่จำเลยที่ 2 สั่งให้จำเลยที่ 1 นำรถออกนอกพื้นที่เป็นการเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการมิใช่เป็นการไปทำธุระในเรื่องส่วนตัวของจำเลยที่ 2 ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ 1 ไปกระทำละเมิด ก็ต้องถือว่าการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 เกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการของจำเลยที่ 2 อันเป็นผลให้กรมตำรวจจำเลยที่ 3 ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9373/2539 ผู้บังคับบัญชาได้สั่งการแก้ไขเรื่องการส่งเชื้อเพลิงไปยังหน่วยบินต่างจังหวัดโดยมีคำสั่งด้วยวาจาเป็นนโยบายว่า ให้มีพลขับ 1 คน และผู้ควบคุมน้ำมัน 1 คน เป็นพลขับสำรองสามารถสับเปลี่ยนขับรถยนต์กับพลขับแทนกันได้ ซึ่งแตกต่างจากระเบียบของกรมตำรวจ โจทก์ที่ต้องให้มีพลขับ 2 คน และผู้ควบคุมน้ำมัน 1 คนและมีการถือปฏิบัติกันตลอดมา แม้จะเป็นการสั่งด้วยวาจาก็ต้องถือว่าเป็นระเบียบและคำสั่งที่จำเลยทั้งสองต้องปฏิบัติตาม การที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นพลขับมอบหมายให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ควบคุมน้ำมันขับรถยนต์แทนและเกิดพลิกคว่ำทำให้รถยนต์เสียหายในระหว่างทาง จึงเป็นการปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้ว ไม่เป็นละเมิด จำเลยที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบบุคคลภายนอกกรณีเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาด้วย เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2467/2529 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเข้มงวดควบคุมงานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ หากละเลยไม่ปฏิบัติตามก็ให้พิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งและพิจารณาโทษทางวินัยด้วย จำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นข้าราชการของโจทก์ ในตำแหน่งรับผิดชอบควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานของจำเลยที่ 1 แต่ปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการ

ปฏิบัติงานของจำเลยที่ 1 ตามระเบียบของกระทรวงการคลังจนจำเลยที่ 1 ทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การกระทำของจำเลยที่ 2 ที่ 3 เข้าลักษณะประมาทเลินเล่อและมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ด้วย จำเลยที่ 2 ที่ 3 จึงต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างช่วงเวลาที่แต่ละคนเป็นผู้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 1 โดยถือว่าจำเลยทั้งสองก็มีส่วนทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 155/2530 จำเลยที่ 2 ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายการเงินมีหน้าที่ควบคุมดูแลการรับจ่ายเงินให้ถูกต้องตรงตามหลักฐาน รับผิดชอบในการทำบัญชีเงิน ควบคุมดูแลในการทำบัญชีลูกหนี้เข้าหนี้ให้ตรงกับความเป็นจริง ควบคุมดูแลกิจการร้านค้าที่เกี่ยวกับการเงิน และการบัญชีทั้งปวงให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย การที่จำเลยที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบ ทำให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหัวหน้าหมวดการเงินยักยอกเงินไปได้ จำเลยที่ 2 ต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 718/2530 ข้อบังคับของโจทก์ระบุว่า ถ้าเงินที่นำไปคราวหนึ่งเป็นตัวเงินสดเกิน 20,000 บาท ให้มีกรรมการประกอบด้วยพนักงานการเงินกับพนักงานชั้นหัวหน้าหรือเทียบเท่าอีกไม่น้อยกว่า 2 นาย และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอีก 1 นาย พร้อมกับอาวุธปืนควบคุมร่วมกันเป็นคณะ ห้ามแยกย้ายจากกันเป็นอันขาด การที่จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้บังคับบัญชาตามคำสั่งให้จำเลยที่ 2 โดยลำพังแต่ผู้เดียวเป็นผู้รับเงินค่าข้าวสารจำนวน 140,250 บาท จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับและเป็นช่องทางให้เกิดการสูญหายขึ้น อันเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ต้องร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่โจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 926/2530 ผู้มอบอำนาจตายก่อนจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ หนังสือมอบอำนาจย่อมระงับสิ้นไปหรือหมดสภาพไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 826 จำเลยร่วมซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินทราบแล้วว่าผู้มอบอำนาจตาย แต่ยังดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจนเสร็จสิ้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การกระทำของจำเลยร่วมเป็นการปฏิบัติราชการในหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นการละเมิดต่อโจทก์ เมื่อจำเลยร่วมเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมที่ดิน จำเลยที่ 1 ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย จำเลยที่ 1 ย่อมต้องร่วมรับผิดชอบด้วยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1436/2531 จำเลยที่ 3 ได้รับมอบหมายจากจำเลยที่ 4 ให้มีหน้าที่และรับผิดชอบ โดยตรงในด้านการเงินและทะเบียนยานพาหนะ แต่จำเลยที่ 3 ไม่เคยตรวจตราอย่างใกล้ชิดในการเก็บรักษาเงิน และไม่ดูแลในการนำเงินส่งคลังให้เป็นไปตามระเบียบเป็นการประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้จำเลยที่ 1 ที่ 2 ฉวยโอกาสยักยอกเงินของทางราชการไป จึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์

จำเลยที่ 4 มีตำแหน่งเป็นผู้กำกับการตำรวจภูธร ย่อมต้องมีหน้าที่รับผิดชอบงานในหน่วยราชการที่ตนมีหน้าที่ควบคุมอยู่ แม้จะมอบหมายหน้าที่การเงินให้จำเลยที่ 3 ดูแลแทน จำเลยที่ 4 ก็ยังต้องมีหน้าที่ดูแล มิให้เกิดการเสียหาย เมื่อจำเลยที่ 4 ปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบใน

การรักษาเงินโดยไม่เก็บรักษาคุณภาพไว้กับตนกลับมอบให้จำเลยที่ 3 ซึ่งถืออัญญาอยู่อีก 1 คอก เป็นการเปิดช่องให้มีการยกยอกเงินสะดวกขึ้น เมื่อมอบหมายให้จำเลยที่ 3 ปฏิบัติหน้าที่แทนตนก็มิได้ตรวจตราควบคุมดูแลการนำเงินเข้าและออกจากที่เก็บ ตลอดจนมิได้ตรวจสอบทะเบียนเงินยืมและแรงรัดให้มีการส่งใบสำคัญหักล้างเงินยืมตามระเบียบจนเป็นเหตุให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 ร่วมกันปลอมใบยืมและเบิกเงินไปโดยผิดระเบียบถึง 29 ครั้ง ถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อ เมื่อเกิดความเสียหายอันเป็นผลของความประมาทเลินเล่อดังกล่าว จำเลยที่ 4 จึงต้องรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3656/2531 ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในทางแพ่ง อันเนื่องมาจากการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น หาใช่เพราะเหตุของการเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในทางแพ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเรื่องละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งได้แก่การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

จำเลยที่ 5 ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการตำรวจภูธร มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับทางด้านการเงินของกองกำกับการตำรวจภูธร เป็นผู้ตรวจสอบแบบรายงานการเดินทางไปราชการของเจ้าพนักงานตำรวจ ลงนามเป็นผู้เบิกเงินในบัญชีหน้าบใบสำคัญและลงนามเป็นผู้มอบฉันทะตามที่จำเลยที่ 1 ที่ 2 ได้ร่วมกันปลอมเอกสารดังกล่าวขึ้นโดยไม่ปรากฏว่ามีระเบียบให้จำเลยที่ 5 ต้องตรวจสอบก่อนว่ามีหนังสือหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปปฏิบัติราชการหรือไม่ ทั้งไม่มีระเบียบว่าก่อนลงนามอนุมัติจะต้องปฏิบัติอย่างไร การเบิกเงินแต่ครั้งมิได้มีเฉพาะรายที่ถูกปลอมลายมือชื่อเท่านั้น หากแต่มีผู้เบิกคราวละ 20-30 ราย ลายมือชื่อผู้กำกับการตำรวจภูธรที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปราชการที่แท้จริง และที่ถูกปลอมก็คล้ายคลึงกัน ก่อนลงนามจำเลยที่ 5 ได้ตรวจว่ามีลายมือชื่อผู้ช่วยสมุหบัญชีและสมุหบัญชีลงนามรับรองความถูกต้องแล้ว ทั้งได้ตรวจว่ามีลายมือชื่อผู้กำกับการตำรวจภูธรผู้มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปปฏิบัติราชการแล้วถือว่า จำเลยที่ 5 ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ประมาทเลินเล่อ จำเลยที่ 5 จึงไม่ต้องรับผิดชอบจำเลยที่ 1 ที่ 2

แนวคำพิพากษาดังกล่าวเป็นการวางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาให้มีความชัดเจนว่า ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกกรณี แต่จะรับผิดชอบก็ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งแสดงว่าผู้บังคับบัญชามีได้มีความรับผิดชอบเด็ดขาดซึ่งให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บังคับบัญชามากขึ้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3979/2533 ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน จำเลยที่ 1 ไม่ได้ตรวจสอบที่ดินพิพาทซึ่งหากตรวจสอบเอกสารเสียก่อนย่อมทราบว่าที่พิพาทเป็นที่หลวงอยู่ในเขตพระราชฐานนิเวศน์มฤคทายวัน ไม่อาจนำไปออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทำการโอนได้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนที่พิพาทให้แก่มารดาโจทก์โดยไม่ได้ตรวจสอบเสียก่อน จึงเป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อ

ก่อให้เกิดความเสียหายแก่मारคาโจทก์และโจทก์ เนื่องจากไม่ได้รับประโยชน์จากที่พิพาทจึงเป็นการทำละเมิด จำเลยที่ 1 และกระทรวงมหาดไทย จำเลยที่ 2 ในฐานะผู้บังคับบัญชาต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 304/2534 ที่ดินพิพาทได้มีการจัดทำระวางแผนที่ตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2454 ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จะมีพระบรมราชโองการกำหนดเขตที่ดินดังกล่าวให้เป็นเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันในปี พ.ศ. 2467 พระบรมราชโองการดังกล่าวเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตที่ดินทั้งสิ้นด้านไว้โดยละเอียด จึงมีผลเป็นกฎหมายที่บุคคลทุกคนรวมทั้งจำเลยทั้งสองจะต้องรู้ว่าที่ดินในบริเวณดังกล่าวเป็นที่หลวง แม้ขณะที่มีการออกโฉนดที่ดินพิพาท ยังมีได้มีการลงแนวเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันในระวางแผนที่ เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษายังมีคำขอให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 (พ.ศ. 2516) แต่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเพิ่งจะออกมาใช้บังคับในภายหลัง จำเลยทั้งสองจะอ้างว่าไม่ทราบว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันเพราะเหตุดังกล่าวหาได้ไม่ นอกจากนี้ ขณะที่มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทแก่โจทก์ทั้งสามเมื่อปี พ.ศ. 2510 ที่ดินพิพาทอยู่ในระหว่างรังวัดสอบเขตตามคำขอของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินของจำเลยที่ 1 ย่อมต้องทราบดีและควรระงับการโอนไว้ก่อน แต่หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยทั้งสองออกโฉนดที่ดินพิพาททับเขตที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวันและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทแก่โจทก์ทั้งสาม เป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสาม เนื่องจากทำให้โจทก์ทั้งสามไม่ได้รับประโยชน์จากที่ดินพิพาท จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสาม จำเลยทั้งสองในฐานะผู้บังคับบัญชาของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลฎีกาจะพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ไว้กว้างก็ตาม แต่ก็ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่มีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น การกระทำโดยทุจริต หรือกระทำโดยอธรรมส่วนตัว แม้ว่าจะเป็นการที่กระทำลงในระหว่างเวลาปฏิบัติงานก็ตาม เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์จจรดเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าเจ้าพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจจรดให้ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจจะ โงกศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาคุณหมื่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจตกจากรถ การค่าและขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

หรือกรณีเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีเขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิกและนำไปเบิกเงินจากธนาคาร หรือการที่รับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและ

ค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากของหน่วยงานของรัฐแล้วเบียดบังเงินดังกล่าวไปใช้ส่วนตัว การกระทำทั้งสองกรณีเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ถือเป็นการกระทำผิดอาญาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่²³

ในประเด็นดังกล่าวกรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาว่าการกระทำโดยเจตนาทุจริตเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวเนื่องจากการกระทำทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ที่มีเจตนาที่แตกต่างหากจากกัน เมื่อใดที่เจ้าหน้าที่มีเจตนาทุจริตการกระทำต่าง ๆ ย่อมมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะจึงควรต้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะตัว แต่มีข้อพิจารณาว่าเนื่องจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินและการบัญชีจึงทำให้มีโอกาสที่จะกระทำทุจริตเป็นกรณีใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบโดยตรง ซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อเจตนาข้อยกทรัพย์ย่อมถือว่าเป็นการจงใจกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยหากพิจารณาว่าการกระทำโดยเจตนาทุจริตเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวจะทำให้ไม่อาจมีกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจได้เลย ซึ่งในกรณีดังกล่าวหน่วยงานไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่เนื่องจากการมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว

ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยในกรณีเจ้าหน้าที่ออกหนังสือราชการและลงนามในฐานะเจ้าหน้าที่ แต่มีวัตถุประสงค์ส่วนตัวก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากสามารถแยกเจตนาของผู้กระทำออกจากการปฏิบัติราชการได้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำหนังสือถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ขอรบายข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีในคดีอาญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกับพวกถูกผู้ฟ้องคดีฟ้องเป็นจำเลย เป็นการทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้หนังสือที่ออกจะเป็นหนังสือราชการและลงนามในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ มิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่เป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการขอให้หน่วยงานชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่

²³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีมีการขกยกเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลต้าทะลุ

ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรืออีกนัยหนึ่งบุคคลภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่จะมีสิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่

ก. บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหาย หรือสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม

บุคคลที่เป็นผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอก จึงหมายถึง ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยมิได้จำกัดว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ด้วยกันหรือไม่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการอาจก่อความเสียหายให้แก่บุคคลผู้เป็นเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็ได้ เช่น สำนักงานเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งให้นาย ก. ลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งพนักงานขับรถและนาย ข. ลูกจ้างประจำตำแหน่งคนงานออกปฏิบัติหน้าที่รดน้ำต้นไม้ระหว่างปฏิบัติงานนาย ก. นำรถไปเติมน้ำที่สถานีบำบัดน้ำเสียสี่พระยา ระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเบียดแซงกะทันหันทำให้รถบรรทุกน้ำห้ามล้ออย่างแรงและพลิกคว่ำ นาย ก. คนขับบาดเจ็บเล็กน้อยส่วนนาย ข. คนงานบาดเจ็บสาหัส กรณีเช่นนี้ เมื่อนาย ข. คนงานมิได้มีส่วนในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของนาย ก. นาย ข. จึงเป็นผู้เสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้

กรุงเทพมหานครฯ ใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการถูกระงับโดยเจ้าหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร ได้²⁴

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหาย อันเนื่องมาจากการ ระงับโดยเจ้าหน้าที่ กฎหมายกำหนดสิทธิให้แก่ผู้เสียหายในการเลือกวิธีการขอให้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็น 2 แนวทาง คือ

1. การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐ แห่งใดให้ยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจใน ผลการวินิจฉัยก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ดังกล่าวให้ถือว่าเป็น สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง²⁵ เช่นนั้นย่อมถือได้ว่าการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาย่อมอยู่ภายใต้บังคับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

การให้สิทธิผู้เสียหายในการเลือกที่จะยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่า สินไหมทดแทนนับว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหาย และเป็นหลักการใหม่เนื่องจาก แต่เดิมไม่มีกฎหมายรองรับให้หน่วยงานพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ โดยตรง ผู้เสียหายจะขอให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ก็จะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อศาล เป็นเหตุให้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และเสียเวลามาก

2. การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ได้แก่ การที่ผู้เสียหายฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด แล้วแต่กรณี ชดใช้ค่า สินไหมทดแทนให้แก่ตน

แต่ในบางกรณีประเด็นเกี่ยวกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความซับซ้อน ผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่อาจพิจารณาได้ว่าการกระทำใดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงมัก

²⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้เสียหายตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และบุคคลภายนอกตามความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

“มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีปกครอง”

ฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นจำเลยที่ 1 และหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดเป็นจำเลยที่ 2 แต่เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า กรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง หากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงแต่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยส่วนตัว ทำให้ศาลต้องพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเจ้าหน้าที่มิใช่ผู้ต้องรับผิดซึ่งการพิจารณาคดีใช้ระยะเวลาอันนาน หากให้ผู้เสียหายต้องฟ้องเป็นคดีใหม่ อาจทำให้คดีขาดอายุความและผู้เสียหายย่อมไม่ได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยบทบัญญัติ มาตรา 7 ซึ่งกำหนดว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

โดยที่ในคดีที่ผู้เสียหายเลือกฟ้องเฉพาะหน่วยงานของรัฐหรือเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยลำพังกฎหมายเปิดโอกาสว่า หากอีกฝ่ายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณีจะต้องรับผิดหรือร่วมรับผิดด้วย หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีเรียกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความได้ ซึ่งเป็นการให้สิทธิทั้งทางหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะขอให้ศาลเรียกอีกฝ่ายเข้ามาในคดี หากเห็นว่าผู้นั้นจะต้องรับผิดหรือร่วมรับผิดในความเสียหายดังกล่าวในทำนองเดียวกับการร้องสอดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 (2) นอกจากนี้ ยังให้โอกาสผู้เสียหายที่ฟ้องผิดตัวและศาลยกฟ้องโดยเหตุว่าผู้ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด กฎหมายให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

3.2.2.3.2 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ใน 2 กรณี คือ

ก. กรณีที่หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเมื่อเจ้าหน้าที่ในสังกัดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำ

ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

การที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หน่วยงานจะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่ความเสียหายในบางกรณีอาจเป็นความผิดที่สามารถโทษเจ้าหน้าที่ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรืออาจเนื่องมาจากความบกพร่องของระบบการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐด้วยก็ได้ กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยไม่เอาผิดกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ก็เป็นปุถุชนคนธรรมดา ไม่อาจมีผู้ใดทำงานได้อย่างสมบูรณ์แบบและมีความผิดพลาดได้เหมือนกันทุกคน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐเมื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกแล้วจะสามารถไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

การกระทำโดยจงใจนั้นจะตรงข้ามกับกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างสิ้นเชิง ซึ่งอาจเทียบเคียงได้จากมาตรา 59 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งกำหนดว่า กระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น

แต่การกระทำโดยจงใจจะแตกต่างจากการกระทำโดยเจตนา เนื่องจากการกระทำโดยจงใจจะต้องเป็นการกระทำที่ประสงค์ต่อผล คือ ความเสียหายเท่านั้น หากเป็นการกระทำที่เล็งเห็นผลอาจเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้นไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน ดังนั้น การตีความคำว่า “จงใจ” ในกรณีละเมิดนั้นจะแคบกว่า เจตนา ในทางอาญา ซึ่งครอบคลุมถึงเจตนาข่มเล็งเห็นผล แต่การกระทำโดยจงใจจะต้องเป็นกรณีผู้กระทำประสงค์ต่อผลนั้นเท่านั้น กรณีการกระทำที่ข่มเล็งเห็นผลอาจเป็นกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งหมายถึง การกระทำโดยรู้สึกลูกอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัย หรือความเสียหายแต่ยังчинทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่แน่ว่าจะเกิดและคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้ การกระทำโดย

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่มีกฎหมายให้บทนิยามไว้อย่างชัดเจน นักกฎหมายบางท่านให้ความเห็นว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงถือเท่ากับความผิดโดยจงใจเหมือนกัน และบางท่านเปรียบเทียบว่าเป็นการกระทำที่ผู้มีความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็ไม่กระทำโดยอาจเทียบเคียงได้จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518 กรณีโรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นข้างหน้าเป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถของโจทก์ ซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหาย โดยเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่จำเลยก็คงปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ ถือว่าจำเลยได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4293/2530 จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 เป็นศึกษานิเทศก์จังหวัดและผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด ได้ลงชื่อในใบถอนเงินฝากของสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัดที่ฝากประจำไว้กับธนาคารจำเลยที่ 4 เพื่อโอนเข้าบัญชีกระแสรายวันของสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัด ซึ่งมีอยู่แล้วที่ธนาคารจำเลยที่ 4 ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงศึกษานิเทศก์ที่ 1 ว่าด้วยการจัดการกองทุนสงเคราะห์ โดยจำเลยที่ 2 ที่ 3 มอบฉันทะให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการครู ช่วยปฏิบัติงานสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัดเป็นผู้รับเงินแทน แต่ใบถอนเงินดังกล่าวมิได้ระบุว่าเป็นการถอนเงินเพื่อโอนไปฝากในบัญชีกระแสรายวัน จึงเป็นใบถอนเงินเพื่อรับเงินสดไปจากธนาคาร แม้จำเลยที่ 2 จะได้ทำหนังสือแจ้งธนาคารจำเลยที่ 4 ขอถอนเงินกองทุนสงเคราะห์ฯ ในบัญชีเงินฝากประจำโอนเข้าบัญชีกระแสรายวันมอบให้จำเลยที่ 1 ไปก็ตาม แต่จำเลยที่ 1 มิได้ขึ้นหนังสือดังกล่าวต่อธนาคารเมื่อจำเลยที่ 1 ได้รับเงินแล้วก็หลบหนีไป การกระทำของจำเลยทั้งสองเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะเป็นช่องทางให้จำเลยที่ 1 ทุจริตเอาเงินที่ถอนไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้โดยง่าย เนื่องจากธนาคารจำเลยที่ 4 ต้องจ่ายเป็นเงินสดให้จำเลยที่ 1 นอกจากนี้การมอบฉันทะให้จำเลยที่ 1 ไปถอนเงินเป็นจำนวนมากถึงหกแสนบาทเศษ จำเลยที่ 2 ที่ 3 กลับมอบฉันทะให้จำเลยที่ 1 เป็นผู้รับเงินแต่ผู้เดียว จึงเป็นความประมาทเลินเล่อยิ่งขึ้น แม้ตามระเบียบจำเลยที่ 2 ที่ 3 มีหน้าที่ไปถอนเงินด้วยตนเองเพราะมีอำนาจหน้าที่ลงนามเป็นผู้ถอนเงิน จำเลยที่ 2 ที่ 3 ก็อาจมอบฉันทะให้ผู้อื่นทำการแทนได้ แต่จะต้องควบคุมดูแลและใช้วิธีการที่รัดกุมรอบคอบเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ เมื่อจำเลยที่ 2 ที่ 3 กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเปิดช่องให้จำเลยที่ 1 ถอนเงินแล้วเอาเงินสดหลบหนีไปโดยทุจริต จำเลยที่ 2 ที่ 3 จึงกระทำละเมิดต่อโจทก์ทำให้โจทก์เสียหายต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 ด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2158/2531 สหกรณ์โจทก์มีระเบียบว่าด้วยการรับจ่ายและเก็บรักษาเงินของสหกรณ์ พ.ศ. 2520 ข้อ 8 ว่า เற்றுญิกหรือเจ้าหน้าที่การเงินของสหกรณ์จะเก็บรักษาเงินสดของสหกรณ์ไว้ได้ไม่เกินหนึ่งพันบาท เงินสดส่วนที่เกินให้นำส่งเข้าฝากในธนาคารที่สหกรณ์เปิดบัญชีเงินฝากไว้ ในกรณีจำเป็นไม่สามารถนำเข้าฝากได้ทันในเวลานั้นๆ ให้ทำบันทึกลงเสนอประธาน

กรรมการ หรือรองประธานกรรมการทราบและให้นำส่งเข้าฝากในวันแรกที่เปิดทำการ เงินสดที่เก็บรักษาไว้ดังกล่าวข้างต้นให้เก็บรักษาไว้ในตู้নিরภัยของสหกรณ์ ซึ่งจำเลยทราบระเบียบดังกล่าวคืออยู่แล้ว การที่จำเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบกลับเก็บรักษาเงินสดของ โจทก์ไว้เป็นจำนวนมากถึง 43,878.22 บาท โดยละเลยไม่นำส่วนที่เกินหนึ่งพันบาทไปฝากธนาคาร ทั้งไม่ทำบันทึกเสนอประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการของ โจทก์รับทราบและเก็บรักษาตามกฎหมายเจตุนิรภัยเก็บเงินไว้ในโต๊ะทำงานซึ่งอยู่ห่างตู้নিরภัยเพียง 1 เมตร ง่ายต่อการที่คนร้ายจะค้นพบแล้วนำไปไขเปิดตู้নিরภัยนั้น พฤติการณ์ของจำเลยดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อมีคนร้ายลักลอบเข้ามางัด โต๊ะทำงานและค้นได้ถูกกฎหมายนำไป ไขตู้নিরภัยแล้วลักเอาเงินสดจำนวนดังกล่าวข้างต้นไป ความเสียหายย่อมเป็นผลโดยตรงจากการประมาทเลินเล่อของจำเลยถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2288/2534 จำเลยทั้งเจ็ดได้รับมอบหมายให้เป็นกรรมการตรวจรับน้ำมันให้แก่โจทก์ ซึ่ง โจทก์มีระเบียบในการนี้ว่ากรรมการตรวจรับน้ำมันทุกคนจะต้องร่วมกันตรวจรับ โดยตรวจสอบหมายเลขทะเบียนรถยนต์บรรทุกทุกน้ำมันว่าตรงกับที่ตรวจสอบไว้แล้วหรือไม่ ตรวจวาล์วและตราที่ปิดผนึกไว้มีรอยชำรุดหรือไม่ เปิดฝาดังน้ำมันของรถยนต์บรรทุกน้ำมันตรวจดูว่ามีน้ำมันท่วมเป็นหรือไม่ ตรวจในถังน้ำมันว่ามีน้ำปลอมปนหรือไม่ เมื่อตรวจถูกต้องแล้วให้เปิดท่อน้ำมันจากรถยนต์บรรทุกน้ำมันต่อเข้าท่อสูบน้ำมันขึ้นไปสู่ถังเก็บน้ำมันใหญ่และดำเนินการให้น้ำมันในรถยนต์บรรทุกน้ำมันถ่ายลงจากรถทั้งหมด แล้วจึงจะมีการเซ็นรับน้ำมันในใบรับของและใบส่งของ ระเบียบดังกล่าวมีไว้เพื่อตรวจสอบมิให้มีการส่งน้ำมันมาไม่ครบถ้วนและป้องกันมิให้มีการถ่ายน้ำมันออกจากรถยนต์บรรทุกน้ำมันไม่หมดแล้วถูกเบียดบังไป จำเลยทั้งเจ็ดจึงต้องร่วมกันตรวจรับและควบคุมการทำงานทุกขั้นตอน หากแบ่งหน้าที่กันทำแล้วจะไม่สามารถควบคุมได้ การที่จำเลยทั้งเจ็ดไม่ร่วมกันตรวจสอบน้ำมันตามระเบียบของโจทก์ดังกล่าว ซึ่งเป็นผลทำให้มีการส่งน้ำมันให้โจทก์ไม่ครบถ้วน แม้จำเลยทั้งเจ็ดไม่ได้ร่วมกันทุจริตแต่ก็ถือได้ว่าการกระทำของจำเลยดังกล่าวเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อ โจทก์และเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามสัญญาจ้างแรงงาน จำเลยทั้งเจ็ดจะต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าเสียหายให้โจทก์โดยไม่ต้องนำสืบว่าการบกพร่องต่อหน้าที่ของจำเลยแต่ละคนหรือแต่ละคราวดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้โจทก์สูญเสียน้ำมันไปจำนวนเท่าใด

การละเว้นการกระทำตามปกติไม่ถือว่าเป็นการกระทำและต้องรับผิดชอบ กฎหมายกำหนดว่าการละเว้นการกระทำจะต้องรับผิดชอบก็ต่อเมื่อการละเว้นนั้นก่อให้เกิดผลเสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคท้าย กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบสำหรับการละเว้นการกระทำไว้สองกรณี คือ บุคคลมีหน้าที่ต้องกระทำแต่ละวัน และหน้าที่นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผลมิให้เกิดขึ้นตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2600/2538 การละเว้นการกระทำจะเป็นละเมิดต่อเมื่อเป็นการละเว้นการกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลและความเสียหายเป็นผล โดยตรงจากการละเว้นดังกล่าว

ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงิน พ.ศ. 2528 หมวด 2 ข้อ 6 มีว่า “ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้... จัดเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงิน” จำเลยที่ 2 ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน จึงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงิน ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามข้อ 13 คือ ทำหลักฐานรับจ่ายเงิน รับผิดชอบเงินที่รับและจ่าย รับจ่ายเงินให้ถูกต้องตามหลักฐานการรับจ่าย ท่างบแสดงยอดเงินรับจ่ายและคงเหลือเสนอต่อผู้มอบเงิน ไปจ่ายพร้อมทั้งส่งหลักฐานและเงินเหลือจ่ายคืน การที่จำเลยที่ 2 ละเว้น ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ โดยไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินดังกล่าวเป็นผลให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนายทหารการเงิน มีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการเบิกเงิน การรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบัญชี เบียดบังเอาเงินของโจทก์ไป การกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นการละเว้นกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ 2 ต้องร่วมกับจำเลยที่ 1 รับผิดชอบต่อโจทก์

การพิจารณาถึงลักษณะของความประมาทเลินเล่อ ศาลจะพิจารณาเทียบเคียงจากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ซึ่งบัญญัติว่า “กระทำโดยประมาท ได้แก่ กระทำความคิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่”

ดังนั้น ประมาทเลินเล่อจึงหมายถึง กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่ไม่ใช้ให้เพียงพอ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่วิญญูชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น หากการกระทำดังกล่าวได้ใช้ความระมัดระวังเช่นวิญญูชนพึงมีตามวิสัยและพฤติการณ์ในภาวะเช่นนั้นแล้ว จึงถือได้ว่าไม่ประมาทเลินเล่อตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3350/2529 การที่จำเลยนำกระดาดพิมพ์ต่อเนื่อง ไปฝากไว้ที่บริษัทผู้ขาย แม้จะไม่มีระเบียบของโจทก์ให้ทำได้เช่นนั้น แต่จะเป็นละเมิดหรือไม่ต้องแล้วแต่พฤติการณ์เป็นเรื่องราว ไป กระดาดพิมพ์ดังกล่าวจะต้องเก็บในที่ที่มีความชื้นน้อย หน่วยงานของโจทก์ไม่มีที่เก็บสิ่งของเช่นนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ จำเลยจึงต้องเก็บรักษาไว้ที่บริษัทผู้ขายซึ่งผู้บังคับบัญชาที่ทราบและปฏิบัติทำนองเดียวกันเรื่อยมาดังนี้ไม่ถือว่าจำเลยประมาทเลินเล่อ จึงไม่มีความรับผิดทางละเมิดต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3613/2529 จำเลยที่ 3 และที่ 4 ร่วมกับบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการรักษาเงินมีหน้าที่ปิดเปิดกำป็น โดยถือกุญแจไว้คนละดอก ไม่มีหน้าที่ไปสอบถามและเร่งรัดให้ส่วนราชการต่างๆ นำเงินมาเก็บในกำป็น เพราะเป็นหน้าที่ของผู้ที่รับเงินไว้จะต้องนำเงินนั้นมาเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อนำเข้าเก็บในกำป็นต่อไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ คณะกรรมการรักษาเงินจึงมีหน้าที่ดูแลเก็บรักษาเฉพาะเงินที่ได้นำมาเก็บไว้ในกำป็นเท่านั้น เมื่อเงินของโจทก์ถูกยักยอกไปขณะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานสรรพากร โดยที่ยังไม่ได้นำเข้ามาเก็บในกำป็น จึง

ไม่เกี่ยวกับการจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการรักษาเงิน จำเลยที่ 3 และที่ 4 ไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 246/2530 จำเลยมีหน้าที่ดูแลรักษาท่อประปาของโจทก์ ปรากฏว่าท่อประปาวางกองอยู่ข้างโรงจักรไฟฟ้า ซึ่งนับว่าอยู่ในที่ปลอดภัย ไม่น่าจะต้องติดคอมไฟในบริเวณนั้น หรือจัดเวรยามเฝ้าท่อประปาอีก ทั้งไม่มีคำสั่งของโจทก์ระบุว่าจำเลยต้องจัดเวรยามเฝ้าท่อประปาเป็นพิเศษแต่อย่างใด ประกอบกับรอบบริเวณสถานีรายงานนครพนมที่เกิดเหตุมีรั้วลวดหนามล้อมรอบมีหมวดอากาศโยธินจัดเวรยามรักษาความปลอดภัย และมีรถยนต์วิ่งตรวจการณ์ตลอด 24 ชั่วโมง ดังนี้ ที่จำเลยนำท่อประปาไปวางกองไว้ข้างโรงจักรไฟฟ้า ซึ่งมีรั้วรอบอีกชั้นหนึ่ง จึงเป็นการใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้ว การที่คนร้ายเล็ดลอดหลบหน่วยรักษาความปลอดภัยเข้ามาในบริเวณสถานีรายงานและลอบเข้าไปตัดรั้วลวดหนามของโรงจักรไฟฟ้าลักท่อประปาของโจทก์ไป จึงถือเป็นความผิดของจำเลยไม่ได้ จำเลยไม่ได้กระทำการอันเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ท่อประปาของโจทก์สูญหาย จำเลยจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3267/2540 รถหุ้มเกราะของโจทก์พลิกคว่ำขณะแล่นลาดตะเวนรักษาความสงบเรียบร้อยเจ้าพนักงานตำรวจในสังกัดโจทก์ไปขอความร่วมมือจากจำเลยที่ 3 ให้นำรถบรรทุกสิบล้อ ไปลากจูงรถหุ้มเกราะกลับที่ตั้ง วิธีลากจูงใช้ลวดสลิงผูกกับส่วนหน้าของรถหุ้มเกราะแล้วนำไปผูกไว้กับส่วนท้ายของรถบรรทุกสิบล้อ ให้ล้อหน้าของรถหุ้มเกราะลอยสูงขึ้นจากพื้นถนน แต่ลากจูงไปได้ไม่กี่ไกลลวดสลิงขาด รถหุ้มเกราะเสียหลักชนกับรถเก๋งที่แล่นสวนทางมา โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าของรถเก๋งแล้วมาฟ้องไล่เบี้ยเอาจากจำเลยทั้งสี่ เมื่อปรากฏว่าการผูกล้อหน้าของรถหุ้มเกราะให้แขวนลอยอยู่ข้างท้ายรถบรรทุกสิบล้อจะช่วยให้กระชับมันสะควกรวดเร็วและง่ายแก่การลากจูงประกอบกับไฮดรอลิกเสียทำให้ล้อหน้าของรถหุ้มเกราะไม่หมุน จึงต้องลากจูงให้ล้อหน้าลอย จึงเป็นเหตุจำเป็นที่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 และที่ 2 ทั้งในบริเวณที่เกิดเหตุเมื่อมีคำสั่งแล้วอันตรายเคยมีผู้ก่อการร้ายลอบยิง หากไม่ลากรถหุ้มเกราะออกจากที่เกิดเหตุผู้ก่อการร้ายอาจเข้าโจมตีเผาผลาญรถหุ้มเกราะ จะเสียหายแก่ทางราชการ กรณีจึงไม่อยู่ในวิสัยที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 จะเลือกปฏิบัติเป็นอย่างอื่นนอกจากจะต้องลากจูงรถหุ้มเกราะไป ดึงว่าปล่อยไว้ให้เสี่ยงอันตราย และเสี่ยงต่อความบกพร่องในหน้าที่ กรณียังฟังไม่ได้ว่าจำเลยที่ 1 และที่ 2 ประมาทเลินเล่อ

แต่ในกรณีเจ้าหน้าที่มิได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับกรกระทำของวิญญูชนในภาวะเช่นเดียวกันแล้วอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4216/2531 จำเลยที่ 1 รับราชการเป็นหัวหน้าฝ่ายการคลังของโจทก์ ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของทางราชการ โดยไม่ส่งมอบเงินที่เหลือจ่ายให้แก่คณะกรรมการเก็บรักษาเงิน เพื่อให้เก็บรักษาไว้ในตู้নিরภัยที่โจทก์ได้จัด

ไว้ให้ซึ่งมีลูกกุญแจ 3 ดอก แต่กลับนำเข้าเก็บไว้ในตู้นิรภัยที่มีลูกกุญแจดอกเดียว ทั้งยังนำลูกกุญแจตู้นิรภัยดังกล่าวไปเก็บไว้ในลิ้นชักโต๊ะทำงานของจำเลยที่ 1 เมื่อมีคนร้ายมาจัดโต๊ะทำงานของจำเลยที่ 1 และนำลูกกุญแจตู้นิรภัยไปไขตู้นิรภัยลักเอาเงินที่เก็บรักษาไว้ไปได้ ถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดขึ้นโดยตรงจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ 1 จะอ้างเหตุในเรื่องหัวหน้าส่วนราชการไม่ทักท้วงสั่งการแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ที่ผิดระเบียบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินให้ถูกต้องมาเป็นเหตุว่าจำเลยที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้วไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 272-273/2534 ขณะเกิดเหตุจำเลยที่ 1 เป็นผู้จัดการ จำเลยที่ 2 เป็นพนักงานการเงินและจำเลยที่ 3 เป็นเสมียนของธนาคาร โจทก์สาขาท่ามะกา จำเลยทั้งสามได้รับแต่งตั้งให้เป็นการตรวจนับและรักษาเงินสดประจำวันร่วมกัน วันเกิดเหตุภายหลังจากเอาเงินสำรองจ่ายออกมาแล้ว จำเลยทั้งสามมิได้ใส่กุญแจตู้นิรภัยพร้อมกันทั้งสามดอก ทั้งมิได้ปิดประตูห้องมั่นคง มิได้ใส่กุญแจห้องมั่นคง มิได้เก็บรักษาลูกกุญแจไว้กับตนเองตลอดเวลา อันเป็นการจงใจฝ่าฝืนระเบียบและคำสั่งดังกล่าวต่างๆ ที่ขณะเกิดเหตุเป็นเวลาประมาณ 12 นาฬิกา ไม่มีการฝากถอนเงิน จึงเป็นการประมาทเลินเล่อเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้คนร้ายใช้อาวุธปืนขู่บังคับให้จำเลยที่ 2 ใช้ลูกกุญแจตู้นิรภัยซึ่งจำเลยที่ 1 ทิ้งไว้ ไขตู้นิรภัยและเอาเงินสดในตู้นิรภัยไปได้ จำเลยทั้งสามจึงต้องร่วมรับผิดชอบในผลละเมิดดังกล่าว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6950/2539 จำเลยที่ 1 เป็นประธานอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของราษฎรที่ถูกเขตชลประทาน มีหน้าที่ควบคุมดูแลการตรวจสอบทรัพย์สินของราษฎรที่ถูกเขตชลประทานเพื่อจ่ายเงินค่าทดแทน การที่จำเลยที่ 1 ปลอมให้จำเลยที่ 2 ถึงที่ 5 ซึ่งเป็นอนุกรรมการไปตรวจสอบทรัพย์สินของราษฎร แล้วทำรายงานมาให้จำเลยที่ 1 ลงชื่อร่วม เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ถือว่าจำเลยที่ 1 ไม่เอาใจใส่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับแต่งตั้งเป็นความประมาทเลินเล่อแล้ว จำเลยที่ 1 จะอ้างว่ามีภารกิจติดราชการอื่นแล้วละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหาได้ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7251/2544 สายโทรศัพท์ของจำเลยที่ 1 ที่พาดผ่านถนนบริเวณที่เกิดเหตุสูงกว่าพื้นถนนเพียงไม่เกิน 5.18 เมตร อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่จำเลยที่ 1 ทำไว้กับโจทก์ว่าสายโทรศัพท์จะต้องอยู่สูงจากระดับผิวจราจรช่วงที่มีรถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่แล่นผ่านได้ไม่น้อยกว่า 5.50 เมตร ซึ่งจำเลยที่ 1 มีหน้าที่ต้องคอยดูแลเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว การที่จำเลยที่ 1 ปลอมปละละเลยไม่ดูแลสายโทรศัพท์บริเวณที่เกิดเหตุจนทำให้สายโทรศัพท์ที่อยู่สูงจากระดับผิวจราจรเพียงไม่เกิน 5.18 เมตร เป็นเหตุให้รถพ่วงบรรทุกถังแก๊ว สายโทรศัพท์ที่พาดผ่านดังกล่าวดึงเสาไฟฟ้าของโจทก์หัก 8 ต้น และอุปกรณ์เสียหาย จึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1

สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐจะเกิดขึ้นเพียงกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และหากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานจะต้องหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าวออกจากส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และในกรณีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน การให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ จะต้องพิจารณาค่าสินไหมทดแทนตามส่วนความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละคน จะไม่มีการรับผิดชอบร่วมกันหรือแทนกัน เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

อายุความการใช้สิทธิไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

อายุความการใช้สิทธิไล่เบียดนั้นก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีกำหนดไว้ชัดเจนมีเพียงสิทธิไล่เบียดตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น ศาลฎีกาจึงวางแนวทางว่าเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องสิทธิไล่เบียดกรณีหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกแทนเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามหลักอายุความทั่วไปมาตรา 164 คือ อายุความสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานราชการต้นสังกัดได้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายเป็นต้นไป ซึ่งอายุความสิบปีดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้กับเจ้าหน้าที่เป็นอันมาก เมื่อมีการร่างกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงกำหนดอายุความฟ้องไล่เบียดไว้หนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งอายุความฟ้องไล่เบียดนั้น ใช้บังคับกับทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปก่อน แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในกรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐมีส่วนที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วนด้วย เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้สิทธิไล่เบียดให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชำระให้กับผู้เสียหายภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเช่นกัน

ข. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ก็ตาม

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายกำหนดให้นำหลักเรื่องหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่มาบังคับใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น โดยจะเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์และหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานออกด้วย มีข้อสังเกตว่าแม้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดมิใช่เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐผู้เสียหาย แต่หน่วยงานก็สามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นก็มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหรือไม่ก็ตาม อายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการบัญญัติยกเว้นอายุความตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด โดยปกติหากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานซึ่งมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว สิทธิหน้าที่ และการดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนอยู่ภายใต้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นบทกฎหมายเฉพาะกำหนดยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไป

เหตุผลที่มาตรา 10 วรรคสองกำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มีกำหนดอายุความสองปี ก็เนื่องมาจากกระบวนการในการพิจารณาความเสียหายและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐมีความยุ่งยากและซับซ้อน แต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลาในการพิจารณา หากมีกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐไม่อาจพิจารณาให้เสร็จทันตามกำหนดอายุความอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ พระราชบัญญัตินี้จึงขยายอายุความเป็นสองปีนับแต่

วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ก็ยังอยู่ภายใต้อายุความสิบปีนับแต่วันกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย นอกจากนี้ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ดังนั้น เมื่อกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จึงไม่ใช่กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในกรณีหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิด สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง เนื่องจากกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของหน่วยงาน ยกเว้นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศว่าเป็นเรื่องที่ไม่ต้องรายงานกระทรวงการคลัง แม้ว่าหน่วยงานจะมีคำวินิจฉัยหรือความเห็นเป็นประการใดก็ไม่ผูกมัดกระทรวงการคลังที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นอย่างไร ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตาม การพิจารณาของกระทรวงการคลังใช้ระยะเวลาาน หากให้อายุความเริ่มนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วยังต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบอีกครั้งคดีอาจขาดอายุความ จึงจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขการเริ่มต้นนับอายุความตั้งแต่วันที่หน่วยงานมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

อายุความเริ่มนับเมื่อหน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในการพิจารณาว่าหน่วยงานรู้เมื่อไรนั้น ในทางกฎหมายหน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีหัวหน้าหน่วยงานกระทำการแทนนิติบุคคล เมื่อหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ก็ถือว่าหน่วยงานรู้เช่นกันอายุความจึงเริ่มนับเมื่อนั้น กรณีนี้ศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับผู้แทนนิติบุคคลไว้ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2340/2533 โจทก์เป็นนิติบุคคล มีอธิบดีเป็นผู้ทำการแทน โจทก์แต่เพียงผู้เดียว การที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างของโจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนจะถือว่าโจทก์ทราบด้วยไม่ได้ เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีอำนาจกระทำแทนโจทก์ ดังนั้น เมื่ออธิบดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2537 โจทก์ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2537 คดีไม่ขาดอายุความ

ความสำคัญของคดีนี้อยู่ตรงที่ว่า ศาลฎีกาได้วางหลักว่าต้องถือว่าหน่วยงานของรัฐเมื่อผู้แทนนิติบุคคลรู้ ซึ่งก็คืออธิบดีกรมโจทก์รู้ถึงการละเมิดเป็นสำคัญ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5774/2534 โจทก์เป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงกลาโหม ผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจทำการแทน โจทก์ กระทรวงกลาโหมสั่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่ง คณะกรรมการสอบสวนแล้วมีความเห็นว่าจำเลยที่ 1 จะต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ และได้เสนอความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีคำสั่งให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการและได้มีการแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกทราบเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2526 ถือว่าโจทก์รู้ว่าจำเลยที่ 1 พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์ตั้งแต่วันที่ 19 ธันวาคม 2526

เนื่องจากกรณีข้างต้นมีลำดับบังคับบัญชาหลายชั้น แต่ผู้ที่มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลกรณีนี้ คือ ผู้อำนวยการมิใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ดังนั้น ถือว่าโจทก์รู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่ผู้อำนวยการ โจทก์รู้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2956/2538 กองทัพบกเป็นนิติบุคคล มีผู้บังคับบัญชาทหารบกเป็นผู้แทนและเป็นผู้แสดงเจตนาอันเป็นความประสงค์ของนิติบุคคล แม้จะมีการรายงานถึงเหตุการณ์และความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่อายุความจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาทหารบกหรือผู้ทำการแทนทราบว่าจะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบุคคลใด

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา สามารถจำแนกแนวทางที่ศาลฎีกาพิจารณาว่าเมื่อใดจึงจะถือว่าผู้แทนนิติบุคคลรู้เป็น 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ถือว่าผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ผู้แทนนิติบุคคลลงนามรับทราบรายงานการสอบสวนที่ระบุตัวผู้จะต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1491/2535 คณะกรรมการสอบสวนของกรมทางหลวง ได้ทำการสอบสวนและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องรับผิดชอบแล้วได้รายงานเสนอไปยังอธิบดีเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2528 และอธิบดีทราบเรื่องเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2528 ถือได้ว่าอธิบดีผู้แทน โจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2528

ตามแนวทางนี้ถือเป็นหลักเกี่ยวกับการรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยศาลพิจารณากำหนดเอาวันที่ลงนามรับทราบรายงานการสอบสวนเป็นวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เห็นได้ว่า ระยะเวลาที่ผู้แทนนิติบุคคลลงนามในรายงานการสอบสวนกับวันที่เสนอรายงานมีระยะห่างกันไม่มาก ซึ่งการพิจารณาว่าเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นระยะเวลานานนั้น อยู่ในดุลพินิจของศาลที่จะเป็นผู้พิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป

แนวทางที่สอง ในกรณีที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับรายงานการสอบสวนที่ระบุตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบแล้วแต่ได้สั่งการอย่างอื่นต่อไป เช่น สั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องจำนวนเงินที่ผู้ต้องหาจะต้องรับผิดชอบหรือยังมีบุคคลอื่นที่จะต้องร่วมรับผิดชอบด้วยหรือไม่ ศาลฎีกาจะถือว่า

ผู้แทนนิติบุคคลนั้นได้รู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วในวันที่ได้ลงนามทราบรายงานการสอบสวนดังกล่าว เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 781/2526 จำเลยเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประมาทเดินเลื้อยเป็นเหตุให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาเบียดบังเอาเงินของกรมที่ดินโจทก์ไป เมื่อคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งทำรายงาน กองวิชาการทำความเข้าใจเสนออธิบดีกรมที่ดินว่าควรสั่งให้กรรมการสอบสวนเพิ่มเติม อธิบดีมีคำสั่งเห็นชอบด้วย แสดงถึงการรับทราบรายงานการสอบสวนนั้นแล้ว ต้องถือว่าโจทก์รู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่อธิบดีมีคำสั่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1040/2534 คณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งรายงานว่าจำเลยต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง แม้จะไม่ปรากฏชัดว่าอธิบดีโจทก์ลงนามรับทราบรายงานดังกล่าวเมื่อใด แต่โจทก์ก็ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนเงินที่จำเลยต้องรับผิดชอบให้แน่นอน ดังนี้ ต้องถือว่าโจทก์รู้ว่าจำเลยเป็นผู้ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในช่วงเวลาก่อนหรืออย่างช้าที่สุดในวันที่ออกคำสั่ง คือ วันที่ 31 พฤษภาคม 2525 และการที่โจทก์มีคำสั่งดังกล่าวไม่ใช่เหตุที่จะอ้างว่ายังไม่รู้ตัวผู้รับผิดชอบ มิฉะนั้น อายุความที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะขยายออกไปแล้วแต่ความล่าช้าในการดำเนินการของโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 114/2545 คณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง สรุปผลว่าจำเลยต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์โดยแจ้งให้เลขาธิการโจทก์ทราบเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2537 จึงถือได้ว่าโจทก์รู้ถึงผู้ที่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งว่าเป็นจำเลยตั้งแต่ก่อนหรืออย่างช้าที่สุดในวันที่โจทก์มีบันทึกถึงผู้ทรงคุณวุฒิ แม้ต่อมาเลขาธิการโจทก์จะเสนอขอความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม แต่ผลการพิจารณาก็มิได้เปลี่ยนแปลงตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งแต่อย่างใด และแม้เลขาธิการโจทก์จะลงนามเห็นชอบให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2538 ก็ไม่ทำให้การรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนของโจทก์อันเป็นการเริ่มนับอายุความเปลี่ยนแปลงไป เพราะมิฉะนั้นแล้วอายุความก็จะขยายออกไปได้เรื่อยๆ แล้วแต่ความล่าช้าของโจทก์ เมื่อโจทก์ฟ้องคดีวันที่ 15 มีนาคม 2539 พันกำหนด 1 ปี นับแต่วันรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง คดีโจทก์จึงขาดอายุความ

การรับรายงานของผู้แทนหน่วยงานของรัฐ เช่น อธิบดีกรมต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล อาจเป็นรายงานของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง หรือคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งก็ได้ ย่อมถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1141/2537 อธิบดีกรมโจทก์ได้รับรายงานผลการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งว่าคือจำเลยทั้งสอง ตั้งแต่วันที่ 26 สิงหาคม 2528 ถือว่าโจทก์ได้รู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แม้ต่อมาจะมีการสอบสวนเพิ่มเติมแต่ผลการสอบสวนก็หาได้เปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบไม่ และแม้จะมีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม อ.ก.พ. ของโจทก์ ซึ่งมี

อธิบดีกรมโจทก์เป็นประธานในที่ประชุมหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายในวันที่ 16 กันยายน 2529 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จำเลยทั้งสองรับผิดชอบคดีตาม ก็หาทำให้อายุความในมูลละเมิดหนึ่งปีที่กฎหมายกำหนดไว้ในการเรียกร้องค่าเสียหายขยายไปไม่ เพราะมตินั้นแล้วอายุความดังกล่าวก็ขยายออกไปได้เรื่อยๆ แล้วแต่ความล่าช้าในการดำเนินการของโจทก์ ดังนั้น เมื่อโจทก์ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2530 คดีโจทก์จึงขาดอายุความ

คำพิพากษานี้ นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของหน่วยงานของรัฐในเรื่องการสอบสวนหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบแพ่ง เมื่อมีการรายงานผลการสอบสวนให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แม้ว่าต่อมาจะมีการสอบสวนเพิ่มเติมซึ่งผลการสอบสวนก็มิได้เปลี่ยนตัวผู้ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งแต่อย่างใด ซึ่งการสอบสวนเพิ่มเติมก็อาจเป็นเพียงว่าจะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งมากขึ้นหรือน้อยลงเท่านั้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ยังคงต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดอยู่เช่นเดิม และศาลฎีกายังให้ข้อคิดว่า หากถือเอาการสอบสวนต่อๆ มาและรายงานครั้งสุดท้ายเป็นเกณฑ์ ทั้งที่มีรายงานผลอย่างแน่นอนแล้วว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งทำให้อายุความขยายออกไปเรื่อยๆ อีกทั้ง การสอบสวนที่ใช้เวลานานขึ้นอยู่กับความล่าช้าในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ นั้น มิใช่ความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จึงไม่ควรสร้างภาระให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วยการถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานรับทราบรายงานผลการสอบสวนครั้งสุดท้ายเป็นวันที่เริ่มนับอายุความ ตามแนวทางนี้ ศาลฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเป็นคุณแก่จำเลย เนื่องจากในกรณีดังกล่าวหน่วยงานให้มีการพิจารณาสอบสวนเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มเติม แต่ผลการสอบสวนในส่วนของผู้ต้องรับผิดชอบก็ไม่เปลี่ยนแปลง ระยะเวลาที่เนิ่นนานออกไปเป็นความบกพร่องในระบบงานของหน่วยงานซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงไม่ควรขยายเวลาสำหรับความรับผิดชอบของจำเลยออกไป

แนวทางที่สาม ถือว่าผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ผู้แทนนิติบุคคลได้รับรายงานการสอบสวนที่ระบุตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบไว้แล้ว แม้จะยังไม่ได้พิจารณาเรื่องราวตามรายงานดังกล่าวในวันที่ได้รับรายงานก็ตาม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 436/2537 คณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนและสรุปผลการสอบสวนเสนออธิบดีกรมการแพทย์เมื่อปลายเดือนเมษายน 2528 ว่าจำเลยทั้งสองต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าเสียหายแก่โจทก์ ต้องถือว่ากรมการแพทย์โจทก์รู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ปลายเดือนเมษายน 2528 แม้อธิบดีกรมการแพทย์จะยังไม่ได้พิจารณาเรื่องราวตามสำนวนการสอบสวนในวันดังกล่าว แต่ได้ลงนามในรายงานการสอบสวนและมีคำสั่งเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2528 ก็หาไม่ผลทำให้การรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนของโจทก์เปลี่ยนแปลงไปไม่ โจทก์ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2529 จึงเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่โจทก์รู้ว่าจำเลยทั้งสองเป็นผู้กระทำละเมิดต่อโจทก์ คดีโจทก์จึงขาดอายุความ

ตามคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น คณะกรรมการฯ ได้สรุปและเสนอผลการสอบสวนให้กับ อธิบดีไปแล้ว แต่อธิบดีก็มีได้พิจารณารายงานการสอบสวนเป็นความบกพร่องของอธิบดีที่มีได้ พิจารณาด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากในฐานะอธิบดีต้องรู้ถึงหน้าที่ของตนว่าเรื่องใดมีความสำคัญ เร่งด่วนมากกว่ากัน เรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นเรื่องที่มีอายุความในการฟ้องคดีควร ต้องเป็นเรื่องพิจารณาเร่งด่วนหากอธิบดีละเลยอาจทำให้คดีขาดอายุความและก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานได้ ศาลฎีกาจึงพิจารณาให้ถือตั้งแต่วันที่คณะกรรมการเสนอรายงานผลการ สอบสวนจากแนวคำพิพากษาดังกล่าวจะเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในฐานะหรือตำแหน่งที่มี อำนาจพิจารณาตัดสินใจพิจารณาว่าเรื่องใดมีความสำคัญก่อนหลังเพื่อการปฏิบัติงานที่มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แต่การที่ผู้เสียหายแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนยังไม่ถือว่าโจทก์รู้ถึงตัวผู้จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7251/2544 แม้ ช. ผู้จัดการของโจทก์อำเภอลาด หลุมแก้ว ได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไปแจ้งความต่อพนักงาน สอบสวนก็ตามแต่เป็นการแจ้งความตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นว่ามีผู้ใดเกี่ยวข้องในเหตุนั้นบ้าง เพื่อหา ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วรายงานตามลำดับชั้นบังคับบัญชาให้ผู้แทนของโจทก์คือ ผู้ว่าการ สังกัด ทั้งในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีก็ไม่ปรากฏข้อความว่าจำเลยที่ 1 เข้าเกี่ยวข้องรับผิดชอบ แต่อย่างไรจึงถือไม่ได้ว่าโจทก์รู้ถึงการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 และรู้ว่าจำเลยที่ 1 ต้องใช้ค่า สินไหมทดแทนในวันที่ ช. ไปแจ้งความ

อนึ่ง การสอบสวนทางวินัย เป็นกรณีที่สอบสวนว่าผู้้นกระทำผิดทางวินัยหรือไม่ เท่านั้น ซึ่งอาจไม่ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง วัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แตกต่างกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยรายงานผลการสอบสวนให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ เช่น อธิบดีของกรมนั้น จึง เป็นคนละเรื่องกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 155/2530 การสอบสวนเพื่อ ลงโทษทางวินัยเพราะเหตุบกพร่องต่อหน้าที่ราชการ เป็นคนละกรณีกับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบ ทางแพ่งเพราะการบกพร่องต่อหน้าที่ราชการอาจไม่ถึงขนาดที่จะต้องรับผิดชอบทางแพ่งได้ ดังนั้น การ ที่รองผู้บัญชาการทหารอากาศทำการแทนผู้บังคับบัญชาทหารอากาศได้ทราบเรื่องที่จำเลยที่ 2 ถูก ลงทัณฑ์และทำหนังสือถึงผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด เพื่อแจ้งเรื่องที่จำเลยที่ 2 ถูกลงทัณฑ์ให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมทราบ จึงยังถือไม่ได้ว่าโจทก์ไม่รู้ถึงการละเมิดและผู้ทำละเมิด แล้วตั้งแต่วันดังกล่าว

ตารางที่ 13 ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<p>1.ระยะเวลาของการบังคับใช้</p>	<p>พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539</p>	<p>โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ กรรมการกฤษฎีกาจึงวางแนวปฏิบัติว่า ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและระเบียบใหม่</p> <p>ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำละเมิด ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด</p> <p>อายุความเป็นองค์ประกอบอุปกรณ์อย่างหนึ่งของหน้าที่เกี่ยวข้อง หากการกระทำเกิดก่อนที่พระราชบัญญัติและระเบียบใหม่ใช้บังคับ กรณีต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิม</p>
<p>2.หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่</p>	<p>หน่วยงานของรัฐ</p>	<p>ประเภทที่หนึ่ง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>ประเภทที่สอง รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา</p>

	เจ้าหน้าที่	<p>ประเภทที่สาม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539</p>
3.ประเภทของความรับผิดชอบต่อละเมิดของเจ้าหน้าที่	1.การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก	<p>เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการหรือฐานะอื่นใด และรวมถึงลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับ</p> <p>เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวกรณีที่มีการกระทำละเมิดมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (ม.5)</p> <p>กรณีความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ โดยตรงต่อผู้เสียหายและจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (ม.6)</p> <p>ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน (ม. 11) หรือการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล</p>

	2.การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	<p>ก. กรณีที่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่ในสังกัดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น</p> <p>ข. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ก็ตามให้นำหลักเรื่องหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่มาบังคับใช้โดยอนุโลม</p>
อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน		<p>กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม อายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน (ม.10)</p>

3.2.3 ขอบเขตการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.3.1 นิยามคำว่า “คำสั่ง” ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

นายสะเทือน ชูสกุล อธิบายในเรื่องนี้ว่า “...ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ในทำนองเดียวกับการใช้สิทธิไล่เบี้ยในกรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นแก่เอกชนดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจเช่นนั้น ต้องฟ้องร้องเป็นคดีไปตามปกติ (มาตรา 12) ...”²⁶

ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อธิบายว่า “...การที่มาตรา 12 ใช้คำว่ามีอำนาจออกคำสั่งเป็นมาตรการพิเศษอันหนึ่งซึ่งจะต้องโยกกลับไปใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (วิ.ปกครอง) คือในมาตรา 55 ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ว่าการบังคับจะไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น กรณีนี้มาตรา 12 กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงเอามาใช้ได้ วิธีเอามาใช้ก็คือว่า กรณีที่เป็นหนี้เงินเพราะฉะนั้นก็เข้ามาตรา 57 ของ วิ.ปกครอง ก็คือว่าทางราชการออกคำสั่งให้ชำระภายในเวลาเท่าไร ถ้าทางราชการจะบังคับก็จะออกหนังสือเตือนไปว่าให้ชำระภายในเวลาเท่านั้นเท่านี้ ซึ่งไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่ชำระจะยึดทรัพย์ขายทอดตลาด ถ้ายังไม่ชำระอีกเป็นครั้งที่สอง คราวนี้ก็ใช้มาตรการบังคับตามมาตรา 57 ได้เลย ก็คืออาจจะยึดทรัพย์ขายทอดตลาด...”²⁷

รศ.ดร.วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ อธิบายว่า “...การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้วจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนี้

²⁶ สะเทือน ชูสกุล, “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” วารสารสภาพนัยความ 5, 28 (2540) : 22.

²⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, ณ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 24-28 มีนาคม 2540, หน้า 43.

หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เพียงแต่ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงชดใช้คืนให้แก่ตนได้ ทั้งนี้จะเห็นได้จากความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา 12 ที่ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตาม มาตรา 8... ให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่ กำหนด” คำสั่งนี้เป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ดังนั้น ถ้าถึงกำหนดแล้วเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ผู้เป็น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นอาจมีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งชำระภายในเวลาที่ กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่ง นั้น อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งและขาย ทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้...”²⁸

นายศักดิ์ สนองชาติ อธิบายว่า “... การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งต่อผู้เสียหายและ หน่วยงานของรัฐ ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียก ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน นอกจากนี้ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐยังจำกัดเฉพาะเรียกให้ชำระเงินจะเรียก ให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบทรัพย์สิน หรือปฏิบัติการชำระหนี้เป็นอย่างอื่นมิได้

คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 5 ซึ่งอาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 ทั้งยัง อาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้

ฯลฯ

ฯลฯ

เนื่องจากคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นคำสั่งที่บังคับ ได้โดยไม่ต้องฟ้องขอให้ศาลบังคับ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดจะต้องเป็นฝ่าย ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้เพิกถอนคำสั่ง หรือระงับการบังคับตามคำสั่ง

อนึ่ง การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามมาตรา 12 ถ้าได้กระทำภายในกำหนดอายุความ ย่อมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกับการฟ้องคดีอันเป็นเหตุให้อายุ ความสะดุดหยุดลงตามมาตรา 193/14”²⁹

²⁸ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541) : 383.

²⁹ ศักดิ์ สนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทาง ละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2540), หน้า 152.

นายพรเพชร วิชิตชลชัย อธิบายว่า “... (3) ปัญหาว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 วรรคท้ายมีความหมายและสำคัญเพียงใดนั้น เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเปรียบเสมือนคำเตือนให้ข้าราชการนั้นและไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับคดีเพื่อข้าราชการนั้นได้ อีกทั้งไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการฟ้องร้องคดีแต่อย่างใด เนื่องจากคดีละเมิดถือว่าผิดนับตั้งแต่วันที่กระทำละเมิด นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาและไม่อาจดำเนินการทางวินัยได้ ...”¹⁰

นักกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่า คำว่า “คำสั่ง” ตามมาตรา 12 เป็นคำสั่งทางปกครอง โดยการพิจารณาตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า “ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่

1) กระทำโดยเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ คือ ผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดแทนรัฐ เจ้าหน้าที่อาจเป็นบุคคลธรรมดา ได้แก่ บรรดาข้าราชการต่างๆ หรือพนักงานของส่วนราชการ หรือเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร หรือเป็นนิติบุคคล เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ คำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์จะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งถูกกำหนดโดยกฎหมายและกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตน ตามปกติเป็นหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งที่จะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตนเอง เว้นแต่เป็นกรณีที่อาจมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ตามกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 38 ได้วางหลักทั่วไปในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

¹⁰ พรเพชร วิชิตชลชัย, “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : สรุปสาระสำคัญและข้อสังเกต,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : จีระการพิมพ์, 2543), หน้า 625-626.

ไว้ โดยการมอบอำนาจจะต้องทำเป็นหนังสือและระบุบุคคลผู้รับมอบอำนาจไว้ ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจต่อไปให้บุคคลอื่นมิได้ เว้นแต่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผล ทั้งมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ ผู้มอบอำนาจจึงไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับมอบอำนาจ เว้นแต่ผู้มอบอำนาจจะบกพร่องในหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ

2) การใช้อำนาจสั่งการ

คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการแสดงเจตนาหรือการสั่งการฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่รัฐ แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจเหนือประชาชนภายในรัฐ และต้องเป็นการสั่งการที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย อำนาจในที่นี้หมายถึง อำนาจทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การใช้อำนาจรัฐทำในหลายรูปแบบ เช่น

การสั่งการ เช่น การสั่งให้เอกชนหรือถอนอาคารที่สร้างผิดแบบตามกฎหมายควบคุมอาคาร หรือการสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

การอนุญาต เช่น การอนุญาตก่อสร้างอาคาร หรือออกใบอนุญาตต่างๆ เช่น ใบอนุญาตขับขี่ หรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพต่าง ๆ

การอนุมัติ เช่น การอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ

การวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีเอกชนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่จึงอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชา การวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเอกชนไม่เห็นด้วย เอกชนอาจฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย

การรับจดทะเบียน เช่น การรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน การจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม การจดทะเบียนสมรส

3) มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิ

คำสั่งทางปกครองต้องมุ่งประสงค์กำหนดผลทางกฎหมายอันเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เช่น การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น การมุ่งต่อผลในทางกฎหมายทำให้คำสั่งทางปกครอง แตกต่างจากปฏิบัติการทางปกครองที่ไม่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายแต่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบ และมีผลต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม และไม่ว่าจะมุ่งประสงค์ในทางใดหากกระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล กรณีนี้มีความหมายกว้างกว่ากรณีเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของบุคคล โดยหมายถึงผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ รวมถึงสิทธิหน้าที่ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่จะมีในอนาคตย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำขอที่ให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดหรือยกคำขอนั้นย่อมกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเอกชนที่จะมีขึ้นในอนาคตจึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองทุกกรณี ส่วนการเพิกเฉยแม้ว่าจะยังไม่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น แต่ก็ทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่อาจทราบความแน่นอนของสิทธิหน้าที่ได้หากผ่านระยะเวลาที่เหมาะสมไป บางระบบกฎหมายถือว่าการเพิกเฉยนี้เป็นการปฏิเสธโดยปริยาย เพื่อเอกชนจะได้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านและดำเนินการต่อไปตามกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

การให้คำแนะนำ ความเห็น หรือคำปรึกษาเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมออกคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิและหน้าที่ของเอกชนแต่อย่างใด ผู้รับคำแนะนำ ความเห็น หรือคำปรึกษาเลือกที่จะปฏิบัติตามหรือมีคำสั่งตามคำแนะนำ ความเห็น หรือคำปรึกษานั้นหรือไม่ก็ได้ แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องขอคำแนะนำ ความเห็น หรือคำปรึกษาจากอีกหน่วยงานหรือคณะกรรมการต่างๆ ก็ได้ทำให้คำแนะนำ ความเห็น หรือคำปรึกษากลายเป็นคำสั่งทางปกครองได้

คำสั่งแสดงสิทธิ เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งยืนยันหรืออธิบายความหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้ว หรือเป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและตีความกฎหมายเพื่อแสดงว่าสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นอยู่แล้วนั้นมีสภาพเช่นใด ดังนั้น โดยสภาพคำสั่งแสดงสิทธิจึงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ของบุคคล แต่เป็นการรับรองหรือยืนยันว่าสิทธิหน้าที่ของบุคคลมีอยู่เช่นใดเท่านั้น คำสั่งแสดงสิทธิมี 2 ประเภท คือ

ก. คำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ประเภทที่แสดงสภาพของสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้ว อันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองอันหนึ่งอันใด โดยอาจเป็นการยืนยันหรืออธิบายสาระของคำสั่งทางปกครองเดิมให้ชัดเจนขึ้น และมีได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระของคำสั่งทางปกครองเดิม คำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ประเภทนี้จึงไม่มีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยสภาพ

ข. คำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ประเภทที่แสดงสภาพของสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้วโดยกฎหมายมิได้เนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองอันใด ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นเช่นใดก็จะยึดถือปฏิบัติบังคับให้เป็นไปตามนั้น การที่สิทธิหน้าที่ทั้งหลายเกิดขึ้นแล้วก่อนมีคำสั่งจึงมิใช่องค์ประกอบสำคัญของคำสั่งทางปกครอง แต่การที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจจะบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนฝ่ายเดียวนั้น ย่อมเป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายโดยการใช้อำนาจรัฐ คำสั่งแสดงสิทธิหน้าที่ประเภทนี้จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

4) เกิดผลเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองจะเกิดผลเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับเฉพาะบุคคลและเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไป คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจากกฎ เนื่องจากกฎใช้บังคับเป็นการทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรมซึ่งเป็นการวางหลัก ยังไม่ใช้กับข้อเท็จจริงอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม คำสั่ง

ทางปกครองบางประเภทอาจใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่บังคับกับกลุ่มคน เช่น การที่เทศบาลประกาศห้ามเข้าเขตเพลิงไหม้ เป็นการประกาศห้ามบุคคลทุกคนเข้าเขตที่กำหนด แม้จะบังคับกับบุคคลหลายคนคล้ายกฎแต่ก็ไม่มีสภาพเป็นกฎเพราะมุ่งให้เกิดผลแก่กลุ่มบุคคลที่แน่นอนแล้ว

5) มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองรับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ทราบใดที่ยังไม่แจ้งก็ถือว่ามิผลอยู่ในหน่วยงาน เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณายังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยทั่วไปคำสั่งภายในฝ่ายปกครองจะเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการทำงาน ไม่ว่าในแง่ของการกำหนดวิธีการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการมอบหมายให้บุคคลใดรับผิดชอบงานส่วนใด คำสั่งเหล่านี้เป็นคำสั่งที่มีฐานตามกฎหมายและการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทางวินัยแต่ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

จากองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐผู้เสียหายจากการกระทำละเมิด เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งในฐานะผู้ใช้อำนาจเหนือออกคำสั่งฝ่ายเดียว โดยมีต้องขอความเห็นชอบหรือความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งก่อน และเป็นคำสั่งที่ออกโดยเฉพาะเจาะจงต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเฉพาะเรื่องค่าสินไหมทดแทน แม้ว่าจะเป็นการสั่งของหน่วยงานที่ออกแก่เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานแต่ก็ถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก เนื่องจากมิใช่คำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับคำสั่งในฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ในแนวทางปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศส นักกฎหมายเห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น การเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากการกระทำละเมิดย่อมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชนด้วย เมื่อเป็นความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้นักกฎหมายส่วนใหญ่จะมีความเห็นว่า คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ก็มีนักกฎหมายบางส่วนเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือเตือนให้ชำระหนี้เท่านั้นเนื่องจากการกระทำละเมิด ผู้กระทำละเมิดผิดนัดตั้งแต่วันทำละเมิด โดยพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำละเมิดว่าเป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง แม้เป็น

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐ ก็เป็นความสัมพันธ์ในทางแพ่ง การขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม หน่วยงานไม่มีอำนาจที่จะใช้การบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงจำต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งก่อนเสมอ ดังเช่น ระบบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แนวทางปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้โดยการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน โดยเจ้าหน้าที่สามารถคัดค้านการออกคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว เนื่องจากเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายมหาชน ศาลคดีชั้นต้นได้รับรองเขตอำนาจของศาลปกครองอย่างชัดเจนของหลักที่ว่าเขตอำนาจศาลขึ้นอยู่กับเนื้อหาของคดีในคดี Moritz

3.2.3.2 ขั้นตอนการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ต้องเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรง หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้วหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกและภายหลังมาใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อความเสียหายดังกล่าวเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ โดยตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็เจ้าหน้าทีภายในสังกัดของตนหรือไม่ก็ตาม หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ขั้นตอนในการออกคำสั่งย่อมเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกระทรวงการคลังเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและมีมติให้ระเบียบดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าวกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการสอบสวน ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก การดำเนินการและกระบวนการสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3.2.3.2.1 การรายงานความเสียหาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 7 กำหนดว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น”

ในกรณีที่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเองจะเป็นผู้กระทำหรือถูกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือบุคคลภายนอกทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลทรัพย์สินหรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าว จะต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบ เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบเรื่องก็จะต้องรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงาน หรือบุคคลที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นมอบหมาย

หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ตามข้อ 9 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้รายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

- 1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี
- 2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น
- 3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

เห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี คณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จะมีลักษณะที่ไม่อาจมีผู้บังคับบัญชาได้ โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวง หรือคณะกรรมการต้องมีการดำเนินงานอย่างอิสระเพื่อความเป็นกลางและเป็นธรรมจึงมักจะไม่มีผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ผู้ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ย่อมไม่อาจมีผู้บังคับบัญชาได้ กฎหมายจึงต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า หากเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรายงานความเสียหายต่อผู้ใดเพื่อจะได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบต่อไป

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่รายงานความเสียหายดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่กฎหมายกำหนดให้รายงานความเสียหายด้วยนั้นเจ้าหน้าที่ดังกล่าว อาจมีความรับผิดทางวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่

ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ การไม่ปฏิบัติตามแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

3.2.3.2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 กำหนดว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย”

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานได้รับรายงานความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงาน เช่น การใช้งบประมาณค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไปจ้างเหมาดมดินในที่สาธารณประโยชน์เพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ต่อมา ปรากฏว่าคณะอนุกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยงานราชการในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลักมีมติไม่เห็นชอบให้กระทรวงพาณิชย์ใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าว กระทรวงพาณิชย์จึงไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานพาณิชย์จังหวัดในที่ดินดังกล่าวต่อไปได้นั้น เป็นกรณีที่ได้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงพาณิชย์โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้ว³¹

หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยคำว่า “เหตุอันควรเชื่อ”

³¹บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (กรณีการใช้งบประมาณค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานพาณิชย์จังหวัดนครราชสีมาเป็นค่าถมดินในที่สาธารณประโยชน์บริเวณบึงห้วยทะเล)

ไม่มีความหมายแตกต่างจากความหมายโดยทั่วไป ฉะนั้น เหตุอันควรเชื่อจึงต้องพิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เช่น

กรณีองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและกำหนดวิธีการทำลายผลิตภัณฑ์นมที่เสื่อมคุณภาพของสำนักงาน อ.ส.ค. ภาคกลางแล้วพบว่า มีผลิตภัณฑ์นมที่เสื่อมคุณภาพและขออนุมัติทำลาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ การแสวงหาข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่กระทำให้ละเมิดและต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดหรือไม่ และมีค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้จำนวนเท่าใด ซึ่งตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นโดยชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือในกรณีที่มิชัดแจ้งแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้ละเมิดต้องชดใช้ กรณีดังกล่าวปรากฏว่า อ.ส.ค. ต้องทำลายผลิตภัณฑ์นมที่เสียและเสื่อมคุณภาพ ซึ่งความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการบริหารจัดการเกี่ยวกับการผลิต การจัดเก็บสินค้า การจัดซื้อและการจัดจำหน่ายที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเกิดจากการกระทำโดยตรงของเจ้าหน้าที่ของ อ.ส.ค. ผู้อำนวยการ อ.ส.ค. จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อให้คณะกรรมการได้แสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำให้ละเมิดต้องรับผิดชอบ³²

กรณีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้เบิกรถยนต์ราชการพร้อมด้วยพนักงานขับรถยนต์ราชการเพื่อไปปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานการปรับปรุงระวางแผนที่ ณ จังหวัดกำแพงเพชร เพชรบูรณ์ หนองบัวลำพู อุตรธานี ขอนแก่น และอุบลราชธานี ปรากฏว่าขณะเดินทางกลับกระเจกด้านหน้าของรถยนต์ดังกล่าวได้แตก โดยไม่ทราบสาเหตุและไม่มีคู่มือ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้รายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นถึงเลขาธิการ ส.ป.ก. ว่าเหตุที่เกิดขึ้นนั้นเชื่อได้ว่าไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด เลขาธิการ ส.ป.ก. เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ

³² บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีการทำลายผลิตภัณฑ์นมที่เสื่อมคุณภาพขององค์การส่งเสริมกิจการ โคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.)

ประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในการซ่อมเปลี่ยนกระจกรถยนต์ดังกล่าว³³

ดังนั้น การกระทำละเมิดดังกล่าวที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า หากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ภายในเวลาอันสมควร ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้ตามที่เห็นสมควรตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในด้านการบริหารงานภายในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นหลัก หากพิจารณาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจตัดสินใจอาจเทียบเคียงได้กับผู้แทนนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำนิติกรรมและลงนามผูกพันนิติบุคคลดังกล่าวได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 กำหนดให้ สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ได้แก่ เอกอัครราชทูต และหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีว่าการทบวง และมีปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง เป็นหัวหน้าสำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวง

สำหรับกรณีราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52 กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล หัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ก่อนประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนราชการถือปฏิบัติตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 ข้อ 1 กำหนดว่า เมื่อเกิดการทุจริตเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ให้กรมเจ้าสังกัดแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้

³³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังทราบทันที ส่วนในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทันทีเช่นกัน และขณะเดียวกันให้กระทรวง หรือกรมเจ้าสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี รับผิดชอบการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง ดังนั้น แนวทางปฏิบัติเดิมเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค เช่น

กรณีหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ หรือโรงพยาบาลต่าง ๆ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เมื่อยกเลิกระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง และบังคับให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประเด็นพิจารณาผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงเปลี่ยนไปเป็นว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สินนั้นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน กล่าวคือ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาล ซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือฟ้องผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว³⁴

หรือกรณีหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมป่าไม้ ถูกกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของกรมป่าไม้ ไม่ว่าจะ เป็นสำนักงานป่าไม้จังหวัดท้องที่หรือสำนักงานป่าไม้อำเภอท้องที่ ถ้ากรมป่าไม้เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวอธิบดีกรมป่าไม้ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด³⁵

เห็นได้ว่าการพิจารณาเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค มิใช่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อไป แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการในหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค แต่การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สิน ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

³⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

³⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

คณะกรรมการฯ จึงต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ แต่มีข้อสังเกตว่าการพิจารณาในลักษณะดังกล่าวทำให้ระบบราชการมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลาง และอาจทำให้เกิดความขัดข้องในการบริหารราชการได้ เพื่อผ่อนคลายและกระจายภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ หน่วยงานดังกล่าวอาจมอบอำนาจในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ตามมาตรา 38 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้”

๑๓๑

๑๓๑

(5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด”

โดยการมอบอำนาจตามมาตรานี้จะต้องทำเป็นหนังสือ บางกรณีหากมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดูแลทรัพย์สินดังกล่าว หากเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 11 บัญญัติว่า “การสั่งจ่ายเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย...” ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเงินภายในคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ หากเกิดความเสียหายแก่เงินดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

นอกจากนี้ แม้ว่าความเสียหายที่เกิดต่อทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐมิได้เป็นเจ้าของ แต่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของสถาบันราชภัฏ ทูจริตย์ยกยอกเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยคณะกรรมการพิจารณาให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของแต่ละสถาบันการศึกษาจะเป็นผู้คัดเลือกนักเรียน นักศึกษา ผู้สมควรได้รับทุน และแจ้งต่อกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อโอนเงินค่าเล่าเรียนเข้าบัญชีธนาคารของสถาบันการศึกษานั้นๆ ส่วนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับหลักสูตรและเงินค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างเรียน กองทุนฯ จะโอนเข้าบัญชีของนักเรียนนักศึกษาผู้ได้รับทุน ดังนั้น นับแต่กองทุนฯ โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของสถาบันการศึกษาดังกล่าว เงินจำนวนดังกล่าวจึงอยู่ในความครอบครองดูแลของสถาบันราชภัฏ การที่เจ้าหน้าที่ของสถาบันราชภัฏได้รับมอบหมายจาก

อธิการบดี ให้เป็นผู้มีอำนาจในการเบิกจ่ายหรือโอนเงินดังกล่าวก่อความเสียหายต่อเงินในบัญชี กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ³⁶ เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิด

การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

การกระทำละเมิดมิใช่ว่าจะเกิดจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เท่านั้น แต่อาจเกิดจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานก็ได้ ตามข้อ 10 และข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หัวหน้าหน่วยงานของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความ เสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด อาจร่วมกันแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยมีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยแต่งตั้งจาก เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดสังกัดหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่เห็นสมควร

โดยลักษณะของการกระทำที่จะมีการร่วมกันตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดนั้น อาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อีกแห่งหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือกรณีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานกระทำละเมิดต่อ หน่วยงานของรัฐ เช่น

กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดซื้อเครื่องบินจากต่างประเทศและมอบอำนาจให้ เจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุเป็นผู้ดำเนินพิธีการศุลกากรและรับส่งเครื่องบินดังกล่าว เจ้าหน้าที่บริหาร พักสวดังกล่าวได้ติดต่อเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรเพื่อขอคำแนะนำการปฏิบัติพิธีการทางศุลกากรและ มอบหนังสือมอบอำนาจในการรับส่งของและดำเนินการเกี่ยวกับพิธีการศุลกากร เจ้าหน้าที่กรม ศุลกากรทำการประเมินและเขียนข้อความว่า “ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 3 (3) แห่งประมวล รัษฎากร” ในใบส่งสินค้าขาเข้าฯ ต่อมา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับมอบเครื่องบินและนำ เอกสารดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรเพื่อตรวจปล่อยเครื่องบิน แต่สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยาน กรุงเทพมหานครแจ้งว่าเครื่องบินนำเข้าจะต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7 ของราคารวมค่าภาษีอากรทำ

³⁶ พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538

“มาตรา 7 ฯลฯ

ฯลฯ

ให้สถาบันเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ”

ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับความเสียหายที่ต้องจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่กรมสรรพากร ความเสียหายดังกล่าวเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่สำนักงานศุลกากรท่าอากาศยานกรุงเทพ³⁷

กรณีเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ปลอมหนังสือรับรองการทำประโยชน์และให้บุคคลภายนอกนำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวไปจำนอง เพื่อประกันเงินกู้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยเจ้าหน้าที่ที่ดินผู้นั้นเองเป็นผู้รับจดทะเบียนจำนองที่ดิน การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินรับจดทะเบียนจำนองโดยรู้ว่าย่นหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นเอกสารปลอม เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ดินปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร³⁸

กรณีการทุจริตเงินฉาบปกปิดสงเคราะห์ของการฉาบปกปิดสงเคราะห์ สำนักงานนายกรัฐมนตรี โดยการจ่ายเงินฉาบปกปิดสงเคราะห์นั้น ผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์จะต้องยื่นคำขอรับเงินฉาบปกปิดสงเคราะห์ต่อเลขานุการการฉาบปกปิดสงเคราะห์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเลขานุการตรวจสอบแล้วจะส่งเรื่องให้เหรียญกษาปณ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่กองคลัง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งจ่ายเงิน เหรียญกษาปณ์ส่งจ่ายโดยลงนามในใบเบิกเงินของธนาคารและมอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีไปเบิกเงินและปรับยอดเงินในบัญชี แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่นำเงินไปมอบให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือปลอมหนังสือสำคัญการรับเงิน หรือปลอมเอกสารของสมาชิกที่มีชีวิตอยู่จนถึงแก่กรรมและขอรับเงินฉาบปกปิดสงเคราะห์ และบางกรณีรับเงินจากสมาชิกแล้วไม่นำส่งการฉาบปกปิดสงเคราะห์ เห็นได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี³⁹

การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเนื่องจากต้องการให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายมีโอกาสร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ ดังนั้น คำว่า “การกระทำของเจ้าหน้าที่” ตามข้อ 11 ของระเบียบสำนัก

³⁷บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

³⁸บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย

³⁹บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตเงินฉาบปกปิดสงเคราะห์

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กรณีที่การกระทำดังกล่าวมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่จำเป็นหรือมีเหตุผลใดที่จะต้องมีการร่วมกันตั้งคณะกรรมการฯ อีก

โดยในการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวจะต้องร่วมกันพิจารณาและลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดต่างได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยเป็นกรรมการชุดเดียวกัน และได้ดำเนินการพิจารณาไปแล้ว ผลการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าวไม่เสียไป

ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้ผู้แต่งตั้งร่วมร่วมกันวินิจฉัยและเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลังและเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นเช่นไรแล้ว ในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมมีความเห็นแตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ซึ่งหากเป็นการร่วมกันแต่งตั้งกรรมการระหว่างส่วนราชการด้วยกันแล้ว ไม่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับความเห็นแตกต่างกันเนื่องจากตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลัง กรณีที่ความเห็นแตกต่างกันอาจเกิดได้ในกรณีที่ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะต้องตั้งกรรมการร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลหน่วยงานแห่งนั้นมีดุลพินิจที่จะสั่งการได้ตามที่เห็นว่าถูกต้อง ดังนั้น หากมีความเห็นแตกต่างกันหาข้อยุติไม่ได้ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

กรณีที่ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

วัตถุประสงค์ที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด นอกจากจะหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะชดใช้แล้ว ระเบียบดังกล่าวยังมีประโยชน์สำหรับหน่วยงานของรัฐในการที่จะสอบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่ามีผู้ใดร่วมในการกระทำ ความผิดในเรื่องดังกล่าวอีกหรือไม่ และจะต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นจำนวนเงินเท่าใด รวมถึงตลอดถึงการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งอาจนำไปพิสูจน์ในชั้นพิจารณาคดีของศาลอีกด้วย ดังนั้น กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานเห็นว่าน่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดทันที ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0503.7/ว 92 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2544 เพื่อซักซ้อมความเข้าใจในแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบเงินขาดบัญชีในหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ทุจริต หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2539 ซึ่งได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง

กรม เทศบาล สุขาภิบาลและรัฐวิสาหกิจเร่งรัดการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบชี้มูลความผิด โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงอีก เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการขาดอายุความและกรณีอื่นๆ เว้นแต่ความรับผิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดหรือไม่ ถ้าต้องรับผิด จะรับผิดอย่างไร และนอกจากนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเร่งรัดการดำเนินคดีกับผู้กระทำละเมิดให้เกิดความเสียหายเนื่องจากคดีขาดอายุความไว้แล้ว

สำหรับกรณีที่ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้แก่

1. กรณีที่ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กรณีรถยนต์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เกิดอุบัติเหตุชนกับรถจักรยานยนต์ได้รับความเสียหาย สำนักงานฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า อุบัติเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากพนักงานขับรถยนต์ได้ขับรถยนต์ของทางราชการนำเจ้าหน้าที่ของสำนักงานไปปฏิบัติหน้าที่นอกสำนักงานฯ ระหว่างเดินทางพนักงานขับรถได้ขับรถยนต์ในช่องทางเดินรถปกติ ในช่องทางขวามือชิดขอบทาง โดยใช้ความเร็วประมาณ 50 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเมื่อถึงที่เกิดเหตุปรากฏว่ามีรถจักรยานยนต์วิ่งมาจากด้านหลังช่องทางเดินรถซ้ายมือชิดขอบทางตัดหน้ารถโดยสารประจำทางที่เดินรถในช่วงกลางแล้วพุ่งตรงเข้าหารถยนต์ของสำนักงาน ในระยะกระชั้นชิด พนักงานขับรถพยายามห้ามล้อและบีบแตรแล้ว แต่รถจักรยานยนต์ไม่สามารถหยุดได้ทันเพราะคนขับรถจักรยานยนต์ขับตัดหน้ารถประจำทางด้วยความเร็ว ภายหลังคนขับรถจักรยานยนต์ได้หลบหนีไปในระหว่างพักรักษาตัวอยู่ที่โรงพยาบาล คณะกรรมการสอบสวนฯ และสำนักงานฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด⁴⁰

2. กรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เช่น กรณีคณะกรรมการสถาบันการบิณฑลเรือมีมติเห็นชอบและประกาศใช้ข้อบังคับสถาบันการบิณฑลเรือ ว่าด้วยสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับค่าชดเชยของพนักงาน พ.ศ. 2539 และจ่ายค่าชดเชยตามข้อบังคับดังกล่าวให้กับ

⁴⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรณีไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อดีตพนักงานซึ่งเกษียณอายุราชการ โดยมิได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเนื่องจากมีข้อกำหนดให้พนักงานได้รับสิทธิประโยชน์เกินกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2534 ถือได้ว่า ข้อบังคับดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ การใดๆ ที่ดำเนินไปภายใต้ข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง คณะกรรมการสถาบันการbinพลเรือนได้มีมติให้สถาบันการbinพลเรือนเรียกเงินค่าชดเชยคืนจากอดีตพนักงานที่ได้รับชดเชยตามข้อบังคับดังกล่าว ศาลแรงงานกลางยกฟ้องเนื่องจากคดีขาดอายุความ เห็นได้ว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลและคดียังไม่ถึงที่สุดนั้น ยังไม่ถือว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้น เพราะศาลฎีกาอาจมีคำพิพากษาที่แตกต่างไปจากศาลชั้นต้นได้ การที่สถาบันการbinพลเรือนได้ฟ้องคดีต่อศาลแรงงานซึ่งศาลแรงงานได้มีคำพิพากษายกฟ้อง และสถาบันการbinพลเรือนได้อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลฎีกานั้น จะถือว่าสถาบันการbinพลเรือนได้รับความเสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ดังนั้น ในกรณีนี้ถือว่ายังไม่เกิดความเสียหายต่อสถาบันการbinพลเรือนจึงยังไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ⁴¹

3. กรณีที่ทราบจำนวนค่าเสียหายเป็นที่แน่นอนและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยหากเป็นกรณีความเสียหายที่เกิดแก่เงิน ก็ต้องชดใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว⁴² เช่น กรณีผู้รับไปรษณีย์ภัณฑ์ร้องเรียนว่าไปรษณีย์ภัณฑ์ลงทะเลเบียดต่างประเทศ ซึ่งบรรจุนับบัตร 1,000 คอยซ์มาร์ก มาด้วยสูญหายขอให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ชดใช้ กสท. ตรวจสอบว่าไปรษณีย์ภัณฑ์ดังกล่าวสูญหายไปขณะอยู่ในความครอบครองของพนักงาน กสท. จำนวน 2 คน จึงพิจารณาให้พนักงานดังกล่าวชดใช้เงินจำนวน 1,000 คอยซ์มาร์ก ให้แก่ผู้ร้องเรียนและพนักงานทั้งสองยินยอมชดใช้ เห็นได้ว่า กสท. ได้ตรวจสอบจนแน่ชัดแล้วว่าพนักงาน กสท. ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด ทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผ่อนชำระให้แก่ กสท. บางส่วนแล้ว กสท. จึงไม่มีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ⁴³

⁴¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของสถาบันการbinพลเรือน

⁴² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

“ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว”

⁴³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงกรณีไปรษณีย์ภัณฑ์สูญหาย

คุณสมบัติและข้อห้ามของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดคุณสมบัติหรือข้อห้ามของผู้ที่เป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเอาไว้อย่างชัดเจน กำหนดเพียงองค์คณะของกรรมการฯ ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่เห็นสมควร ซึ่งคุณสมบัติเดียวของกรรมการฯ คือ จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และจะสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดก็ได้ ดังนั้น ผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการฯ จะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่คนไหนคนใดภายในหน่วยงานของตน หรือจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้สั่งแต่งตั้ง แต่โดยหลักกฎหมายทั่วไปถือว่าการแต่งตั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำเพราะอาจทำให้การสอบสวนไม่ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน หรือข้อเท็จจริงอาจถูกกรรมการบิดเบือนไปได้ เช่น แต่งตั้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ขยอกเงินของทางราชการและผู้บังคับบัญชานั้นอาจต้องรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ทางราชการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย เนื่องจากมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีโอกาสขยอกเงินไปได้เป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในกรณีดังกล่าว ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ กลับดำเนินการแต่งตั้งกรรมการฯ โดยไม่เหมาะสม ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควรตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

คณะกรรมการฯ จะต้องทำการสอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด

2. ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่ทรัพย์สินมีค่าเสื่อมราคา ก็จะต้องนำค่า

เสื่อมราคาหักออกจากค่าเสียหายด้วย นอกจากนี้ กรณีละเมิดถือว่าผู้กระทำละเมิดผิดนัดตั้งแต่วันทำละเมิดยอมคิดดอกเบี้ยจากเงินค่าสินไหมทดแทนได้ร้อยละ 7.5 ต่อปี ตั้งแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4392/2541 โจทก์เป็นลูกจ้างของจำเลยซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและได้กระทำละเมิดต่อจำเลย ค่าเสียหายที่จำเลยกำหนดให้โจทก์ชำระแก่จำเลยภายในเวลาที่กำหนดเป็นหนี้เงิน เมื่อโจทก์ไม่ชำระแก่จำเลยภายในเวลาที่กำหนดถือว่าโจทก์ผิดนัดจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหนี้อย่อมมีสิทธิคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีในระหว่างเวลาผิดนัดได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12, 13 ประกอบมาตรา 8, 10 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียดอกเบี้ยในกรณีที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จึงต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องหนี้ มาใช้บังคับ จำเลยยอมมีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากโจทก์ได้

3. ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม มีหรือไม่ และจะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหายด้วย (ถ้ามี)

4. ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใดและจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาด้วยว่าจะให้รับผิดชอบใช้เท่าใด ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน จะให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด โดยคณะกรรมการจะนำเอาหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไม่ได้

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวข้างต้นตามข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้ คณะกรรมการฯ มีหน้าที่

- (ก) ตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด
- (ข) รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง
- (ค) รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (ง) ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

สำหรับรายละเอียดในการที่จะดำเนินกระบวนการสอบสวนนั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540 กำหนดรูปแบบการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดโดยส่งไปไว้แล้ว ตลอดจนกำหนดแบบบันทึกการสอบสวนไว้แล้ว

ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ ต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่และต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย เมื่อคณะกรรมการฯ สอบข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้วจะประชุมเสนอความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการฯ จะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เช่น กรรมการมีจำนวน 5 คน องค์ประชุมจะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน ในการประชุมปกติประธานกรรมการจะเป็นประธานในการประชุม แต่ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ป่วย ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในการประชุม ใช้การลงมติโดยให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน และข้อ 13 วรรคสองของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมสามารถทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมได้ ความเห็นแย้งนี้ คณะกรรมการฯ จะต้องนำมารวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการฯ ด้วย เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการฯ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะหลังจากที่คณะกรรมการฯ

ลงมติแล้วจะต้องส่งความเห็นของตนพร้อมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ไปให้ผู้สั่งแต่งตั้ง คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป ความเห็นของคณะกรรมการต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบไปด้วยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

ระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ระเบียบได้ให้ผู้สั่งแต่งตั้งฯ เป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดระยะเวลาการสอบสวนตามความจำเป็น และกำหนดระยะเวลาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไว้ด้วย

3.2.3.2.3 การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

เมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้สั่งแต่งตั้งจะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการฯ อย่างละเอียด ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่คณะกรรมการฯ เสนอความเห็นตลอดจนการพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากมีประเด็นใดที่ยังเป็นปัญหาหรือคณะกรรมการฯ ยังสอบข้อเท็จจริง ไม่ครบถ้วนผู้แต่งตั้งสามารถขอให้คณะกรรมการฯ ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปด้วยตามข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนครบถ้วนแล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการฯ ได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้สั่งแต่งตั้งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการว่าการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ ผู้แต่งตั้งสามารถวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการฯ ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งมีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการฯ ก็สามาถวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อผู้แต่งตั้งหรือหัวหน้าหน่วยงานมีคำวินิจฉัยแล้ว ยังไม่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเนื่องจากตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนการสอบสวนภายในเจ็ดวัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ แต่กรณีเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐมีจำนวนมากส่งผลให้กระทรวงการคลังต้องตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนจำนวนมากตามไปด้วย หากรอแต่ผลการตรวจสอบและคำวินิจฉัยจากกระทรวงการคลัง ซึ่งใช้เวลานานอาจทำให้คดีขาดอายุความฟ้องร้องได้ ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดวิธีการแก้ไขไว้ให้สองทางคือ

1) ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกประกาศกำหนดเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งในปัจจุบัน กระทรวงการคลังยกเลิกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 28 ตุลาคม 2541 และให้ใช้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 15 ตุลาคม 2544 แทน⁴⁴ โดยกำหนดกรณีดังต่อไปนี้

1. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ อันมีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ

1.1 สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 400,000 บาท

1.2 สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท

2. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ เกิดจากสาเหตุทั่วไป

2.1 สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 40,000 บาท

2.2 สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท

3. ความเสียหายเกิดจากสัตว์เลี้ยงของหน่วยงานของรัฐเฉพาะกรณีสัตว์เลี้ยงตาย

ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนัยดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกระยะ 3 เดือน

2) กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อาจให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ โดยตามข้อ 17 วรรคห้าของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน กล่าวคือ กระทรวงการคลังมีเวลาพิจารณาตรวจสอบสำนวนไม่เกินหนึ่งปีหกเดือน โดยจะต้องเหลือระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและเตรียมการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นเวลาอย่างน้อยหกเดือนก่อนคดีขาดอายุความ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งหรือหัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

⁴⁴ “ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ,” ราชกิจจานุเบกษา 118, 111 ง (7 พฤศจิกายน 2544) : 1-2.

ในระหว่างที่รอการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ตามข้อ 17 วรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้ผู้แต่งตั้งเตรียมเรื่องไว้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเตรียมพยานหลักฐานไว้พร้อมสำหรับการฟ้องคดีมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นการเร่งรัดให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีความรวดเร็ว เนื่องจากปัญหาหลักของความรับผิดชอบทางละเมิดสำหรับหน่วยงานของรัฐ คือ กระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า หลายขั้นตอนทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเนื่องจากคดีขาดอายุความ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง

ตามข้อ 21 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้การพิจารณาของกระทรวงการคลังมี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” ซึ่งพัฒนามาจากคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลัง ตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ

โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการ ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน มติที่ประชุมถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมอาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

3.2.3.2.4 การออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งพิจารณาเสร็จแล้ว ตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยการสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรืออายุความหนึ่งปี กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็น

ของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง จะมีการร่วมกันตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นตามข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อหาตัวผู้รับผิดทางแพ่ง เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสร็จจะเสนอผู้แต่งตั้งเพื่อวินิจฉัยสั่งการและส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่มีใ้ได้อยู่ในสังกัดของตนให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยแจ้งผ่านหัวหน้าหน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้⁴⁵

ในการแจ้งคำสั่งดังกล่าว ให้แจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หรือฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากหน่วยงานของรัฐมิได้แจ้งสิทธิดังกล่าวตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ระยะเวลาอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

3.2.3.2.5 กรณีหน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ

⁴⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ข้อหารือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค)

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยในกรณีเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจะถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังเช่น ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก คณะรัฐมนตรีมีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้นำผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้นำผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง

ดังนั้น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จึงถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อาจมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคเล็กน้อยเนื่องจากลักษณะการบริหารงานภายในหน่วยงานมีความแตกต่างกัน เช่น รัฐวิสาหกิจจะมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในหน่วยงาน ส่วนผู้ว่าการฯ จะมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคล โดยบริหารงานให้ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นๆ ดังนั้น หากเป็นกรณีผู้ว่าการฯ กระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการฯ จะต้องรายงานความเสียหายไปยังกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการบริหารตามข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ เพื่อรายงานความเสียหายต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าว โดยนำข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่หากเป็นกรณีกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการบริหารกระทำละเมิดต่อรัฐวิสาหกิจให้แจ้งต่อผู้ว่าการฯ เพื่อดำเนินการตามข้อ 9 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อรายงานความเสียหายต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล

หรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงาน ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หากประธานกรรมการบริหารฯ กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน จะต้องรายงานความเสียหายต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี เนื่องจากเป็นผู้กำกับดูแล ส่วนกรณีการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น เนื่องจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการฯ ตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ หรือแต่งตั้งกรรมการฯ โดยไม่

เหมาะสม ข้อ 12 กำหนดให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานมีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ และโดยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 และข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช 2495 มาตรา 34 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 99 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเมืองพัทยา หรือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี จึงมีอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

เมื่อมีการรายงานความเสียหายไปยังหัวหน้าหน่วยงานและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วคณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาและเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ ความเห็นคณะกรรมการฯ ไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งที่จะวินิจฉัยสั่งการหรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่น เมื่อผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างไร ยังไม่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายใน 7 วัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ขั้นตอนในส่วนนี้จะเหมือนกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แต่ในส่วนระยะเวลาในการพิจารณานั้นตามข้อ 17 วรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแห่งพิจารณาตรวจสอบสำนวนให้แล้วเสร็จ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี กล่าวคือ กระทรวงการคลังมีระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบสำนวนหนึ่งปี หากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลา ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง เห็นได้ว่าบทกฎหมายไม่กำหนดชัดเจนเหมือนดังราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคว่าผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือ

หน่วยงานอื่นของรัฐให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้อง เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการ ทำให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมสามารถมีคำสั่งแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ หนึ่ง คำวินิจฉัยสั่งการที่แตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง หากปรากฏข้อเท็จจริงภายหลังว่าเป็น การวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน ผู้ที่วินิจฉัยสั่งการ ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการส่วนตัว

ในกรณีที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวไม่เป็นหน่วยงานภายใต้ บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกต่อไป แนวปฏิบัติสำหรับ ความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนมีการแปรรูปนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ว่าในส่วนที่เป็น กฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีมีอยู่อย่างไรก่อนการแปรรูปก็ต้องเป็นไป ตามนั้น ดังนั้น สิทธิหน้าที่ของคู่กรณีก่อนที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงต้องเป็นไปตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ในส่วนของกระบวนการหรือ ขั้นตอนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อรัฐวิสาหกิจแปรรูปแล้วย่อมไม่เป็น หน่วยงานของรัฐภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อีกต่อไป แต่หากหน่วยงานของ รัฐยังไม่สามารถจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานได้ ช่องว่างในส่วนนี้ หน่วยงานอาจนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับไปพลางก่อนได้ และหากได้มีการดำเนินการตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไปแล้วบางส่วน ภายหลังจากการแปรรูป หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามขั้นตอนจนเสร็จสิ้นกระบวนการก็ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายห้ามเอาไว้

3.2.3.3 สถานะของคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

หน่วยงานที่มีความสัมพันธ์กับกฎหมายปกครองและสามารถพิจารณาถึงสถานะของ คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้นั้น ในปัจจุบันมีเพียงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมี อำนาจหน้าที่โดยตรงในการเป็นที่ปรึกษากฎหมายให้กับนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และส่วน ราชการต่าง ๆ โดยเป็นการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมาย อีกหน่วยงานคือ ศาลปกครอง เป็นองค์กรตุลาการที่รับวินิจฉัยคดีปกครองต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีคำสั่งทางปกครอง สัญญาทาง

ปกครอง หรือละเมิดทางปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ

3.2.3.3.1 แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับ คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตั้งกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวางแนววินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือว่าตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการเคยถือปฏิบัติทำให้เกิดข้อสงสัยและปัญหาในทางปฏิบัติ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือในประเด็นว่า

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้วินิจฉัยสั่งการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ 17 หรือข้อ 18 แล้วแต่กรณี คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เห็นว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ต้องแยกพิจารณา 2 กรณี

1. ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติความ

รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธีการยึด อายัดและการขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

2. ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 10 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในกรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นคำสั่งทาง ปกครองและหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ยอมชำระหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

นอกจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยตรงแล้ว แนวคำวินิจฉัยของกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ต่อๆ มาได้ยอมรับเอาคำวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นคำสั่ง ทางปกครองเป็นบรรทัดฐานดังเช่นแนวคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

กรณีเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการส่งออกประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทรัพย์สินของ กรมส่งเสริมการส่งออกถูกโจรกรรม กรมส่งเสริมการส่งออกตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดและส่งความเห็นให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กระทรวงการคลังพิจารณา เห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด 3 ราย กรมส่งเสริมการส่งออกจึงปฏิบัติตามความเห็นของ กระทรวงการคลังโดยออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 30 วัน นับ แต่วันรับทราบคำสั่งพร้อมทั้งแจ้งสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่เจ้าหน้าที่ทั้ง สามยังไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนกรมส่งเสริมการส่งออกจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้ ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า “เมื่อความเสียหายเกิดจากการละเมิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่และกรมส่งเสริมการส่งออกได้สั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว รับผิด แต่ปรากฏว่ากรมส่งเสริมการส่งออกยังไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ทั้งสามรายภายในกำหนดเวลา กรมส่งเสริมการส่งออกมีวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้รับการชดใช้ค่า สินไหมทดแทนได้ 2 วิธี คือ

1. ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กล่าวคือ เมื่อกรมส่งเสริมการส่งออกมีคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน กรม ส่งเสริมการส่งออกจะต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ด

วัน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำเตือน กรมส่งเสริมการส่งออกอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือ ...”⁴⁶

กรณีการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทยเรียกให้องค์การสะพานปลาจ่ายเงินชดเชยการจำหน่ายน้ำมัน โครงการช่วยเหลือชาวประมงตามสัญญาซื้อขายน้ำมันดีเซล เนื่องจากองค์การสะพานปลาไม่สามารถนำส่งคูปองให้กรมประมงแทนการปีโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ครบถ้วนตามปริมาณการสั่งซื้อน้ำมัน องค์การสะพานปลาได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การสะพานปลาสองรายต้องรับผิดชอบ ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลาวินิจฉัยตามความเห็นคณะกรรมการฯ และส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป องค์การสะพานปลาขอหารือว่า หากกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วยกับองค์การสะพานปลา แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน องค์การสะพานปลาจะมีวิธีการบังคับอย่างไร

กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า “ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การสะพานปลา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน องค์การสะพานปลาอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้น มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระ องค์การสะพานปลาต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล...”⁴⁷

กรณีสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมิการใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีไซยาจากเอกชนในราคาที่สูงกว่าปกติ และเป็นยาที่องค์การเภสัชกรรมผลิต ซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 คณะกรรมการสืบสวน

⁴⁶ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์)

⁴⁷ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์การสะพานปลาขอหารือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีมีมูลความผิดวินัยร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจัดซื้อพัสดุต้องรับผิดชอบ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือว่าการดำเนินการเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้มีวิธีการอย่างไร

กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า “เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 10 และมาตรา 12 การดำเนินการเรียกร้อยให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ 1) การออกคำสั่งตามมาตรา 12 และ 2) การฟ้องคดีภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีนี้การจัดซื้อยาที่สูงกว่าราคาจริงเป็นการกระทำละเมิดต่อสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดในฐานะผู้อนุมัติจัดซื้อ และนาย ร. เจ้าหน้าที่พัสดุผู้ดำเนินการจัดซื้อ จึงเป็นกรณีที่อาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปรากฏว่าปัจจุบันนาย ส. ได้ออกจากราชการแล้วทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้นาย ส. ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ได้ และทั้งนาย ส. และนาย ร. ต่างก็ต้องรับผิดชอบในมูลหนี้เดียวกัน ดังนั้น เพื่อความสะดวกและเป็นธรรมในการเรียกร้อยให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงควรฟ้องทั้งนาย ส. และนาย ร. เป็นคดีเดียวกันต่อศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) ที่มีเขตอำนาจ⁴⁸

แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ขยายขอบเขตความรับผิดตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ออกไปว่าไม่เฉพาะแต่กรณีการกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่เท่านั้นที่ต้องถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ร่วมกันกระทำความผิดแล้วเจ้าหน้าที่คนหนึ่งออกจากราชการหรือพ้นจากสถานะความเป็นข้าราชการแล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องร่วมรับผิดชอบในมูลหนี้เดียวกัน หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ออกจากราชการหรือพ้นจากสถานะความเป็นข้าราชการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เพื่อความเป็นธรรมจึงควรฟ้องเป็นคดี

⁴⁸ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือเรื่องอายุความและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักงาน เขจรมุนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เดียวกันต่อศาลยุติธรรม และกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ยึดถือคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นแนวบรรทัดฐานในการพิจารณาข้อหาหรือที่มีประเด็นเดียวกันดังต่อไปนี้

กรณีกรมบัญชีกลางขอหารือเกี่ยวกับการตรวจสอบสำนวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และแจ้งผลการพิจารณาได้ก่อนคดีขาดอายุความสำหรับกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยวิธีการอย่างไร

กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า “การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับจะต้องแยกพิจารณาเป็นสองส่วนคือในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติการดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นขั้นตอนในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ ดังนั้น หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีมูลกรณีเดียวกัน ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะนั้นมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดบางคนมิได้มีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ดังนั้นเพื่อความเป็นธรรมในการเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจึงควรฟ้องบุคคลผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคดีเดียวกันต่อศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) ที่มีเขตอำนาจ”⁴⁹

กรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขอหารือกรณี นาย ช. เจ้าหน้าที่รัฐการยักยอกเงินโครงการวิจัยเสริมหลักสูตรไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดทางแพ่งและส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งเห็นว่านอกจากนาย ช. เจ้าหน้าที่รัฐการคนดังกล่าวแล้ว นาย ฉ. ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องร่วมรับผิดในฐานะที่ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นเหตุให้ นาย ช. ใช้โอกาสดังกล่าวยักยอกเงินไป มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแจ้งให้นาย ฉ. ชำระค่าสินไหมทดแทน นาย ฉ. มีหนังสือขอผ่อนผันการชำระค่าสินไหมทดแทน แต่มิได้มาติดต่อขอทำสัญญารับสภาพหนี้ภายในกำหนด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีทางแพ่งกับ นาย ฉ. แต่สำนักงานอัยการสูงสุดมีแนวทางปฏิบัติ

⁴⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตรวจสอบสำนวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในเรื่องนี้ว่าการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ มหาวิทยาลัยสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้โดยไม่ต้องฟ้องคดี ดังนั้น หากสำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดี มหาวิทยาลัยจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า “ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนต้องร่วมรับผิดชอบในมูลกรณีละเมิดเดียวกัน จึงต้องฟ้องเป็นคดีเดียวกัน หากสำนักงานอัยการสูงสุดไม่รับดำเนินคดีและส่งเรื่องคืนมา มหาวิทยาลัยควรแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุด ทราบถึงความเห็นของกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เห็นควรให้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีเดียวกัน หากสำนักงานอัยการสูงสุดยืนยันไม่ฟ้องคดีให้ เพื่อมิให้คดีขาดอายุความมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ต้องริบดำเนินการฟ้องคดีเอง”⁵⁰

3.2.3.3.2 แนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจศาลปกครอง ได้แก่ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

๑๗๑

๑๗๑

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

⁵⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขอหารือวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

บทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องนั้นมีความหมายกว้างทั้งประโยชน์ทางรูปธรรมและนามธรรม⁵¹ และเนื่องจากเป็นคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงเป็นการกระทำต่อตัวคำสั่งทางปกครองทำให้คดีดังกล่าวไม่มีจำเลยและเป็นคดีไม่มีทุนทรัพย์ ส่วนบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ซึ่งโจทก์ขอให้รับรองสิทธิที่ถูกละเมิดของตน ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจึงต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิ (les ayomts-causes)⁵² และถูกละเมิดสิทธิดังกล่าว ในคดีดังกล่าวย่อมมีจำเลยทำให้การพิจารณาคดีคล้ายกับการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมมาก ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทำให้เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

หากพิจารณาว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครอง การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพียงว่า คำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ แต่หากเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จะเป็นกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับเนื้อหาของการกระทำละเมิด นอกจากศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำและจะต้องเพิกถอนการกระทำนั้นหรือไม่แล้ว ยังมีอำนาจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนด้วย ดังนั้น การพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองในคดีละเมิดจึงเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ส่วนการพิจารณาเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจึงเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ก. การกระทำละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แม้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ กรณีจำเป็นต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงาน

⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 42. (อค์สำเนา)

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวอยู่ในการพิจารณาของศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้เคยวินิจฉัยว่ากรณีการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีละเมิดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2545 ความว่า นาย ช. เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ช่างรังวัด และเจ้าพนักงานที่ดิน เป็นจำเลยต่อศาลปกครองกลาง โดยอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดิน น.ส. 3 ก. เนื้อที่ 16 ไร่ 10 ตารางวา โดยได้รับมอบจากมารดาและได้เข้าทำประโยชน์ตลอดจนเสียภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินนี้ตลอดมา ต่อมา นาย ส ได้มาโต้แย้งคัดค้านสิทธิการใช้ประโยชน์จากที่ดิน นาย ช. จึงแจ้งผู้ใหญ่บ้านเข้าทำการไต่สวนและตรวจสอบพื้นที่จริง เมื่อตรวจสอบปรากฏว่าที่ดินของ นาย ช. ขาดหายไปไม่ตรงกับ น.ส. 3 ก. จึงแจ้งสำนักงานที่ดินให้ตรวจสอบ ปรากฏว่าที่ดินมีเนื้อที่ขาดไปไม่ตรงกับ น.ส. 3 ก. ซึ่ง นาย ช. ได้เสียภาษีบำรุงท้องที่ 16 ไร่ 10 ตารางวาโดยตลอด นาย ช. จึงยื่นฟ้องบุคคลดังกล่าวต่อศาลปกครองกลางว่าดำเนินงานล่าช้าเกินสมควรทำให้เสียเวลาประกอบอาชีพ และต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยใช้เหตุและเสียค่าใช้จ่ายที่ไม่มีใบเสร็จรับรอง จึงขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหาย

การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

คณะกรรมการฯ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ในการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่จะต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในกรณีนี้ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คือ ศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 ความว่า เทศบาลเมืองเป็นโจทก์ฟ้อง นาย ว. และนาย ท. เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด อ้างว่าจำเลยทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของโจทก์ จำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งผู้จัดการสถานธนาขมูล จำเลยที่ 2 ดำรง

ตำแหน่งปลัดเทศบาลและผู้ตรวจการสถานธนาอนุบาลและจำเลยทั้งสองเป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนาอนุบาลมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยอำนาจหน้าที่พนักงานสถานธนาอนุบาลของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2517 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมและการดำเนินงานสถานธนาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 แต่จำเลยทั้งสองละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้พนักงานบัญชีของสถานธนาอนุบาลทุจริตยักยอกเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวหลายครั้ง ขอให้ศาลจังหวัดพิพากษาให้จำเลยทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการฯ เห็นว่า โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้จัดตั้งควบคุมดูแลสถานธนาอนุบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาอนุบาลของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัยของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฟ้องจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จำเลยทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอ้างว่า จำเลยทั้งสองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนาอนุบาลเทศบาลเมืองหนองคายมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานบัญชีของสถานธนาอนุบาลเมืองหนองคายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยอำนาจหน้าที่พนักงานสถานธนาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2517 แต่ได้ละเว้นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนเป็นเหตุให้สถานธนาอนุบาลเทศบาลเมืองหนองคายได้รับความเสียหาย ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบในเหตุละเมิดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

บางกรณีการกระทำที่มีลักษณะทางกายภาพแต่กฎหมายให้อำนาจในการกระทำความดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายย่อมอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น การปักเสาพาดสายไฟฟ้าหรือสายโทรเลข โทรศัพท์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 37/2545 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ใช้ในการปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้าและใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า โดย กฟผ. กำหนดจ่ายเงินค่าทดแทนให้เป็นจำนวน 265,781.25 บาท และมีหนังสือที่ กฟผ. 54207/05979 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2538 แจงให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนในวันที่ 1 มีนาคม 2538 แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปรับเงินดังกล่าวและ กฟผ. ก็มีได้นำเงินจำนวนนี้ไปวางไว้ต่อศาลหรือฝากไว้กับธนาคารออมสินตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ไปยังผู้ว่าการ กฟผ. ตามหนังสือขอความเป็นธรรมลงวันที่ 5 มีนาคม 2539 ขอให้จ่ายค่าทดแทนตามราคาตลาดหรือราคาประเมินปัจจุบัน

ต่อมา วันที่ 24 กรกฎาคม 2539 กฟผ. ได้จ่ายเงินค่าทดแทนส่วนที่กำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าและวันที่ 24 พฤษภาคม 2541 ได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ตั้งเสาไฟฟ้าโดยยังมีได้วินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กฟผ. ควรกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรมโดยคำนึงถึงภาระที่เกิดกับประชาชนที่ต้องห้ามมิให้ก่อสร้างบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างในเขตเดินสายไฟฟ้า ต้องรื้อบ้านเรือนและตัดฟันต้นไม้ และทำให้ราคาที่ดินที่เหลือนลดต่ำลง รวมทั้งต้องคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ซึ่งในปัจจุบันมีการซื้อขายกันในอัตราไร่ละ 2,800,000 บาท ถึง 8,000,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้เพิ่มค่าทดแทนเป็นไร่ละ 4,000,000 บาท เท่ากับจำนวนที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกำหนดให้สำหรับการวางท่อก๊าซผ่านที่ดิน (ของผู้ฟ้องคดี) ตามโครงการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ราชบุรี – วังน้อย และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเร่งรัด ไปอีกหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายตามหนังสือลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2543 แต่ก็ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ กฟผ. ชดใช้เงินค่าทดแทนเพิ่มอีกไร่ละ 3,400,000 บาท รวมเป็นเงิน 12,048,750 บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันที่ 24 กรกฎาคม 2539 จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าและใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าอันเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้ไม่เป็นธรรม กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้จ่ายเงินอันเป็นผลจากการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 124/2545 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินพร้อมตึกแถว 4 ชั้น ซึ่งขณะนั้นยังไม่มีติดตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์) จนกระทั่งประมาณกลางปี พ.ศ. 2536 ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปตรวจดูสภาพตึกแถวของตนจึงพบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยโทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดได้ติดตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่เคยบอกกล่าวหรือขออนุญาตจากผู้ฟ้องคดีก่อนดำเนินการแต่อย่างใดสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างมาก เพราะมีผลทำให้การขายตึกแถวดังกล่าวไม่ได้ราคาเท่าที่ควร ต่อมาเมื่อกลางปี พ.ศ. 2543 ผู้ฟ้องคดีประสบปัญหาไม่สามารถขายตึกแถวได้ เนื่องจากสาเหตุที่ตู้โทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ตั้งขวางทางเข้าออกข้างหน้าที่ตึกแถวผู้ฟ้องคดีจึงมอบอำนาจให้ทนายความมีหนังสือถึงโทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครขอให้พิจารณาตรวจสอบและมีคำสั่งให้รื้อถอนตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ แต่โทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครมีหนังสือ ที่ คค 23 ทสค. 1.2./703 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2543 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน 136,849.90 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการย้ายตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ไปชำระ ณ โทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครภายใน 15 วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสืบเนื่องมาจากการที่โทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี กระทำการติดตั้งตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์พุทธศักราช 2477 จึงยื่นฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขคำสั่งของโทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ประกอบกับมาตรา 6 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 บัญญัติให้องค์การโทรศัพท์ที่มีอำนาจที่จะชิงและบำรุงสายโทรเลข หรือโทรศัพท์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามอสังหาริมทรัพย์ใดๆ ได้โดยการใช้อำนาจดังกล่าวต้องพยายามทำให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเมื่อได้ใช้ทรัพย์สินใดๆ องค์การโทรศัพท์ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายใดๆ เพราะเหตุการณืใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น ในการใช้อำนาจดำเนินการตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวขององค์การโทรศัพท์จึงไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวหรือขออนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินก่อน แต่หากดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด องค์การโทรศัพท์ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้ต้องได้รับความเสียหายนั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยโทรศัพท์จังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 โดยดำเนินการตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดี เป็นผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะไม่สามารถขายตึกแถวได้โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการย้ายตู้ผ่านและเสาโทรศัพท์ออกไปจากหน้าตึกแถวและเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมด คำฟ้องนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เห็นได้ว่าในกรณีทั้งสองแม้ลักษณะของการกระทำจะเป็นการปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้า หรือการตั้งตู้ชุมสายโทรศัพท์ซึ่งน่าจะเป็นการกระทำทางกายภาพแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อำนาจไว้จึงถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีกฎหมายให้อำนาจ เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ให้อำนาจในการประกาศกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้เป็นเขตเดินสายไฟฟ้า และกำหนดให้รับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการประกาศกำหนดเขตที่ดินด้วย หรือพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ประกอบกับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 กำหนดให้องค์การโทรศัพท์ที่มีอำนาจที่จะชิงและบำรุงสายโทรเลขหรือโทรศัพท์ไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามอสังหาริมทรัพย์ใดๆ และตั้งเสาลงในหรือบนอสังหาริมทรัพย์ใดๆ ได้ และเมื่อใช้ทรัพย์สินใดๆ จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนแก่ผู้เสียหายด้วย หรือในกรณีการก่อสร้างถนน หากเป็นการกระทำที่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย หากเกิดความเสียหายย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เช่น

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 33/2545 ความว่า ประการของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ระบุไว้ว่า “โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันเส้นทางคมนาคมต่างๆ ในประเทศยังมีไม่เพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่การจราจร และการขนส่ง อันเป็นอุปสรรคต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศสมควรจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างทางพิเศษเพื่อแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวได้เร็วยิ่งขึ้น...”

ข้อ 2 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งหน่วยงานการทางพิเศษขึ้น เรียกว่า “การทางพิเศษแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า กทพ. และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ
- (2) จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจ อันเกี่ยวกับการขนส่งโดยรถรางเคเบิลหรือรถใต้ดิน
- (3) ดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ”

ข้อ 6 บัญญัติว่า “เพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ตามข้อ 2 ให้ กทพ. มีอำนาจ

...

- (3) วางแผน ดำรง ออกแบบเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ

...

- (5) กู้ยืมเงินหรือลงทุน

...”

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีอำนาจหน้าที่ประการสำคัญในการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงรักษาทางพิเศษ ซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ประการของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 พ.ศ. 2530 ข้อ 22 กำหนดให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และการดำเนินการของ กทพ. สามารถกระทำได้หลายรูปแบบไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ สำหรับ โครงการทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด นั้น กทพ. ได้ออกประกาศเชิญชวนให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมลงทุนในการก่อสร้างโดยมีบริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกและได้ทำสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด กับ กทพ. เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ทั้งนี้ กทพ. จะต้องดำเนินงานเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือการจัดให้มีทางพิเศษ โดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนและผู้ใช้ทางด่วนด้วย ซึ่งตามสัญญาโครงการทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด ระหว่าง กทพ. และบริษัททางด่วนกรุงเทพเหนือ จำกัด ข้อ 2.3.1 กำหนดหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยไว้ประการหนึ่งว่า “กทพ. มีสิทธิและหน้าที่อย่างเต็มที่ที่จะดำเนินการจัดเก็บค่าผ่านทางและจัดการจราจรและกักขังบนทางด่วนเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมตลอดถึงมีอำนาจจัดการ

ใดๆ ที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนหรือผู้ใช้ทางด่วนด้วย” เมื่อปรากฏว่าการก่อสร้างทางด่วนสายนี้สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในหมู่บ้านชวนสุข ชอยผลพัฒนา ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี จนกระทั่งมีการทำหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมและขอให้ กทพ. แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดจากการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด แต่ กทพ. ก็ยังไม่อาจดำเนินการปรับปรุงแก้ไขได้ จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของ กทพ. กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างทางด่วนโครงการทางด่วนสายบางปะอิน – ปากเกร็ด ระหว่าง นาย ป. กับพวก ผู้ฟ้องคดี กับกรมทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งในคดีนี้ได้แก่ ศาลปกครองกลาง

แต่ในการกระทำรูปแบบเดียวกันไม่ว่าจะเป็นการตั้งเสาไฟฟ้าหรือการก่อสร้างสาธารณูปโภค หากไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำตามกฎหมายให้อำนาจ ย่อมเป็นการกระทำทางกายภาพและความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เช่น

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 5/2545 ความว่า บริษัท ก. จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครเป็นจำเลยต่อศาลแขวงดุสิต อ้างว่า บริษัท ก. เป็นผู้รับประกันภัยรถยนต์กระบะจากนาย อ. โดยมีสาระตามเงื่อนไขกรมธรรม์ว่า หากรถยนต์คันนี้ประกันภัยเกิดเหตุชนหรือถูกชน บริษัท ก. มีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย หรือแทนผู้เอาประกันภัย กรุงเทพมหานครเจ้าของกรรมสิทธิ์ครอบครองเสาไฟฟ้าส่องทางเดินบริเวณลานจอดรถลานนัดสนามหลวง 2 ธานี แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปักเสาไฟฟ้า เป็นเหตุให้เสาไฟฟ้าล้มลงมาฟาดรถยนต์คันดังกล่าว ได้รับความเสียหายบริษัท ก. ซึ่งเป็นผู้รับประกันภัยได้รับผิดชดเชยค่าซ่อมแซมรถยนต์คันดังกล่าว จึงเป็นผู้รับช่วงสิทธิในอันที่จะเรียกร้องให้กรุงเทพมหานครชดเชยค่าซ่อมรถยนต์

เหตุละเมิดคดีนี้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ และคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการฯ เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 (9) ประกอบกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สำนักงานตลาด พ.ศ. 2534 กำหนดให้ กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องการจัดให้มีตลาดขึ้น โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมาตรา 89 (15) กำหนดให้ กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องการสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น เมื่อคำฟ้องอ้างเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเป็นผลอันเนื่องมาจากการปักเสาไฟฟ้าสองทางไม่ลึกและยึดติดกับพื้นผิวถนน ไม่แน่นอนภายในบริเวณพื้นที่ตลาดนัดสนามหลวง 2 ถนนบุรี ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรุงเทพมหานคร อันเป็นกระทำโดยประมาทเลินเล่อและปราศจากความระมัดระวังของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยงานทางปกครองจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ในเหตุละเมิดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 และมาตรา 14 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 106 ดังนั้น การพิจารณาอำนาจศาลในกรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณาอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการจำกัดประเภทแห่งคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง โดยมิได้มุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาหรือการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากความประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีในการที่ไม่ปักยึดเสาไฟฟ้าให้มีความมั่นคงแข็งแรง อันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางกายภาพ กรณีพิพาทนี้จึงมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

กรณีการปักยึดเสาไฟฟ้า แม้กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ตาม แต่การปักยึดเสาไฟฟ้ามิได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะใดๆ ดังเช่นการปักเสาไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตหรือการปักเสาพาดสายโทรเลข โทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์แต่อย่างใด

ส่วนในกรณีการสร้างสาธารณูปโภค ศาลปกครองกลางได้ให้ความเห็นปรากฏตาม คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 28/2545 ความว่า บริษัท จ. จำกัด เป็นโจทก์ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงโคก ที่ 1 และนาย จ. ที่ 2 เป็นจำเลยต่อศาล จังหวัดสงขลาอ้างว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินอกริมตลิ่ง (ชายทะเล) เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2534 คณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่อกริมตลิ่งจังหวัดสงขลา ตรวจสอบและกำหนดว่า แนวที่อกของโจทก์สามารถออกโฉนดที่ดินได้ วันที่ 14 พฤศจิกายน 2543 โจทก์ได้นำเจ้าหน้าที่ ที่ดินจังหวัดสงขลาดำเนินการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินแต่จำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 2 ถัดกันและ ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2543 ถึงเดือนมกราคม 2544 จำเลยทั้งสองเข้าไปขุดคู ทำถนน ตัดโค่นต้น สน สร้างศาลา และปักป้ายประกาศไว้ในที่อกดังกล่าวของโจทก์ทำให้โจทก์เสียหายไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ ซึ่งโจทก์อาจนำที่ดินออกให้ผู้อื่นเช่าได้ในอัตราเดือนละ 20,000 บาท โจทก์ ขอให้ศาลจังหวัดสงขลาบังคับจำเลยทั้งสองดังนี้

1. ออกไปจากที่ดินของโจทก์และห้ามเกี่ยวข้องกับอีกต่อไป
2. รื้อถอนศาลา ป้ายประกาศ ถมคูและจัดทำที่ดินของโจทก์ให้อยู่ในสภาพเดิม
3. ชำระค่าเสียหายนับแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2543 จนถึงวันฟ้องเป็นจำนวน 160,000 บาท และค่าเสียหายในอัตราเดือนละ 20,000 บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยทั้งสองและ บริวารจะออกจากที่ดินของโจทก์

จำเลยทั้งสองให้การว่า ที่ดินที่โจทก์อ้างว่าเป็นที่อกริมตลิ่งและเป็นของโจทก์นั้น ไม่ใช่ที่ อกริมตลิ่งแต่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมา โจทก์ ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามฟ้อง ชาวบ้านได้ร่วมกันสร้างศาลาใหม่แทนของเดิมและได้ร่วมกันออก เงินทำถนนสาธารณะในที่ดินพิพาท ต้นสนในที่ดินพิพาทเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ไม่ใช่ของโจทก์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องและคดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลจังหวัดสงขลาไม่มี อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้

ศาลจังหวัดสงขลาเห็นว่า ข้ออ้างแห่งสภาพความผิดตามที่จำเลยทั้งสองกล่าวเป็นการ ปฏิบัติการของฝ่ายปกครองท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของส่วนรวม ถือเป็นการใช้อำนาจ หน้าที่ทางปกครอง เมื่อเกิดความเสียหายแก่โจทก์ซึ่งเป็นเอกชน จึงเป็นการกระทำละเมิดโดย เจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลย ทั้งสองต่อศาลจังหวัดสงขลา

ศาลปกครองกลางเห็นว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมี คำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่

ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวหาได้ให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่มีลักษณะเช่นนี้ได้ การที่จำเลยทั้งสองเข้าไปขุดคู ทำถนน ตัดต้นไม้และสร้างศาลาในที่พิพาท ซึ่งโจทก์อ้างว่าก่อความเสียหายแก่โจทก์และเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ในคดีนี้ แม้จะเป็นการทำกิจการที่มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้จำเลยทั้งสองมีหน้าที่ต้องทำและอาจจัดทำ แต่ไม่ปรากฏว่าในการเข้าไปขุดคู ทำถนน ตัดต้นไม้และสร้างศาลาในที่พิพาท จำเลยจำต้องใช้และได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะใดๆ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุผล คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า สิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน มาตรา 1298 ที่บัญญัติว่า “ทรัพย์สินทั้งหลายนั้น ท่านว่าจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” บทบัญญัติมาตรานี้กำหนดให้การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในบังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติในเรื่องนั้นไว้เป็นพิเศษ

สำหรับคดีนี้คู่ความโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่อกรรมสิทธิ์หรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้รับความเสียก่อนว่าที่ดินนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ตามที่โจทก์อ้างหรือไม่ จึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายของโจทก์และข้อต่อสู้ของจำเลยทั้งสองที่อ้างว่าไม่ได้กระทำการตามที่โจทก์กล่าวหาในคดีนี้ต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างคู่ความเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ...

มาตรา 1308 ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกรรมสิทธิ์ที่งอกยอมเป็นทรัพย์สินของที่ดินแปลงนั้น”

การพิจารณาสิทธิในที่ดินพิพาทคดีนี้ ยังต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วย โดยจะต้องพิจารณาถึงสิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคู่ความและพยานหลักฐานการใช้ประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ตำบลซิงโค อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มิได้

กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ดังนั้น คดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เมื่อการขอลงโฉนดที่ดินมีการโต้แย้งสิทธิศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้แก่ ศาลยุติธรรม

รวมทั้งการก่อสร้างบ้านพักอาศัย ปักเสาไฟฟ้า และอาคารสูงบนที่ดินของเอกชน โดยไม่ได้รับอนุญาตด้วยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 114/2544 ข้อพิพาทแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยจำนวนหนึ่งหลัง ปักเสาไฟฟ้าจำนวน 4 ต้น และอาคารสูงน้ำ จำนวน 1 หลัง บนที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีมิได้รับรู้และอนุญาตแต่อย่างใด การฟ้องคดีนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงิน หรือกระทำ หรืองดเว้น การกระทำละเมิด การกระทำละเมิดที่จะมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทในเรื่องละเมิดดังกล่าวมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาเขตอำนาจในคดีละเมิดของหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกว่ากรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการกระทำทางกายภาพ หรือเป็นการกระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจ ตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนคดีละเมิดจากการกระทำทางกายภาพเนื่องจากเป็นการกระทำโดยมิได้เกี่ยวข้องกับใช้อำนาจรัฐการกระทำดังกล่าวเป็นนิติเหตุที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางกฎหมายขึ้นไม่ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครอง จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจึงพิจารณาจากลักษณะของการกระทำละเมิดเป็นหลัก แม้ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แต่หากลักษณะของการกระทำเป็นการกระทำทางกายภาพก็เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมได้

นอกจากกรณีการปักเสาพาดสายไฟฟ้า การก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือการก่อสร้างอาคารโดยที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจแล้ว ยังมีกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองเห็นว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

1. อุบัติเหตุจากยานพาหนะ

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2545 ความว่า นาย ก. และนาย ข. เป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งว่า นาย ถ. พนักงานขับรถยนต์ สำนักงานเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร ขับรถยนต์บรรทุกเก็บขนขยะตามคำสั่งของกรุงเทพมหานคร ระหว่างทางได้ขับรถยนต์เบี่ยงมาทางด้านขวาด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์อย่างแรง ทำให้รถจักรยานยนต์ล้มลงและรถยนต์บรรทุกเก็บขนขยะยังได้ทับร่างบุตรของโจทก์ทั้งสองถึงแก่ความตาย พนักงานขับรถได้ขับรถยนต์หนีไป โดยไม่หยุดรถและให้ความช่วยเหลือบุตรของโจทก์แต่อย่างใด โจทก์จึงยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นนายจ้างผู้บังคับบัญชาของพนักงานขับรถต่อศาลแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ย

คดีเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและมาตรา 89 (4) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง เมื่อนาย ถ. ผู้กระทำละเมิดในคดีนี้เป็นลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามคํานิยมแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่นาย ถ. ขับรถยนต์บรรทุกเก็บขนขยะในวันเกิดเหตุเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2535 ซึ่งในบัญชีแนบท้ายได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานขับรถไว้ว่า “ขับรถยนต์ ดูแลรักษาความสะอาด บำรุงรักษา แก้ไขข้อขัดข้องเล็กๆ น้อยๆ ของรถยนต์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย” การปฏิบัติหน้าที่ของนาย ถ. ตามประกาศดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดเมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ถ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็น

การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การขับรถ ไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดยังไม่พอใจในการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และความเสียหายในคดีนี้ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. การรักษาพยาบาลผู้ป่วย

แม้ว่าโรงพยาบาลจะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการทางด้านสาธารณสุข แต่โดยลักษณะการรักษาพยาบาลผู้ป่วยมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น หากเกิดความเสียหายจากการให้บริการรักษาพยาบาลจากแพทย์ แม้จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การรักษาพยาบาลมีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545 ความว่า นาย พ. เป็นโจทก์ยื่นฟ้องกระทรวงสาธารณสุขและนางสาว ป. แพทย์เวรประจำโรงพยาบาลต่อศาลจังหวัดอ้างว่า บุตรของโจทก์ถูกงูพิษกัดและมีผู้นำตัวส่งโรงพยาบาล ขณะนั้นมีนางสาว ป. ปฏิบัติหน้าที่แพทย์เวรประจำโรงพยาบาล มิได้ใช้ความระมัดระวังในการรักษาผู้ป่วยเพื่อช่วยชีวิตตามวิสัยและพฤติการณ์ของแพทย์ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ กล่าวคือ นางสาว ป. ไม่ได้ฉีดเซรุ่มแก้พิษงูแก่บุตรของโจทก์ แต่กลับให้น้ำเกลือและฉีดยาแก้ปวดเป็นเหตุให้บุตรของโจทก์ถึงแก่ความตาย อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเป็นการกระทำละเมิดโดยตรงต่อโจทก์ซึ่งเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย จึงได้ยื่นฟ้องกระทรวงสาธารณสุขในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และนางสาว ป. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้รับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดโดยขอให้ชำระค่าปลงศพและค่าขาดไร้อุปการะเลี้ยงดูแก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยนับจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

คดีเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 27 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การ

สาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัย การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่มีอาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัยและการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการกาชาด ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง โดยมีโรงพยาบาลบัวใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดและนางสาว ป. ผู้กระทำละเมิดเป็นแพทย์ประจำ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่นางสาว ป. ปฏิบัติหน้าที่แพทย์ประจำโรงพยาบาลบัวใหญ่ในวันเกิดเหตุ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการแพทย์การสาธารณสุข เมื่อเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมรวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็น การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การรักษาพยาบาลผู้ป่วย ไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดยังไม่พอใจในการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และความเสียหายในคดีนี้มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544 การกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระทำดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุให้ฟ้องคดีนี้เกิดจากการกระทำในหน้าที่ของแพทย์ในการตรวจรักษาโรคตามหน้าที่ปกติทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 70/2544 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีและแพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีให้การรักษาพยาบาลบุตรชายของผู้ฟ้องคดีบกพร่อง ทำให้บุตรชายมีอาการทรุดลงต้องไปรับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลอื่น เป็นเหตุให้เสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีและแพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดบุตรชายของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นโรงพยาบาลของรัฐมีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์หรือการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งการให้บริการทางการแพทย์ดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลประชาชนผู้เจ็บป่วย มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินการทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิเศษเหนือปัจเจกบุคคล หรือผู้เจ็บป่วยที่มาขอรับบริการ และการที่แพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วยก็มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครองเช่นกัน ดังนั้น หากการให้บริการทางการแพทย์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยที่มาขอรับบริการ จึงมิใช่เป็นการละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

3. นิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 44/2545 ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างก่อสร้างกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ตามสัญญาที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวกระทำกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีรวม 2 สัญญา เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 279,606.31 บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องข้างต้นและแจ้งว่าไม่ขัดข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. อีก ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือติดตามทวงถามจากผู้ถูกฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับคำตอบใดๆ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับเงินบางส่วนจากห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เป็นจำนวน 136,706.34 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้รับ และเงินค่าเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวน 153,899.93 บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าวตั้งแต่ 4 พฤษภาคม 2544 ถึง 3 กันยายน 2544 รวมทั้งสิ้นเป็นเงิน 155,944.93 บาท

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้โอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าซื้อทรัพย์สิน ค่าจ้างทำของ และค่าเช่าทรัพย์สินให้แก่บุคคลอื่นนั้น เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีนิติสัมพันธ์กับองค์กรดังกล่าว คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัตินี้ไม่เป็นกฎหมาย แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำแนะนำแนวทางนี้ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 303 และมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะรับทราบ

การ โอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวแต่ยังสงวนสิทธิปฏิบัติตามสัญญาจ้างระหว่างเทศบาลตำบลศรีดอน
ไผ่ กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. และห้างหุ้นส่วนจำกัด ม. ต่อไปนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีนิติสัมพันธ์กับ
ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ตามสัญญาจ้างอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จ่ายเงินกรณีโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่
ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการปฏิบัติผิดต่อภาระผูกพันที่มีต่อผู้ฟ้องคดีตามนิติสัมพันธ์ทางแพ่งที่มีอยู่ต่อกัน
ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 1 หมวด 4 ว่าด้วยการโอน
สิทธิเรียกร้องเท่านั้น มิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ฟ้อง
คดีอ้างว่า การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีถือเป็น
การกระทำละเมิดด้วยเห็นว่า การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
จะต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
เมื่อกรณีตามคำฟ้องเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมีนิติสัมพันธ์กันตามกฎหมายแพ่งกรณีจึงไม่
ต้องด้วยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและ
ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

4.การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 74/2545 ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากผู้ถูก
ฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนคดีอาญาโดยมิชอบ มีพฤติการณ์วางตัวไม่เป็นกลางและอำพราง
ความผิดในคดีอุบัติเหตุรถยนต์ชนเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่อยู่ในรถยนต์
ของผู้ฟ้องคดีสูญหายไปหลังจากที่รถยนต์ถูกเคลื่อนย้ายไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอพรหม
บุรี ขอให้ศาลมีคำสั่งเปลี่ยนพนักงานสอบสวนและติดตามทรัพย์สินที่หายคืนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นผลสืบ
เนื่องมาจากการกระทำในทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ
จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตาม (1) หรือ (2) ของมาตรานี้ ตามที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีมอบให้นายสืบตำรวจลากรถของผู้ฟ้องคดีที่เกิดอุบัติเหตุรถยนต์ชนกับบนถนนสายเอเชีย
ระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 121 ต่อกิโลเมตรที่ 120 จากที่เกิดเหตุ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบ
หรือถ่ายรูปไว้ก่อนเคลื่อนย้ายรถออกไป และมีการพ่นสีรถเพียงคันเดียว ซึ่งการกระทำของ
เจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 59 และมาตรา 132 แห่งประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยมีขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญากำหนดให้อำนาจไว้โดยตรง รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของพนักงาน
เจ้าหน้าที่ในระเบียบกรมตำรวจและข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยไว้เป็นการเฉพาะ การกระทำ
ดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม

สำหรับทรัพย์สินในรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่สูญหายไปหลังจากที่ได้มีการเคลื่อนย้ายรถไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอพรหมบุรีนั้น ปรากฏจากคำบรรยายฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่า นมสดตราหมี 1 โหล อยู่บนโต๊ะทำงานของผู้ถูกฟ้องคดี ปีน โต๊ะสีแดงอยู่กับแม่ค้า อย่างอื่น (รองเท้าหนังสตรี 2 คู่) บอกปิดไม่รู้ว่าใครเอาไป และเมื่อผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจให้นาย ส. ไปรับของดังกล่าวก็ไม่ได้คืน มีแต่บันทึกประจำวัน นั้น เห็นว่า ถึงแม้ว่าทรัพย์สินในรถของกลางสูญหายไปขณะที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นก็ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นแต่อย่างใด กรณีนี้หากผู้ฟ้องคดีรู้ว่าผู้ที่เอาทรัพย์สินของตนไปหรือประสงค์จะให้มีการติดตามทรัพย์สินของตนคืนก็สามารถแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาชอบแล้ว

แม้จะเป็นขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่หากมีลักษณะที่เป็นการโต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่วางแนวทางปฏิบัติแล้วก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจเป็นคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองได้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 140/2545 ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกับนาย บ. พี่ชายของผู้ฟ้องคดีจัดตั้งบริษัท พ. จำกัด โดยนาย บ. เป็นกรรมการซึ่งลงชื่อผูกพันบริษัทได้และผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการของบริษัทดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ให้บริษัท พ. จำกัด ทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์จำนวนหลายคันรวมทั้งรถยนต์คันที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ทั้ง 3 คัน คือ รถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-3256 กรุงเทพมหานคร รถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-3958 กรุงเทพมหานคร และรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-4326 กรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อรถยนต์ทั้งสามคันดังกล่าวจนหมด แต่ยังคงค้างชำระอีกจำนวนหนึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างความเป็นเจ้าของและเป็นผู้ครอบครองรถยนต์ทั้งสามคันมาตลอดตั้งแต่เช่าซื้อจนกระทั่งถูกยึดรถยนต์ดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีกับนาย บ. มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจรถทัวร์ นาย บ. ได้ร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีที่สถานีตำรวจนครบาลจระเข้ขี้เ็น้อยและสถานีตำรวจนครบาลลาดกระบังต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลจระเข้ขี้เ็น้อย และเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รวม 2 คดี โดยคดีที่ 1 กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดียักยอกทรัพย์สินซึ่งเป็นรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-3256 กรุงเทพมหานคร และคดีที่ 2 กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดียักยอกทรัพย์สินซึ่งเป็นรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-3958 กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีและถูกยึดรถยนต์ทั้งสองคันดังกล่าว ขณะนี้คดีทั้งสองอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2544 และวันที่ 27 พฤษภาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 คินรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-3256 กรุงเทพมหานคร และรถยนต์คันหมายเลข 30-3958 กรุงเทพมหานคร ให้แก่นาย บ. ตามลำดับ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ไม่รับฟังพยานหลักฐานของ

ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 คี้นรถยนต์ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่สุจริต และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 กำหนดว่า เพื่อประโยชน์แห่งการรวบรวมหลักฐานให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจดังต่อไปนี้ (2) ค้นเพื่อพบสิ่งของ ซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำผิด หรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยค้น และ (4) ยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมาดังกล่าวไว้ในอนุมาตรา (2) และ (3) รวมทั้งมาตรา 186 กำหนดว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องมีข้อสำคัญเหล่านี้ เป็นอย่างน้อย (9) คำวินิจฉัยของศาลในเรื่องของกลางหรือในเรื่องฟ้องทางแพ่ง ประกอบกับประมวลระเบียบการตำรวจ ภาค 1 ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 31 กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้จับหรือเจ้าพนักงานผู้รับตัวผู้ถูกจับไว้ มีอำนาจค้นตัวผู้ต้องหาและยึดสิ่งของต่างๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานไว้ได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด เมื่อเสร็จคดีแล้วให้คืนแก่ผู้ต้องหาหรือผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืนสิ่งของนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่นและระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับรถของกลาง พ.ศ. 2532 ลงวันที่ 5 มกราคม 2535 ข้อ 5 วรรคสอง ข้อ 8 และข้อ 9 ที่กำหนดให้ในกรณีที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์รถของกลางและเมื่อคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ให้พนักงานสอบสวนรอฟังผลการพิจารณาของศาลก่อนแล้วจึงจะดำเนินการตามข้อบังคับนี้ต่อไป กรณีปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ใดเป็นเจ้าของรถหรือเป็นผู้มีสิทธิรับรถก็ขอคืนได้ แต่หากไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าผู้ใดเป็นเจ้าของรถหรือเป็นผู้มีสิทธิของรับรถ ให้เจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ดำเนินการตรวจสอบหลักฐานตามวิธีการที่ระเบียบกำหนดไว้

สำหรับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ได้คี้นรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-3256 กรุงเทพมหานคร และรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-3958 กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นรถของกลางในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 2464/2544 และที่ 2463/2544 ตามลำดับให้แก่ นาย บ. โดยไม่รับฟังพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี และคดีทั้งสองยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดมินบุรีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และที่ 5 ได้คี้นรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน 30-4326 กรุงเทพมหานครให้แก่ นาย บ. โดยไม่สุจริต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 คี้นรถยนต์ดังกล่าวให้แก่ นาย บ. เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจึงฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีดังกล่าวจึงเป็นการโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบฯ เกี่ยวกับการคี้นรถของกลางเนื่องจากเมื่อเจ้าพนักงานยึดรถของกลางได้แล้ว การคี้นรถของกลางต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบฯ ถ้าเป็นกรณีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์รถของกลางก็จะต้องพิสูจน์สิทธิให้ชัดเจนเสียก่อน โดยศาลจะต้องมีคำวินิจฉัยในเรื่องรถของกลางนี้ก่อนที่เจ้าพนักงานจะคี้นรถของกลางให้กับผู้มีสิทธิ ซึ่งในคำฟ้องนี้รถ

ของกลางดังกล่าวยังมีปัญหาการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย บ. โดยเฉพาะरणของกลาง 2 คันแรกอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดมินบุรี คดียังไม่เป็นที่ยุติ ส่วนคันที่สามยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ฟ้องคดีต่อศาลในขณะนี้ แสดงว่าคดีก็ยังไม่เสร็จเช่นกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 กลับพิจารณาสั่งให้คืนรถของกลางให้นาย บ. ไป จึงเป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีถือได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำฟ้องนี้จึงอยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

สรุปได้ว่าศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจจำแนกได้ ดังนี้

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว และจะฟ้องหน่วยงานให้ร่วมรับผิดชอบไม่ได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม และตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยกเว้นในกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้โดยเฉพาะได้แก่ อายุความ ตามมาตรา 10 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องแยกพิจารณาว่า หากการกระทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนการกระทำละเมิดทางกายภาพย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรมตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ข. แนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่าคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะต้องเป็นคดีละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ

ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดโดยตรงตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในส่วนของคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นการพิจารณาในส่วนผลของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ว่า หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินภายในเวลาที่กำหนดได้ แต่หากเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจึง มิใช่การออกคำสั่งทางปกครองจะเห็นได้ว่า หากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครอง การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคดีซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดอันเนื่องมาจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทที่โต้แย้งคำสั่งทางปกครองว่าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจรับคำฟ้อง กรณีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 546/2545 พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา หรือไม่ คดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คดีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว ตามมาตรา 42

ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินอันเนื่องมาจากกระทำละเมิดอันเป็นกรณีตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 19 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อนแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 679/2545 พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544 เมื่อพิจารณาตามคำฟ้องและคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าเสียหายกรณีรถยนต์ของทางราชการถูกโจรกรรมไปนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่ในอำนาจศาลปกครองกลางที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำตามมาตรา 9 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าเสียหายเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2542 จึงเป็นการยื่นคำร้องทุกข์ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

จากคำพิพากษาศาลปกครองกลางทั้งสองฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองยอมรับเขตอำนาจของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจะต้องปฏิเสธเขตอำนาจของตน จึงเท่ากับว่าศาลปกครองได้พิจารณาแล้วว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตาม

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง

และตามข้อ 19 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินตามข้อ 18 ของระเบียบดังกล่าว มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นแล้วก็ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายว่า ต้องการให้คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงร่างบทบัญญัติดังกล่าวไว้มีความสอดคล้องกันทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2544 อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยกล่าวอ้างในอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือนให้ชำระหนี้หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะเกิดปัญหาว่าคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ ในเมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีคนหนึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวอันเป็นการโต้แย้งสิทธิข้อเท็จจริงจึงยังไม่ยุติว่าคำสั่งดังกล่าวชอบหรือไม่ นอกจากนี้ มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าการบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เนื่องจากมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน กำหนดว่า การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตาม

มาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” ประกอบกับบทบัญญัติตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” และบทบัญญัติตามความในมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดเวลาแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน” แล้ว บทบัญญัติตามความในกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติซึ่งวางหลักในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกำหนดเฉพาะตามข้อยกเว้นของมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งหน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เป็นกรณีเฉพาะ

โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดห้ามใช้การบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ ศาลปกครองจึงวินิจฉัยว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่กรณีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง

3.2.3.3.3 บทวิเคราะห์สถานะคำสั่งของฝ่ายปกครอง ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครอง

ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เป็นการพิจารณาโดยยึดถือตามเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีหลักในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดในความเสียหายเฉพาะกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น อีกทั้ง หากเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ก็จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานออกด้วย และหากเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำความผิดจะไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ กระบวนการคลังสามารถกำหนดระเบียบในการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนเพื่อบรรเทาภาระความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้มีความเหมาะสมได้

การแยกพิจารณาสถานะคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกเป็น 2 กรณี โดยคำนึงถึงลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งหากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หากการกระทำละเมิดดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ความแตกต่างระหว่างการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น แม้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่สถานะของคำสั่งดังกล่าวมีความแตกต่างกัน โดยหากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่หากมิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวย่อมไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองย่อมอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้การบังคับทางปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล การพิจารณาดังกล่าวอาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่า เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้โดยลักษณะของคำสั่ง

ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ เป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้รับคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น คำอธิบายในกรณีดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องจึงสามารถอธิบายได้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าในเบื้องต้นอาจมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และมีการส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก็ตาม แต่หากเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มีใช้ในการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานของรัฐจึงต้องออกหนังสือเตือนให้ชำระค่าสินไหมทดแทนซึ่งมิใช่คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แต่อย่างใด เพียงแต่รูปแบบของหนังสือของทางราชการอาจมีความคล้ายคลึงกัน แต่ฐานอำนาจในการออกหนังสือราชการดังกล่าวมาจากกฎหมายที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำความผิด หากเจ้าหน้าที่คนหนึ่งพ้นจากสถานะความเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในฐานะเอกชนและมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในการออกคำสั่งบังคับเอกชน เมื่อกฎหมายมิได้ให้อำนาจหรือไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐจะตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ แต่ในมูลกรณีเดียวกันเจ้าหน้าที่ต่างเป็นตุลาการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ร่วมกันกระทำละเมิด ย่อมต้องได้รับการพิจารณาความผิดในรูปแบบเดียวกัน กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงได้วินิจฉัยว่าควรฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ยังคงรับราชการและเจ้าหน้าที่ผู้พ้นจากสถานะความเป็นข้าราชการแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการขยายขอบเขตความรับผิดตามมาตรา 10 วรรคหนึ่งออกไป ทำให้แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องถูกบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ การพิจารณาดังกล่าวทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และท้ายที่สุดก็ยังคงเป็นการยืนยันว่าคดีจะต้องยุติที่ศาลยุติธรรมซึ่งเท่ากับยอมรับว่าแม้จะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการใช้อำนาจทางปกครองก็อาจอยู่ภายใต้การ

พิจารณาของศาลยุติธรรมได้ หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ร่วมกระทำละเมิดและเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งออกจากราชการหรือร่วมกระทำผิดกับบุคคลธรรมดา

ในส่วนของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะในการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลในคดีละเมิด สะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองและละเมิดทางกายภาพตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองในคดีละเมิด ซึ่งมีการแบ่งแยกว่า เฉพาะการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น จึงจะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หากการกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำทางกายภาพย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรม ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจำแนกลักษณะของการกระทำละเมิดทางกายภาพว่ามีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวร่างกายหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองหรือการใช้อำนาจเหนือผู้เสียหาย แต่การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การขับรถชน การรักษาของแพทย์ หรือการปิกัดเสาไฟฟ้า ส่วนกรณีการกระทำละเมิดทางปกครองจะต้องมีลักษณะของการกระทำอันมีพื้นฐานมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจรัฐเป็นหลัก การกระทำดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในทางปกครอง การกระทำดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง การเยียวยาความเสียหายย่อมอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินนั้น ศาลปกครองจะไม่พิจารณาถึงสถานะของคำสั่งดังกล่าวอีก แต่จะพิจารณาในเนื้อหาว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง เท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเป็นกรณีที่ขอให้ศาลเพิกถอนหรือระงับการกระทำละเมิดดังกล่าว และสามารถขอให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ด้วย ดังนั้น ข้อพิพาทตาม (1) จึงเป็นลักษณะของการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแต่ตาม (3) เป็นการโต้แย้งการกระทำและขอให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในปัจจุบันข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดอยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีละเมิดจึง

ยังมีไม่มากและไม่มี ความหลากหลายในประเด็นปัญหา โดยเฉพาะกรณีการกระทำละเมิดทางปกครองมีประเด็นเพียงกรณีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำละเมิดทางปกครองและอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนในกรณีการกระทำละเมิดทางกายภาพจะพิจารณาในทางนิเสธ (Negative) ว่า การกระทำละเมิดทางกายภาพ คือ การกระทำที่มีได้เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น

หากจะเปรียบเทียบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของไทยกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของฝรั่งเศสเห็นได้ว่า ฝรั่งเศสเป็นประเทศเดียวในภาคพื้นยุโรปที่มีได้นำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้กับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ แต่ใช้หลักกฎหมายที่พัฒนาขึ้นโดยคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ⁵³ ซึ่งยึดหลักในการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ควบคู่ไปกับการคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ โดยหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของฝรั่งเศสแยกประเภทของความผิดเป็นความผิดส่วนตัวและความผิดของหน่วยงาน ซึ่งหากเป็นกรณีความผิดส่วนตัวมักจะ เป็นความผิดที่แยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวและจากทรัพย์สินส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและภายใต้ระบบกฎหมายแพ่ง ส่วนความผิดของหน่วยงานเป็นความผิดอันเกิดจากข้อบกพร่องในการดำเนินงานทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในอันที่จะต้องรับผิดชอบไม่ว่าต่อผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐ ต่อมา ศาลปกครองฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้เสียหายว่าจะได้รับการเยียวยาแก้ไข โดยแม้การกระทำละเมิดที่มีลักษณะที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แต่หากมีความเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวด้วย และในบางกรณีที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างความรับผิดทางแพ่งและความรับผิดทางปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหากับเขตอำนาจศาลรัฐจึงกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อยืนยันเขตอำนาจศาลให้มีความชัดเจน โดยส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากประชาชนยังเชื่อมั่นและศรัทธาต่อระบบการพิจารณาของศาลยุติธรรมว่าจะให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากกว่า อีกทั้ง ศาลยุติธรรมยังมีความเชี่ยวชาญในด้านการกำหนดค่าสินไหมทดแทนด้วย แม้จะมีรัฐบัญญัติกำหนดมิให้ศาลยุติธรรมก้าวก้าวการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่ในบางกรณีที่มีลักษณะพิเศษ เช่น ความเสียหายจากยานพาหนะ การดำเนินงานโยธาสาธารณะ หรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง รัฐก็ยังไว้วางใจให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ดังกล่าวด้วย ซึ่งเขตอำนาจศาลในการพิจารณากรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของไทย ศาลจะพิจารณาจากลักษณะของการกระทำละเมิดเป็นจุดแบ่งในการพิจารณาเขตอำนาจศาล หากเป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง คดีจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

⁵³Jacques Ziller, *Administration comparées* (Paris:Montchrestion, 1993), p. 307.

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนความรับผิดชอบที่นอกเหนือจากนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการพิจารณาประเด็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการพิจารณาถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย และการพิจารณาว่ากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการพิจารณาถึงสิทธิไล่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนั้น แม้การกระทำละเมิดดังกล่าวจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดทางกายภาพข้อพิพาทนั้นก็อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

การใช้สิทธิไล่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐของฝรั่งเศส หน่วยงานสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (état exécutoire) ได้ ในกรณีเป็นความผิดของหน่วยงานหรือความผิดร่วมโดยหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายแล้วมาไล่เบี่ยกับเจ้าหน้าที่ของตนหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง โดยถือว่าเป็นความสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชน หน่วยงานของรัฐจึงสามารถออกคำสั่งบังคับเจ้าหน้าที่ของตนได้ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่สามารถโต้แย้งคัดค้านได้ สำหรับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของไทยจะคำนึงถึงการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก ซึ่งหากเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานมีอำนาจออกหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงหนังสือเตือนให้ชำระหนี้เท่านั้น หากไม่ปฏิบัติตามต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

เห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะร่างตามแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของฝรั่งเศสแต่ก็มิได้มีความเหมือนกันในทุกๆ ด้าน ยังคงมีความแตกต่างกันในแง่การพิจารณาเขตอำนาจศาลเพราะแนวความคิดของศาลไทยมิได้มีการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลอย่างเด็ดขาดดังเช่นของฝรั่งเศสที่ห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองอย่างเด็ดขาด ยกเว้นในบางกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะพิเศษจริงๆ และมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนซึ่งเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของปวงชนโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะกระทำได้ ทำให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดีของฝ่ายปกครองได้ แต่สำหรับเขตอำนาจศาลยุติธรรมในคดีละเมิดของไทยนั้น มีแนวคิดในการแบ่งแยกละเมิดทางกายภาพและละเมิดทางปกครองซึ่งมีพื้นฐานการแบ่งแยกมาจากลักษณะการใช้อำนาจทางปกครอง

ดังนั้น หากการกระทำละเมิดนั้นมีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวร่างกายตามปกติของมนุษย์ที่เรียกว่า การกระทำทางกายภาพแล้ว แม้ว่าจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ศาลยุติธรรมก็มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาและบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ อีกด้วย

หรือในกรณีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเพื่อให้หลักประกันแก่ผู้เสียหาย ในการได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของไทยยังมีได้มีการ พัฒนาไปถึงหลักความผิดร่วม และในส่วนของกรออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยเงินหากเป็น การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับ รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดของฝรั่งเศสที่พิจารณาว่า แม้เป็นความผิดส่วนตัวแต่เนื่องจาก เป็นกรณีที่มีความสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชนระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ เช่น หน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ได้ โดยความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐเป็นความสัมพันธ์กันตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน แม้จะเป็นความผิดส่วนตัวหน่วยงานของรัฐก็ สามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้

3.2.3.4 การบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดเชยเงิน

ก่อนจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การ บังคับทางปกครองจะกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 47 กำหนดให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่ง ไม่ครบจำนวน หรือตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 กรณีมี การก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ให้เจ้า พนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริการของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าวได้ หรือมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้ หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวได้

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้มีการ วางหลักเกณฑ์และจัดหมวดหมู่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้อย่างเป็นระบบซึ่งการบังคับทาง ปกครองบัญญัติไว้ในหมวด 2 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง มาตรา 58 ถึงมาตรา 63 โดยจะ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองเกิดผลบังคับได้

ตามวัตถุประสงค์ ซึ่งการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะนำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดตามกฎหมายก็ได้ เนื่องจากมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เนื่องจากมาตรการบังคับทางปกครองใดที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะมีลักษณะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับตามหมวดนี้แทนก็ได้ เป็นการกำหนดให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเปรียบเทียบถึงประสิทธิภาพของการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลาง ยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการไว้โดยเฉพาะและมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่ในส่วนของมาตรการบังคับทางปกครองมิได้พิจารณาถึงหลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ แต่เป็นการพิจารณาถึงประสิทธิภาพของมาตรการบังคับทางปกครองที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล

คำสั่งทางปกครองที่จะต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น มักเป็นคำสั่งที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือการเรียกให้ชำระเงิน เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าภาษีอากร เป็นต้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดต่างๆ ในคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกใบอนุญาต อนุมัติ การออกหนังสือรับรองต่างๆ โดยสภาพไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง

หลักเกณฑ์ในการใช้การบังคับทางปกครองกำหนดไว้ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด”

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐสามารถใช้การบังคับทางปกครองได้เอง โดยมีต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งแตกต่างกับการบังคับคดีในทางแพ่งที่จะต้องมี การขอให้ศาลมีคำพิพากษาและหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีตามมาตรา 276 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่หากคำสั่งทางปกครองได้มีการขอทุเลาการบังคับโดยผู้มีอำนาจ สั่งทุเลาการบังคับ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามกฎหมาย กระบวน ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นซึ่งมีเขตอำนาจศาลเหนือข้อพิพาท เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้นๆ หากผู้มีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองไม่ได้ แต่คำสั่งทุเลาการบังคับก็เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่อาจถูกเพิกถอนได้ภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องใช้เพียงเท่าที่จำเป็น กระทบกระเทือนต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้น้อยที่สุด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้อง กระทำพอสมควรแก่เหตุเพียงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น การบังคับทางปกครองจึงต้องกระทำในขอบเขตอำนาจตามกฎหมายและถูกต้องตามขั้นตอนที่ กฎหมายกำหนดไว้ หากใช้รุนแรงเกินความจำเป็นย่อมเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการบังคับทางปกครองก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่แยกเป็นเอกเทศจากคำสั่งทางปกครอง ที่จะต้องมี การบังคับ หากการบังคับทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการกระทำไม่ ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เกินสมควรแก่เหตุตามมาตรา 62 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้ถูกดำเนินการตามการบังคับ ทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ โดยการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองเป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

การบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ถือว่าเป็นการบังคับเกี่ยวกับหนี้ เงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่ง ทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วนให้ เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันถ้าไม่มี การปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไป ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามที่ ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว การบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ใดชำระเงินนั้น ก่อนใช้การบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่ กำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากพ้นกำหนดแล้วยังไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพื่อขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม กล่าวคือ นอกจากจะนำขึ้นตอนและวิธีการยึด หรืออายัดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับตามความเหมาะสมแล้ว การบังคับทางปกครองต้องกระทำภายในสิบปีด้วย โดยอนุโลมตามมาตรา 271 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยผู้มีอำนาจสั่งยึด หรืออายัด หรือขายทอดตลาดเป็นไปตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.2.3.5 การทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

การทบทวนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ 3 กรณี ได้แก่

1. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 44 ถึงมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีที่คำสั่งทางปกครองใดมิได้ออกโดย รัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้รับ คำสั่งทางปกครองอาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยการอุทธรณ์จะต้องทำเป็น หนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิง กรณีที่มีใ้ยื่นอุทธรณ์ต่อ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ต้องถือว่าคำอุทธรณ์ดังกล่าวไม่มีผลเป็นการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵⁴ การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่งทาง ปกครอง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจ วินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับทางปกครองไว้ ก่อนตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

⁵⁴ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ข้อกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง (กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ สั่งให้กำนันตำบลอุดมธัญญาพ้นจากตำแหน่ง กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอุดมธัญญา)

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนสามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนได้และแจ้งผู้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เช่นกัน ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาเสร็จภายในกำหนดเวลาให้มีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดเวลาสามสิบวัน และสามารถขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ แม้เจ้าหน้าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาก็ไม่ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์นั้นเสียไป

ในการพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถพิจารณา ทบทวนได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง หรือจะพิจารณาทบทวนให้เป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์ แม้กระทั่งในเรื่องความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ หรือให้มีข้อกำหนดเงื่อนไข ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองให้มีมาตรฐานเดียวกัน แต่ตามมาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเฉพาะแล้วจะไม่นำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับอีก เนื่องจากกฎหมายเฉพาะข้อมกำหนดขั้นตอนหรือระยะเวลาอุทธรณ์ที่เหมาะสมสำหรับกรณีดังกล่าวไว้แล้ว แม้ว่าจะมีมาตรฐานต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่จะไม่นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับอีก

2. เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง ตามหลักกฎหมายปกครองเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ในลักษณะก้าวล่วงไปในขอบเขตของสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของเอกชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือมีกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านสภานิติบัญญัติกำหนดให้กระทำได้เท่านั้น ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองซึ่งถือว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งจึงต้องยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย หากการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ด้วยตนเอง ในกรณีดังกล่าวแม้จะคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นหลัก แต่สิทธิที่ได้มาโดยชอบธรรมของเอกชนจากคำสั่งทาง

ปกครองย่อมต้องมีความมั่นคง ซึ่งทำให้เอกชนแต่ละคนวางแผนการดำรงตนหรือการใช้สิทธิของตนในระบบระเบียบกฎหมายได้ โดยพิจารณาถึงสิทธิและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ การพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองจึงต้องยึดหลักกฎหมายปกครองเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธิ โดยผลของหลักกฎหมายนี้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่อาจเรียกร้องสิทธิที่ได้ให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองกลับคืนหรือย้อนหลังได้ นอกจากนี้ ยังต้องคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของเอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองว่า คำสั่งทางปกครองมีสภาพบังคับหรือชอบด้วยกฎหมาย โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะพิจารณาโดยนำความเชื่อถือต่อคำสั่งทางปกครองเปรียบเทียบกับประโยชน์มหาชนว่าสมควรจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 โดยแยกพิจารณาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์ เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีจะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายหรือไม่ พิจารณาโดยอาศัยหลักความสุจริตเป็นหลัก

3. การขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นชอบก็ต้องอุทธรณ์ตามระบบการอุทธรณ์บังคับปรากฏตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นโดยเฉพาะ จากนั้นจึงนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ในกรณีที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว คำอุทธรณ์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นต่อเจ้าหน้าที่ก็ไม่ถือว่าเป็นการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถให้การบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดวิธีการทบทวนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ 2 กรณี คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองเองโดยไม่ต้องมีคำขอจากผู้รับคำสั่งทางปกครองและกรณีมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ ซึ่งตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ 4 กรณี ได้แก่

(ก) มีพยานหลักฐานใหม่ แม้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นฟังเป็นที่ยุติแล้วก็ตาม แต่อาจมีกรณีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากพยานหลักฐานใหม่ซึ่งมีผลกระทบต่อคำสั่งทางปกครองที่ออกไปก่อนแล้ว

(ข) คู่กรณีที่เกี่ยวข้องมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา อาจเป็นกรณีที่มิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาตั้งแต่ต้น หรือเข้ามาแต่ไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาที่เป็น

ธรรม โดยตามหลักการพิจารณาทางปกครองแล้ว คู่กรณีย่อมมีสิทธิได้รับแจ้งถึงผลกระทบของตน และมีโอกาสที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากไม่มีการแจ้งให้ทราบก็ถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่บกพร่อง

(ค) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการในเรื่องนั้นๆ ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายปกครองอย่างหนึ่ง การไม่มีอำนาจสั่งการนี้อาจทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นโมฆะกรรมได้ โดยในกรณีโมฆะกรรมคำสั่งทางปกครองจะไม่มีผลทางกฎหมายใดๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเพิกถอน แต่ในทางปฏิบัติเอกชนผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจทราบได้ว่า ความผิดพลาดอย่างไรจึงถือว่าคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะกรรม ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงอาจยื่นคำขอพิจารณาใหม่ หากกรณีมีเหตุว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่มีอำนาจและหากศาลเห็นว่าคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะกรรมจริง ศาลก็เพียงแต่มีคำสั่งแสดงสิทธิว่าคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะกรรมก็กระทำได้⁵⁵

(ง) ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป แม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย แต่หากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นพื้นฐานในการออกคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงไป ก็มีเหตุที่จะทำให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในสาระสำคัญที่จะทำให้ผลยุติสุดท้ายเปลี่ยนแปลงไป

โดยในกรณี (ก) (ข) และ (ค) จะต้องเป็นเรื่องที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนในการพิจารณาคราวก่อน โดยมีใช้ความผิดของผู้รับคำสั่งทางปกครองเอง ซึ่งหากผู้นั้นทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวมาก่อนการขอให้พิจารณาใหม่จะทำให้เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และจะต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่ตนได้รู้ถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่

การทบทวนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผ่านกระบวนการให้ความเห็นขององค์กรต่าง ๆ ดังนี้

ก. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จัดตั้งขึ้นตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กรณีเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามที่เห็นสมควร โดยมีอำนาจพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

⁵⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 326.

เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง โดยความเห็นคณะกรรมการฯ ไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นตามข้อ 16 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

ข. กระทรวงการคลัง มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยในการพิจารณาของกระทรวงการคลังจะมีคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งจัดตั้งตามข้อ 21 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดชัดว่า ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันกระทรวงการคลัง แต่โดยลักษณะของการให้ความเห็นย่อมต้องถือว่าความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง มีลักษณะเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กล่าวคือ ไม่ผูกพันกระทรวงการคลังที่จะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง และตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่ในกรณีที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้องได้

เห็นได้ว่า องค์กรตามกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นองค์กรประเภทให้ความเห็น มิใช่องค์กรที่มีลักษณะชี้ขาดตัดสิน การให้ความเห็นเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครอง โดยลักษณะการให้ความเห็นไม่จำเป็นต้องมีความเด็ดขาด จึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์การทบทวนคำสั่งทางปกครอง คณะกรรมการจึงสามารถพิจารณาทบทวนความเห็นของตนได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม และกฎหมายกำหนดว่าความเห็นดังกล่าวไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือกระทรวงการคลังที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นจึงไม่มีความจำเป็นต้องทบทวนความเห็นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ เมื่อกระบวนการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจะมีขั้นตอนการออกคำสั่ง โดยผ่านการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและวินิจฉัยจากกระทรวงการคลัง โดยมีคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็น ซึ่งหน่วยงานของรัฐประเภทราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่หากมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในกรณีคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 17 ถึงข้อ 19 กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ จึงเป็นกรณีที่

ได้มีการทบทวนความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและความเห็นของหัวหน้าหน่วยงานอีกครั้งหนึ่งโดยผลของกฎหมาย และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ก็ให้แจ้งด้วยว่าผู้รับคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาล พร้อมกับแจ้งอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลด้วย ซึ่งเมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นแล้วให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากผู้รับคำสั่งได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็มิได้เป็นการตัดอำนาจฝ่ายปกครองในการเยียวยาแก้ไข ขอให้พิจารณาใหม่หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง

ส่วนการขอให้พิจารณาใหม่มิได้มีลักษณะการโต้แย้งสิทธิแต่เป็นการกำหนดช่องทางเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองแม้พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้ว แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย นอกเหนือไปจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองตามส่วนที่ 1 (มาตรา 49 ถึงมาตรา 53) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตารางที่ 14 ขอบเขตการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.นิยามคำว่า “คำสั่ง” ตาม มาตรา 12	นายสะเทือน ชูสกุล	กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล
	ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์	การที่มาตรา 12 ใช้คำว่ามีอำนาจออกคำสั่งเป็นมาตรการพิเศษอันหนึ่งซึ่งจะต้องโยกกลับไปใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
	รศ.ดร.วราภรณ์ วิสรุตพิชญ์	หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด คำสั่งนี้เป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
	นายศักดิ์ สมองชาติ	คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ
	นายพรเพชร วิชิตชลชัย	คำสั่งดังกล่าวเปรียบเสมือนคำเตือนให้ชำระหนี้และไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับคดีเพื่อชำระหนี้ตามนั้นได้ อีกทั้ง ไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการฟ้องร้องคดีแต่อย่างใด เนื่องจากคดีละเมิดถือว่าผิดนัดตั้งแต่วันที่กระทำละเมิด นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาและไม่อาจดำเนินการทางวินัยได้

<p>2. ขั้นตอนการออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงิน</p>	<p>1. การรายงานความเสียหาย</p>	<p>ในกรณีที่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลทรัพย์สินหรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าว จะต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบ เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบเรื่อง ก็จะต้องรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงาน หรือบุคคลที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นมอบหมาย (ข้อ 7 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ)</p>
	<p>2. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด</p>	<p>หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด (ข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ)</p>
	<p>ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด</p>	<p>หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจตัดสินใจในด้านการบริหารงาน ภายในหน่วยงานนั้น ๆ</p> <p>กรณีกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงาน ในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ</p>
	<p>การร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด</p>	<p>อาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือกรณีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ</p>
	<p>กรณีที่ไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด</p>	<p>1. กรณีที่ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p>

	<p>คุณสมบัติและข้อห้ามของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด</p> <p>อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด</p>	<p>2. กรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่</p> <p>3. กรณีที่ทราบจำนวนค่าเสียหายเป็นที่แน่นอนและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทน</p> <p>จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นและจะสังกัดหน่วยงานของรัฐ แห่งใดก็ได้</p> <p>และตามหลักกฎหมายทั่วไปถือว่าการแต่งตั้งผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องในเรื่องเกี่ยวกับการรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเรื่อง ที่ไม่ควรกระทำ</p> <p>1. สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด</p> <p>2. ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใดเท่าใด และดอกเบี้ยจากเงินค่า สินไหมทดแทนร้อยละ 7.5 ต่อปี ตั้งแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระค่า สินไหมทดแทน</p> <p>3. มีความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการ ดำเนินงานส่วนรวม หรือไม่ และจะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหาย ด้วย (ถ้ามี)</p> <p>4. ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใดและจะต้องชดใช้ เป็นจำนวนเท่าใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความ เป็นธรรม</p>
--	--	---

	<p>3.การส่งสำนวนการสอบสวนให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ</p> <p>คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง</p>	<p>ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนการสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่ง การให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ (ข้อ 17 ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีฯ) แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังมีสำนวนการสอบสวน ที่ต้องตรวจพิจารณาจำนวนมากอาจทำให้คดีขาดอายุความ ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงกำหนดวิธีการแก้ไขไว้ให้สองทาง คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกประกาศกำหนดเรื่องที่ไม่ ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ (ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 15 ตุลาคม 2544) 2.กำหนดให้กระทรวงการคลังรีบพิจารณาทบทวนให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว และมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง <p>ประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลัง ตามจำนวนที่ จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ</p> <p>โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเรื่อง เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่</p>
--	--	--

	<p>4.การออกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามความเห็นของกระทรวงการคลัง</p>	<p>โดยการสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน (ม.12) และให้แจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ</p> <p>หรือกรณีมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความสองปี นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ม.10 วรรคสอง)</p>
	<p>5.กรณีหน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539</p>	<p>กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมีแนวทางการปฏิบัติเช่นเดียวกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค</p> <p>แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับบังคับใช้ภายในหน่วยงานเองได้ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539)</p>
<p>3.สถานะของคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน</p>	<p>แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา</p>	<p>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข</p>

		<p>1. ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ โดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง (ม.12)</p> <p>2. ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในกรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองและหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล (ม.10)</p>
--	--	---

	<p>แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง</p> <p>ก. การกระทำละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง</p> <p>ข. แนวคำพิพากษาศาลปกครอง</p>	<p>ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คดีละเมิดเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง</p> <p>ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ศาลปกครองพิจารณาว่าตนมีเขตอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการยอมรับโดยปริยายว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครอง</p>
<p>4.การบังคับทางปกครอง</p>	<p>ถือว่าเป็นการบังคับชำระหนี้เงิน ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539</p>	<p>ก่อนใช้การบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากยังไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม</p>

5.การทบทวน	ข้อ 19 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ	<p>เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งฯ ต้องแจ้งด้วยว่าผู้รับคำสั่งมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลพร้อมกับแจ้งอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลด้วย</p> <p>เมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นแล้วให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากผู้รับคำสั่งได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็มิได้เป็นการตัดอำนาจฝ่ายปกครองในการเยียวยาแก้ไข ขอให้พิจารณาใหม่หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง</p>
------------	-------------------------------------	--

3.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองต่างพิจารณาว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้ในทางทฤษฎีก็มีความสอดคล้องกับความรับผิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ก็ตามแต่การพิจารณาดังกล่าวก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนี้

3.3.1 กรณีมีผู้กระทำความผิดร่วมกันหลายคน

การดำเนินกิจการต่างๆ ของฝ่ายปกครองเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่าย และประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองอาจได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมนั้นๆ ได้ การดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อบุคคลหลายฝ่ายยังต้องใช้ความรอบคอบมากเป็นพิเศษและผ่านการกลั่นกรองจากหลายฝ่าย ระบบงานของฝ่ายปกครองจึงมีลำดับชั้นบังคับบัญชาเพื่อให้ผู้ที่มีอาวุโสและประสบการณ์มากกว่าได้มีโอกาสพิจารณากลับกรองการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองส่วนใหญ่มิใช่ว่าเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวจะดำเนินการ ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ การดำเนินกิจกรรมต้องใช้เจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่งร่วมกันปฏิบัติงาน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบส่วนของการกระทำ ดังนั้น กรณีผู้ร่วมกระทำความผิดนอกจากจะหมายถึง ในระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับเดียวกันแล้ว ยังหมายรวมถึงผู้บังคับบัญชาด้วย ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ในสายบังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย แต่การพิจารณาความรับผิดของผู้บังคับบัญชามิใช่ว่าเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาจึงต้องรับผิดชอบแต่ต้องพิจารณาให้ได้ความว่า ผู้บังคับบัญชาจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายเหล่านั้นขึ้นด้วยจึงต้องรับผิดชอบ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังอาจร่วมกับบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการสมคบกันกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เพราะหากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหรือในระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันอาจมีกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมกระทำละเมิดต้องออกจากราชการ อาจเป็นกรณีเกษียณอายุราชการ หรือลาออก หรือโทษทางวินัย ไม่ว่าจะกรณีใดต่างก็ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวพ้นจากสภาพความเป็นเจ้าหน้าที่กลายเป็นเอกชน หรือในกรณีที่ถึงแก่กรรมผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ กองมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งกองมรดกไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงต้องมีผู้จัดการมรดกเป็นผู้จัดการแทน ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติภายในหน่วยงานของรัฐด้วยกันในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือต่างหน่วยงานกัน หรือกระทำ

ละเมิดต่อบุคคลภายนอก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ ย่อมไม่ใช่บังคับแก่เอกชนหรือเจ้าหน้าที่ที่ออกจากราชการแล้ว รวมทั้งบุคคลดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อไม่อาจดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ตั้งแต่การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่ยังคงรับราชการอยู่ หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และยังคงออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้การบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลก่อนหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

หากดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นไปตามแนวทางข้างต้นอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ในเมื่อข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลธรรมดาหรือเจ้าหน้าที่ที่ออกจากราชการ ได้รับการพิจารณาจากศาลยุติธรรม แต่กรณีเจ้าหน้าที่ที่ยังคงรับราชการกลับถูกบังคับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และอาจถูกบังคับทางปกครองหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลก่อน กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เมื่อการกระทำความผิดเป็นการกระทำกรรมเดียวกัน ผู้ร่วมกระทำความผิดควรต้องได้รับการพิจารณาในระบบเดียวกัน เพราะหากปล่อยให้มีการฟ้องบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ที่ออกจากราชการต่อศาลยุติธรรม และออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ที่ยังคงรับราชการ หากทั้งสองกรณีพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ และโดยที่การพิจารณาพิพากษาของศาลมีสภาพบังคับถึงที่สุด (res judicata) ย่อมมีความมั่นคงและเด็ดขาดกว่าคำวินิจฉัยในฝ่ายปกครองซึ่งอาจมีการอุทธรณ์คัดค้านต่อไปได้ จึงควรรวมฟ้องเป็นกรณีเดียวกันต่อศาลยุติธรรม

แต่หากพิจารณาผลกระทบในระยะยาวเห็นได้ว่า อาจทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อีกต่อไป โดยจะต้องใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ทั้งที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมหาชนและเป็นการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ควรได้รับการพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย

มหาชน และยังเป็นกรณีการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจทางปกครองยิ่งสมควรได้รับการพิจารณาจากศาลปกครองเนื่องจากเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ใช่บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้ร่วมกระทำละเมิด ต่อมาเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเสียชีวิตหรือต้องออกจากราชการ เนื่องจากไม่มีสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่การพิจารณาดังกล่าวเป็นการจำกัดการใช้บังคับกฎหมาย อาจเป็นการสร้างปัญหาให้กับการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มขึ้นอีก จึงสมควรที่จะมีการปรับแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมกันกระทำละเมิดแต่ภายหลังพ้นจากสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ว่า เนื่องจากในขณะกระทำละเมิดผู้กระทำมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ แม้ภายหลังจะพ้นจากสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่แต่ก็สามารถถูกบังคับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ร่วมกับบุคคลธรรมดากระทำละเมิดนั้น บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้

3.3.2 อายุความการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

อายุความเป็นนิติบัญญัติของรัฐบาลที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแน่นอนในสิทธิต่างๆ ของบุคคล อันเป็นการปรามมิให้นำเรื่องราวที่เกิดขึ้นมานานแล้วมาฟ้องร้องต่อกัน เนื่องจากเรื่องที่เกิดขึ้นมานานแล้วย่อมเป็นการยุ่งยากสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกหนี่ที่จะนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อกันแม้พยานหลักฐานมีอยู่ก็อาจสูญหายหรือคลาดเคลื่อนได้ ทำให้การวินิจฉัยคดีเกิดความเป็นธรรมได้ยากยิ่ง กฎหมายจึงกำหนดอายุความเพื่อตัดปัญหาเหล่านี้ อีกทั้งอายุความกำหนดไว้เพื่อเป็นการลงโทษเจ้าหน้าที่ กรณีที่ปล่อยปละละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องจนกระทั่งพ้นอายุความที่กฎหมายกำหนดซึ่งทำให้ลูกหนี่เกิดสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ อันเป็นการปลดเปลื้องภาระของลูกหนี่ที่จะต้องเก็บหลักฐานการชำระหนี้ไว้ตลอดไป เพราะเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามกฎหมายลูกหนี่ก็สามารถปฏิเสธชำระหนี้โดยยกเรื่องอายุความเป็นข้อตัดอำนาจฟ้อง ดังนั้น อายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ต้องรีบใช้สิทธิเรียกร้องของตนภายในกำหนด⁵⁶

“อายุความ” หมายถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดบังคับไว้ให้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในกำหนดเวลา หากปล่อยนานจนเกินระยะเวลาที่กำหนดจะทำให้เกิดผลเสียแก่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่⁵⁷

⁵⁶ กำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 85.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

เห็นได้ว่า สิทธิเรียกร้องต่างๆ รวมถึงสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเป็นสิทธิเรียกร้องที่มีกำหนดอายุความ หากเป็นกรณีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 448 มีอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่มีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และหากหน่วยงานเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เจ้าหน้าที่แห่งสิทธิจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความตามที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้น สิทธิเรียกร้องย่อมขาดอายุความตามมาตรา 193/9 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า *“สิทธิเรียกร้องใดๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสิทธิเรียกร้องเป็นอันขาดอายุความ”*

สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความหรือหนี้ที่ขาดอายุความ ลูกหนี้แห่งสิทธิเรียกร้องนั้นย่อมเกิดสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามมาตรา 193/10 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า *“สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องนั้น”* แต่ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่เสียสิทธิในการฟ้องร้องบังคับคดี เนื่องจากการขาดอายุความมิได้เป็นเหตุทำให้หนี้ระงับสิ้นไป เมื่อเป็นหนี้กันแล้วเวลาผ่านไปเท่าใดหากยังไม่มีการชำระหนี้ก็ยังคงมีหนี้ต่อกันอยู่ หากลูกหนี้ได้ชำระหนี้ให้กับเจ้าหน้าที่แล้วจะเรียกคืนฐานลามิควรได้ไม่ได้ ตามมาตรา 193/28 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า *“การชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องซึ่งขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้ แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะไม่รู้ว่าสิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้วก็ตาม”* อีกทั้ง ตามบรรพ 2 ลักษณะ 1 หมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่องความระงับแห่งหนี้ ซึ่งบัญญัติถึงเหตุ 5 ประการที่ทำให้หนี้ระงับ แต่มิได้มีกรณีหนี้ขาดอายุความรวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม หนี้ดังกล่าวจะเป็นหนี้ที่มีข้อต่อสู้ หากลูกหนี้มิได้ยกเหตุขาดอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลก็ไม่อาจยกเหตุขาดอายุความขึ้นพิจารณาเพื่อเป็นเหตุยกฟ้องได้ตามมาตรา 193/29 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า *“เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้”* แต่หากลูกหนี้ยกเรื่องขาดอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลย่อมมีอำนาจพิพากษายกฟ้อง

ตามหลักกฎหมายปกครองอายุความเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หากคดีใดพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี ศาลมีอำนาจยกเรื่องการขาดอายุความขึ้นพิจารณาและไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้เอง ในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เพื่อ

ออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องยึดหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การที่ฝ่ายปกครองโดยเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ ในลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด หลักการดังกล่าวใช้บังคับแก่การกระทำทางปกครองทุกประเภทแม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การดับเพลิง การซ้อมรบ การซ้อมถนน หรือเป็นนิติกรรมทางปกครอง⁵⁸ ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลบังคับกับผู้รับคำสั่งทางปกครองทันทีที่รับทราบคำสั่งดังกล่าว กฎหมายย่อมต้องสร้างหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและให้ความคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตของเอกชนในการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้อำนาจแห่งการเพิกถอน ซึ่งหากพ้นกำหนดเก้าสิบวันแม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจเพิกถอนได้ สะท้อนให้เห็นหลักความมั่นคงแห่งสิทธิและหากต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการให้ประโยชน์ ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงความสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองด้วย เช่นเดียวกับกรณีของอายุความที่กำหนดไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งสิทธิ ว่าทั้งผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้รับคำสั่งทางปกครองจะไม่ถูกฟ้องให้ต้องรับผิดชอบเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและเป็นการยืนยันถึงความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง เพื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยมิต้องกังวลว่าอาจถูกเพิกถอนในภายหลัง เช่น ฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนรายหนึ่งก่อสร้างอาคาร เอกชนซื้อวัสดุอุปกรณ์และลงมือก่อสร้างอาคารตามแบบที่ได้รับอนุญาต เมื่อพ้นระยะเวลาเพิกถอนใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนใบอนุญาตและให้รื้อถอนอาคาร ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายและขาดความไว้วางใจในการบริหารราชการของฝ่ายปกครองอีกด้วย หลักเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธิทำให้เอกชนแต่ละคนวางแผนการดำรงตนหรือการใช้สิทธิของตนในระบบของกฎหมายได้ นับเป็นเรื่องความชอบธรรมที่สำคัญว่าสภาพบังคับในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองจะไม่เปลี่ยนแปลงอีก และไม่อาจเรียกร้องสิทธิที่ได้ให้กับผู้รับคำสั่งทางปกครองกลับคืนหรือย้อนหลังไปได้

หากสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ขาดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มีใช่การปฏิบัติหน้าที่มีอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการ

⁵⁸ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : จีระการพิมพ์, 2543), หน้า 132.

ละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และหากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้เอกชนต้องชำระหนี้ที่ขาดอายุความได้ เนื่องจากอายุความเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าหน้าที่สามารถยกเรื่องอายุความขึ้นพิจารณาได้เองและโดยที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจเอาเปรียบและฉกฉวยประโยชน์จากการที่เอกชนไม่ทราบถึงสิทธิของตนกรณีนี้ขาดอายุความและการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ดำเนินการใดๆ จนหนี้ขาดอายุความ โดยออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้ลูกหนี้ชำระค่าสินไหมทดแทนซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครอง ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความมั่นคงแห่งสิทธิที่จะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เอกชนชำระหนี้ที่ขาดอายุความ

ในกรณีดังกล่าวเป็นข้อเปรียบเทียบว่าหากพิจารณาว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง จะเกิดผลเสียกับหน่วยงานของรัฐกรณีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ขาดอายุความ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ แต่หากเป็นกรณีที่ออกหนังสือเตือนให้ชำระหนี้ หากไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม หน่วยงานของรัฐอาจมีโอกาสดำเนินการชำระค่าสินไหมทดแทนหากลูกหนี้มิได้ยกเรื่องขาดอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ และการพิจารณาเรื่องอายุความควรเป็นอำนาจของศาลเนื่องจากคำพิพากษาของศาลมีสภาพบังคับถึงที่สุด

3.3.3 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

มาตรการบังคับทางปกครองหรือการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ร่างขึ้นตามแนวทางกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง (Verwaltungs – Vollstreckungsgesetz) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การบังคับทางปกครอง หมายถึง กระบวนการทางปกครองที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Behörde) เพื่อบังคับกับประชาชนผู้ซึ่งมีภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่แห่งกฎหมาย⁵⁹

⁵⁹ มานิตย์ วงศ์เสรี, “กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่องการเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสพการณ์ของเยอรมัน (2539), หน้า 1. (อัคราเนนา)

การบังคับทางปกครองมีลักษณะพิเศษ 2 ประการ คือ บังคับที่ประชาชนต้องถูกบังคับทางปกครองเป็นภาระผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่แห่งกฎหมายมหาชน ซึ่งกำหนดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ประมวลรัษฎากรกำหนดให้เอกชนมีภาระผูกพันต้องชำระภาษีอากร หรือกฎหมายควบคุมอาคาร กำหนดให้เอกชนต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก่อนก่อสร้างอาคาร และกระบวนการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ในหมวด 2 ส่วนที่ 8 มาตรา 55 ถึงมาตรา 63 การบังคับทางปกครองตามคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เนื่องจากการชำระค่าสินไหมทดแทนถือว่าเป็นการชำระหนี้เงินจึงต้องบังคับตามหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติเฉพาะ คือ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักการจะนำมาใช้บังคับในกรณีที่บุคคลใดมีหน้าที่ต้องชำระเงินให้แก่รัฐตามความสัมพันธ์ของกฎหมายมหาชน เช่น

เงินภาษีอากร ซึ่งผู้เสียภาษีจะต้องเสียหรือนำส่งต่อกรมสรรพากรเมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสียหรือนำส่งให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง การบังคับการเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ตามมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้ที่อธิบดีกรมสรรพากรมอบหมายมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากร หรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วราชอาณาจักร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง อำนาจดังกล่าวนี้อธิบดีจะมอบหมายให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีภายในเขตท้องที่จังหวัดหรืออำเภอนั้น แต่สำหรับนายอำเภอนั้นจะสั่งขายทอดตลาดได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เงินค่าบริการต่างๆ เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่อยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นและมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการบังคับทางปกครองด้วยการยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมชำระค่าบริการ

เงินสมทบกองทุนเงินทดแทนซึ่งนายจ้างไม่จ่ายภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายไม่ครบ อธิบดีกรมคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด หรือขาย

ทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม ตามข้อ 10 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ต่อมา ได้ยกเลิกและนำไปบัญญัติใหม่เป็นมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยให้เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ หรือเงินเพิ่มหรือนำส่งไม่ครบจำนวน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ กล่าวคือ ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้างเช่นว่านั้น ได้ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

การบังคับทางปกครองของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการให้ชำระเงิน

(1) การเรียกเงินเพิ่ม เป็นการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งเมื่อผู้รับนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นการบีบบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็วซึ่งแตกต่างจากคำปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำที่ผิดกฎหมายปกครอง แต่ยังไม่ร้ายแรงถึงขั้นอาชญากรรม หรือความผิดอาญา มาตรการเรียกเงินเพิ่มได้นำมาใช้ในกฎหมายปกครองของไทย อยู่พอสมควร ส่วนมากจะนำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงินภาษีอากร ค่าบริการต่างๆ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตไม่นำเงินที่ผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือทายาทของผู้เอาประกันภัยหรือผู้มีสิทธิได้รับตามกรมธรรม์ประกันภัยแต่มิได้เรียกร้องจากบริษัทจนล่วงพ้นอายุความแล้ว ส่งเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันชีวิตภายในหนึ่งเดือนของเงินสมทบที่ต้องจ่าย ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ผู้ประกอบกิจการ โรงงานที่มีได้เสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการภายในเวลาที่กำหนด จะต้องเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือนตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

อนึ่ง หนี้เงินตามกฎหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองในบางกรณีกฎหมายจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ด้วย ดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น มิใช่มาตรการบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เพราะหนี้เงินโดยสภาพจะต้องมีดอกเบี้ยเสมอ ดังนั้น ดอกเบี้ยจึงมิใช่มาตรการในการเรียกเงินเพิ่มแต่อย่างใด

(2) เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและปรับเพียงครั้งคราวเดียว เช่น ในการประเมินภาษีอากรของเจ้าพนักงานประเมินบางกรณี หากผู้เสียภาษีไม่ปฏิบัติตาม อาจจะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งเท่าหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระตามมาตรา 22 และมาตรา 26 แห่งประมวลรัษฎากร เบี้ยปรับนี้ศาลฎีกาได้นำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้โดยวินิจฉัยว่าศาลมีอำนาจลดจำนวนเบี้ยปรับนี้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 288/2508) การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสีย

ไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ และ
 ลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตน
 เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสีย
 รวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการแต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนดโดยไม่มีสิทธิ
 ได้รับความเว้น จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการ ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม
 และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

วิธีการในการยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่มีหน้าที่จะต้องชำระเงิน
 ดังกล่าวนั้น ก็ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดย
 อนุโลม แต่สำหรับกรณีเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรนั้น วิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่
 อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดโดยอนุวัติรัฐมนตรีตามมาตรา 12 วรรคสี่แห่งประมวลรัษฎากร มาตรา
 40 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ข้อ 10 วรรคสองของประกาศคณะปฏิวัติ
 ฉบับที่ 103 และมาตรา 47 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของเยอรมันถูกกำหนดไว้ตาม
 มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน ความสัมพันธ์จึงเป็นไปตามกฎหมายเอกชน
 ดังนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะละเมิดหรือสัญญาโดยทั่วไปจึงไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครอง⁶⁰
 จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการบังคับทางปกครองกรณีหนี้เงินนั้นต้องเป็นหนี้เงินที่มีความสัมพันธ์กัน
 ตามกฎหมายมหาชน มิใช่หนี้เงินประเภทค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีมูลหนี้มาจากการกระทำละเมิดซึ่งมี
 พื้นฐานมาจากกฎหมายเอกชน

นอกจากนี้ ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 กำหนดว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช่กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่าง
 อื่น” คำว่า “เจ้าหน้าที่” ในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานของรัฐตามหลักกฎหมายทั่วไปว่า “ทรัพย์สินของ
 ทางราชการอยู่นอกเหนือการบังคับคดี” วัตถุประสงค์เพื่อคงรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้ดำเนิน
 กิจกรรมทางปกครองต่อไป แต่ก็มีประเด็นปัญหากรณีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
 หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนยอมถูกบังคับทางปกครองเนื่องจากคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็น
 เป็นคำสั่งทางปกครอง หากไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานของรัฐยอมใช้การบังคับทางปกครอง แต่ตาม
 มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่าการบังคับทาง
 ปกครองไม่ใช่บังคับแก่เจ้าหน้าที่ด้วยกัน ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจะใช้การบังคับทางปกครองได้
 หรือไม่

⁶⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จีริชการ
 พิมพ์, 2540) , หน้า 335.

ศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 และนักกฎหมายบางท่าน⁶¹ เห็นว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงสามารถใช้การบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ได้ และนักกฎหมายบางท่าน⁶² เห็นว่า เจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งตกอยู่ในทางที่จะรับผิดชอบตัวในฐานะที่กระทำผิดพลาดหรือบกพร่อง กรณีที่บังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของรัฐไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในฐานะส่วนตัว หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะกรณีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในฐานะตัวแทนของรัฐอีกต่อไป

ไม่ว่าจะพิจารณาโดยมีพื้นฐานหรือการให้เหตุผลอย่างไร วัตถุประสงค์สุดท้าย คือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สามารถถูกบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่โดยเนื้อหาแล้วการบังคับทางปกครองมิได้เป็นบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง การแปลความต่างๆ จึงเป็นไปได้เพื่อให้บังคับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติมีตรรกะและน่าเชื่อถือ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน

ดังนั้น คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจึงหมายถึงเงินหรือหนี้เงิน ซึ่งมีมูลหนี้ตามกฎหมายมหาชน เช่น ภาษีอากร ค่าบริการต่างๆ ค่าบำรุง เงินเพิ่ม และหากไม่ชำระหนี้เงินดังกล่าวย่อมถูกบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีรวมถึงคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นหนี้เงินที่มีมูลหนี้มาจากการกระทำละเมิด การพิจารณาว่าหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ได้เป็นการพิจารณาให้สอดคล้องกับการพิจารณาว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

นอกจากนี้ ในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามรายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ครั้งที่ 15-15/2534

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 335-336.

⁶² “เอกสารถอดเทปการสัมมนา เรื่อง สถานภาพทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”, วันจันทร์ ที่ 13 พฤษภาคม 2545 ณ ห้องประชุมสมภพ โหตระกิตย์ ชั้น 4 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 4-5. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

วันพุธ ที่ 19 สิงหาคม 2534 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจารย์กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้อภิปรายถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการบังคับทางปกครองเอง เนื่องจากการบังคับทางปกครองต้องอาศัยเทคนิคความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังต้องการบุคลากรจำนวนมากในการดำเนินการ แต่บางหน่วยงานอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หากจะต้องจัดตั้งส่วนงานเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครอง อาจไม่คุ้มค่า ควรที่จะมีหน่วยงานกลางควบคุมดูแลและดำเนินการบังคับทางปกครองแก่หน่วยราชการ โดยอาจจะเป็นกระทรวงการคลังเนื่องจากมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของรัฐ โดยในขั้นแรกอาจให้กรมบังคับคดีเข้ามาช่วยเหลือ อีกทั้ง การมอบอำนาจให้แต่ละหน่วยงานใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายปกครองมาก อาจทำให้ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก็เป็นได้ ในปัจจุบันแม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะประกาศใช้เรียบร้อยแล้ว แต่ในส่วนของกรมนบังคับทางปกครองก็ไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และยังไม่มีส่วนงานใดร่างแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ชัดเจนออกใช้บังคับ โดยเฉพาะในส่วนของทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองซึ่งสำหรับการบังคับทางปกครองของประเทศเยอรมัน กำหนดชัดเจนว่า ยึด อาศัยและขายทอดตลาดได้เฉพาะสังหาริมทรัพย์⁶³ เพื่อชำระหนี้ ในส่วนของอสังหาริมทรัพย์เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่มีทะเบียน หากยอมให้อยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองโดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาลย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างรุนแรง แต่การบังคับทางปกครองของไทยอนุโลมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับทั้งหมด

บางหน่วยงานมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการใช้การบังคับทางปกครองอยู่ก่อน ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น กรมสรรพากร กรมแรงงาน กรมศุลกากร ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งรัฐเห็นความสำคัญในการเก็บรายได้เพื่อบริหารประเทศจึงให้อำนาจบังคับทางปกครองได้โดยอนุโลมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่สำหรับหน่วยงานอื่นๆ นับว่าการบังคับทางปกครองเป็นเรื่องใหม่และยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ทั้งคดีละเมิดเป็นคดีที่มีอายุความกำหนดไว้สั้น การดำเนินการจึงต้องรวดเร็วและหากมิได้ดำเนินการภายในอายุความหน่วยงานของรัฐอาจได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ เมื่อการบังคับทางปกครองยังไม่อาจใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ หน่วยงานส่วนใหญ่จึงมักฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลมีคำบังคับเพื่อบังคับคดีต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยขอให้อัยการเป็นผู้ฟ้องคดี แต่ปัญหาของ

⁶³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง, ครั้งที่ 15-15/2534,” 19 สิงหาคม 2534.

หน่วยงานโดยส่วนใหญ่เนื่องมาจากอัยการไม่ฟ้องคดีให้ โดยเห็นว่าหน่วยงานของรัฐอาจใช้การ
บังคับทางปกครองซึ่งเป็นหนทางการเยียวยาความเสียหายอยู่แล้ว จึงถือไม่ได้ว่าหน่วยงานของรัฐ
ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหากจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็ได้วางแนวคำวินิจฉัยแล้วว่า
หน่วยงานของรัฐใช้การบังคับทางปกครองเป็นหนทางการเยียวยาความเสียหายได้ จึงไม่มีความ
จำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลแต่อย่างใด ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา