

ปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติ
หน้าที่

น.ส.ศศิวิมล ยอดสุทธิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

LEGAL PROBLEMS ON THE PLEADING PROCESS TO STATE ORGANS FOR TORT LIABILITY
CONDUCTED BY THEIR OFFICIALS IN DUTY

Miss Sasiwimol Yodsutti

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2018
Copyright of Chulalongkorn University



2370860138

CU Thesais 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่
โดย น.ส.ศศิวิมล ยอดสุทธิ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก อาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี)



2370850138

CD iThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ศศิวิมล ยอดสุทธิ : ปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่. (LEGAL PROBLEMS ON THE PLEADING PROCESS TO STATE ORGANS FOR TORT LIABILITY CONDUCTED BY THEIR OFFICIALS IN DUTY) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.วรพล มาลสุขุม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตราดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตน และเพื่อเป็นการผ่อนภาระแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งจะต้องเสียเวลาและเสียค่าธรรมเนียมศาล โดยจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า มาตราดังกล่าวมีกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ลักษณะการยื่นคำขอพร้อมกับการฟ้องคดี สถานะของผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคำขอ รวมทั้งระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อผู้เสียหาย อีกทั้งยังเกิดความแตกต่างในการวินิจฉัยที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของศาลปกครอง ทั้งที่เป็นการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน

ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการแก้ไขในส่วนบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้การวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน โดยไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งเพื่อประโยชน์ต่อผู้เสียหายที่จะได้ทราบถึงเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

5986018834 : MAJOR LAWS

KEYWORD:

Sasiwimol Yodsutti : LEGAL PROBLEMS ON THE PLEADING PROCESS TO STATE ORGANS FOR TORT LIABILITY CONDUCTED BY THEIR OFFICIALS IN DUTY. Advisor: Dr. Voraphol Malsukhum

This thesis studies legal problems on the pleading process to state organs for tort liability conducted in duty by their officials under section 11 of the Act on Liability for Wrongful Act of Official B.E. 2539 (A.D. 1996). The main purpose of the act is to comply the state agencies to remedy damage conducted by their officials and stipulate an injured person's burden of filing lawsuit. This process wastes much time and cause a plaintiff to pay court fee. From the administrative cases studied, this thesis found that some cases have been ruled from ambiguous provision which causes some legal problems to the injured person. Also there are fluctuated judicial decisions in different cases, despite the fact that they are based on similar facts and rules.

Finally, this study proposes an amendment to some provisions of the act, in order to ensure that the decisions do not lead to other problems of interpretation and enforcement. Also, this amendment will be utilized for the injured person, so as that he or she will be better aware of the aforementioned matters. Furthermore, this could be a guideline for the Administrative courts in making coherent decisions for the similar facts in the future.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2018

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของอาจารย์ ดร.วรพล มาลสุขุม อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ทั้งคำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนให้ความเอาใจใส่แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้คำปรึกษาตั้งแต่ก่อนจัดทำวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการอันมีค่าประกอบการให้ข้อมูลในการศึกษาเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.มานิตย์ วงศ์เสรี ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งตรวจแก้ร่างวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนทั้งในรูปแบบและเนื้อหาอย่างถี่ถ้วน ผู้เขียนซาบซึ้งในความกรุณาของอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูง คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ของอาจารย์เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จไปได้ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งบุคคลทุกท่านที่ผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการของท่านไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งผู้เขียนเคยเป็นผู้ช่วยวิจัยอาจารย์ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาอยู่ โดยท่านได้ให้คำแนะนำในการทำงานและการใช้ชีวิต อีกทั้งยังให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการศึกษา และการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดาและครอบครัว ซึ่งให้ความสนับสนุนในด้านการศึกษา และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ที่มอบกำลังใจและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด สุดท้าย ผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนในการช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คณาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศศิวิมล ยอดสุทธิ

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2	6
แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	6
และการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	6
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง.....	6
2.2 หลักการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ .	7
2.3 แนวความคิดพื้นฐานในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	8

2.3.1 ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539..... 9

 2.3.1.1 ลักษณะของการกระทำละเมิด..... 9

 2.3.1.2 ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่..... 10

 2.3.1.3 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิด..... 12

2.3.2 ภายหลังมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539... 13

 2.3.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 14

 2.3.2.2 ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 18

 2.3.2.3 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 18

 2.3.2.4 องค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 19

 2.3.2.5 เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 22

 (1) มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น..... 22

 (2) เป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่..... 25

 (3) เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่..... 27

 2.3.2.6 ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 28

 (1) ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่..... 28

 (2) ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ..... 29

 (3) ความรับผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่..... 29

 2.3.2.7 การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่าย
 ปกครอง..... 30

 2.3.2.8 เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 32

 (1) เขตอำนาจศาล..... 32

 (2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี..... 33

 (3) การแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อนฟ้องคดี..... 35

 (4) ระยะเวลาการฟ้องคดี..... 36

2.3.3 ความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... 38

..... 38

2.3.3.1 หลักการและเหตุผล 38

2.3.3.2 ความรับผิดทางละเมิด..... 39

2.3.3.3 วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด..... 41

2.3.3.4 การฟ้องคดี..... 43

2.3.3.5 อายุความ 44

บทที่ 3 49

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในต่างประเทศ 49

3.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศส..... 49

3.1.1 ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง 51

3.1.2 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง 53

3.1.2.1 ความรับผิดอันเกิดจากความผิด..... 53

3.1.2.2 ความรับผิดโดยปราศจากความผิด..... 53

3.1.2.3 ความรับผิดในกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ 54

3.1.3 เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 55

3.1.3.1 ความผิด..... 55

3.1.3.2 ความผิดที่เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย 57

3.1.3.3 ความเสียหาย 58

3.1.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล..... 59

3.1.3.5 เหตุยกเว้นหรือลดหย่อนความรับผิด..... 59

3.1.4 ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง 60

3.1.4.1 กรณีความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ 61

3.1.4.2 กรณีความรับผิดของหน่วยงาน..... 62

3.1.4.3 กรณีความผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่ 62

3.1.5 การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง 63

3.1.5.1 การเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครอง 64

3.1.5.2 การเยียวยาโดยศาล..... 65

3.1.6 เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 65

3.1.6.1 เขตอำนาจศาล 65

3.1.6.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี 67

3.1.6.3 การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี..... 67

3.1.6.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี..... 68

3.1.7 แนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทน 69

3.1.7.1 ลักษณะของค่าสินไหมทดแทน 69

3.1.7.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน..... 70

3.1.7.3 การกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทน 70

3.1.7.4 แบบของค่าสินไหมทดแทน 72

3.1.7.5 ผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน..... 73

3.1.7.6 กระบวนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 74

3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศเยอรมัน 75

3.2.1 ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง 77

3.2.2 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 78

3.2.2.1 ความรับผิดอันเกิดจากความผิด..... 78

3.2.2.2 ความรับผิดอย่างอื่น 78

3.2.3 เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง..... 79

3.2.3.1 การกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน 79

3.2.3.2 การละเมิดหน้าที่รัฐการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง	80
3.2.3.3 ความเชื่อมโยงของหน้าที่ตามตำแหน่งกับบุคคลที่สาม	81
3.2.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล	81
3.2.3.5 ความรับผิดชอบ	82
3.2.3.6 ข้อจำกัดและข้อยกเว้นความรับผิดชอบ	83
3.2.4 ผู้ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	83
3.2.4.1 กรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่	83
3.2.4.2 กรณีความรับผิดชอบของหน่วยงาน	84
3.2.5 การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	85
3.2.6 เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	85
3.2.6.1 เขตอำนาจศาล	86
3.2.6.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี	86
3.2.6.3 การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี	87
3.2.6.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี	88
3.2.7 แนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทน	89
3.2.7.1 ลักษณะของค่าสินไหมทดแทน	89
3.2.7.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน	90
3.2.7.3 ผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	90
3.3 เปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน	91
บทที่ 4	103
หลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่า สินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับ ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	103



4.1 แนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทนในประเทศไทย	103
4.1.1 ความหมายของคำว่าค่าสินไหมทดแทน	104
4.1.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน	106
4.1.2.1 การคืนทรัพย์หรือการไ้ราคาทรัพย์	107
4.1.2.2 การชดใช้ค่าเสียหายอย่างอื่น.....	109
4.1.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน	110
4.1.3.1 การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ	110
4.1.3.2 การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง	111
4.1.3.3 การกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ	112
4.2 วิธีการที่ผู้เสียหายสามารถดำเนินการในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดอัน เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่	112
4.2.1 การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	112
4.2.1.1 ลักษณะของการยื่นคำขอ	114
4.2.1.2 ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ	115
4.2.1.3 ระยะเวลาในการยื่นคำขอ	115
4.2.1.4 การพิจารณาคำขอ	116
4.2.1.5 การฟ้องคดีกรณีที่ยังไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอ	118
4.2.2 การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	119
4.2.2.1 ลักษณะของคดี.....	119
4.2.2.2 เขตอำนาจศาล	121
4.2.2.3 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี	123
4.2.2.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี.....	125
4.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11.....	126



2370850138

CU Thesisis 5986018834 thesisis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

4.3.1	กรณีเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	127
4.3.2	กรณีเกี่ยวกับการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิร้องขอค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล.....	132
4.3.3	กรณีเกี่ยวกับสถานะของผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน.....	135
4.3.3.1	กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง	135
4.3.3.2	กรณีที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง.....	136
4.3.4	กรณีเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่ากรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป.....	138
4.3.4.1	กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง	138
4.3.4.2	กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม.....	139
4.3.5	กรณีเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้ว	142
4.3.5.1	ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	142
4.3.5.2	ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	144
บทที่ 5	148
บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	148
จากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่	148
5.1	ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	148
5.2	ปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล	150

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทน 154

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่ากรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ
ตามกฎหมายและกรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป..... 160

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัย
แล้ว 169

บทที่ 6 174

บทสรุปและข้อเสนอแนะ 174

 6.1 บทสรุป 174

 6.2 ข้อเสนอแนะ 181

ภาคผนวก..... 184

บรรณานุกรม..... 196

ประวัติผู้เขียน..... 202

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ซึ่งรัฐจะดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะผ่านทางหน่วยงานของรัฐ แต่ด้วยเหตุที่หน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถดำเนินกิจกรรมได้ด้วยตนเอง หน่วยงานของรัฐจึงต้องอาศัยการดำเนินกิจกรรมผ่านทางเจ้าหน้าที่ ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกจนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง โดยในสมัยก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักการเดียวกับหลักความรับผิดทางละเมิดของกฎหมายแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้นมีความไม่เหมาะสมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ในหลายประการ จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนโดยมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น ดังนั้นเมื่อบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเป็นการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใด หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และแนวทางที่สองเป็นการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหม



ทดแทนให้แก่ตน อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งจะนำเสนอปัญหาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เท่านั้น

มาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอไว้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย” และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” จะเห็นได้ว่า หากผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิด เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายก็มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอไว้ไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งการออกไปรับคำขอนี้จะมีผลต่อการนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐต่อไป และหากผู้เสียหายได้ยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว แต่ยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็สามารถนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 14 ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106 บัญญัติว่า “สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม” ดังนั้นสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น ต้องมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อ



2370850138

CT IThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้วพบว่า หลักเกณฑ์ในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความไม่ชัดเจนและทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังเกิดความแตกต่างในการตีความกฎหมายที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของศาลปกครอง และระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมอันทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต้องเข้ามาพิจารณาคดี ทั้งที่ผู้เสียหายได้ปฏิบัติตามมาตรา 11 แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อผู้เสียหายตามมาที่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจากหน่วยงานของรัฐอย่างเหมาะสม ดังนั้นจึงควรทำการศึกษาว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุใดและควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและหลักเกณฑ์ของการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องที่มีปัญหาไว้อย่างไร
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดจากการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตรา 11 แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ หลักเกณฑ์การยื่นคำขอพร้อมกับการฟ้องคดี สถานะของผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคำขอ รวมทั้งระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีความไม่ชัดเจนและทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังเกิดความแตกต่างในการตีความกฎหมายที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันของศาลปกครอง และระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมอันทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต้องเข้ามาพิจารณาคดี โดยส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายทำให้ไม่ได้รับการเยียวยาจากหน่วยงานของรัฐอย่างเหมาะสม จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องทำการศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหา

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมันและประเทศไทย

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา อันเป็นการสร้างหลักประกันและความเป็นธรรมให้กับบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง



2370860138

CU IThesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ย่อมมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือบุคคลภายนอก หรือแม้แต่องค์กรของรัฐบาลเองก็อาจได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองขึ้น ซึ่งในบทนี้จะศึกษาถึงความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ช่วงก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเป็นการบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และช่วงที่มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ด้วย

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

สมัยก่อนมีแนวความคิดว่า ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือประมุขของรัฐ ไม่ต้องรับผิดในการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ เนื่องจากในขณะนั้นรัฐจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองในเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐ แต่ในเวลาต่อมา รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ได้ขยายบทบาทของตนในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น จึงเกิดแนวความคิดว่า รัฐควรรับผิดในการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจเกิดจากมูลสัญญา มูลละเมิดหรือมูลความรับผิดอย่างอื่น¹ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐก็มีขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐและเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงไม่อาจดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง แต่ต้องกระทำโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของตนในการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐและในนามหน่วยงานของรัฐ²

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 19.

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่", วารสารนิติศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541): 366.



การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือต่อหน่วยงานของรัฐอื่น และอาจเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ การกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่อ เล็กน้อยหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันถือเป็นการกระทำละเมิด จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเกิดแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ และหากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจะรับผิดชอบแค่ไหน เพียงใด หากเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น กรณีนี้จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³

2.2 หลักการเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้บุคคลภายนอกผู้เสียหายสามารถดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดได้ 2 วิธี คือ การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนและการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน⁴ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4 หลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.2.1 การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจการวินิจฉัยก็สามารถ

³ อนุชา ชุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 4.

⁴ ชาอุชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 117.



ฟ้องคดีต่อศาลได้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 11⁵ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.2.2 การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน ซึ่งอาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 6⁶ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3 แนวความคิดพื้นฐานในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เดิมความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เหมือนกับความรับผิดทางละเมิดตามหลักกฎหมายแพ่ง แต่ในปัจจุบัน ได้มีการนำหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น และต่อมาได้มีความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... ซึ่งจะกล่าวต่อไปดังนี้

2.3.1 ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็นำหลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 มาใช้บังคับ⁷ ซึ่งพอสรุปหลักกฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

2.3.1.1 ลักษณะของการกระทำละเมิด

การกระทำที่เป็นละเมิดอันจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า⁸ โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แบ่งความรับผิดไว้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ การกระทำละเมิดโดยจงใจ การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

ทั้งนี้ โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิดว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาเพราะถือว่าการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่า เมื่อมีการกระทำละเมิดก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งต่างจากความรับผิดทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบภายในของผู้ทำความผิดโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ ใน

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์, "สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539" (เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ.), หน้า 9 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 27.

ความรับผิดทางอาญา ถ้ากระทำโดยเจตนา ผู้กระทำต้องรับผิดหนัก แต่ถ้ากระทำโดยประมาท ผู้กระทำที่รับผิดน้อยลงหรือบางฐานความผิดก็ไม่ใช่ความผิด⁹

2.3.1.2 ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

เมื่อเจ้าหน้าที่ไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายสามารถฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ได้ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำละเมิดจริงก็ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจจะต้องรับผิดในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ ไม่ค่อยกล้าที่จะใช้บังคับกฎหมาย¹⁰ โดยก่อนมีการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับการทำละเมิดของเอกชนทั่วไป¹¹ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงเท่านั้น จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ส่วนการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, หมายความว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 27.

¹⁰ กมลชัย รัตนสากวงศ์, "สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539" หน้า 10-11 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, หมายความว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 28.

¹¹ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, หน้า 27-35.

ให้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง¹² แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นลูกจ้าง นอกจากผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับลูกจ้างได้ด้วยตามมาตรา 425¹³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา 432 วรรคหนึ่ง¹⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเหล่านั้นต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เต็มจำนวนหรือบางส่วนก็ได้ และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องผูกพันอยู่จนกว่าผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนตามมาตรา 291¹⁵ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยทั้งสามกรณีข้างต้น เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ในภายหลัง

(2) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐยังสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนตนได้ทุกกรณี อีกทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคน

¹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย...”

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 “นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น”

¹⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432 “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แม้ว่าในจำพวกที่ทำการละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย...”

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291 “ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยท่านเองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สินเชิงไซร์ แม้ถึงว่าเจ้าหนี้ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สินเชิงไซร์ได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสินเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้สินเชิงไซร์จะเสร็จสิ้นเชิง”

ร่วมกันกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างลูกหนี้ร่วมด้วย

2.3.1.3 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิด

ก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีการนำมาตรา 76 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย” ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรนิติบุคคลและผู้กระทำการแทนนิติบุคคลโดยนำมาปรับใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นการเทียบเคียง อันถือว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานของรัฐและเมื่อหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐก็สามารถไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ แต่ทั้งนี้ศาลมิได้นำบทบัญญัติเรื่องความรับผิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมาใช้บังคับในกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่นั้น เป็นความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชา มิใช่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งตัวอย่างของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการในตำแหน่งหน้าที่ของตนในกิจการของหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการอันได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่สืบเนื่องจากการกระทำตามหน้าที่แต่เป็นไปเพื่อให้งานของตนลุล่วงด้วยดี และกรณีเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐแต่กระทำไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ¹⁶

อย่างไรก็ตาม การนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดมาใช้ในการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดทุกกรณี จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ เพราะการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทุกกรณี โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนรับผิดใดๆ เลย อันส่งผลเสียต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่สุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรก็อาจตัดสินใจโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลละเมิด

¹⁶ กนกศักดิ์ พ่วงลาภ, "ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 20-21.

และต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ และความรับผิดชอบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางบริหารและความรับผิดชอบของรัฐ นอกจากนั้นเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่อาจไม่เพียงพอต่อความรับผิดชอบ เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามความเหมาะสม แต่การกระทำของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนที่สูง ซึ่งส่งผลต่อเจ้าหน้าที่อันเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของรัฐเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน อันจะทำให้การดำเนินกิจกรรมของรัฐเกิดความล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่หลายคนที่เกี่ยวข้องเกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม อาจก่อให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบที่สูงเกินกว่าการกระทำ เนื่องจากหากหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็จะสามารถฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวน¹⁷

2.3.2 ภายหลังมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีขึ้นเพื่อความเหมาะสมในการใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ เพราะการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐก็ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ และการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในหลักกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น ซึ่งหลักกฎหมายแพ่งมุ่งหมายแต่จะได้รับเงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่มีต่อเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่มีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่กระทำการใดโดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนโดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ¹⁸ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานทั้งของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ด้วย

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, หมายความว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 32.

¹⁸ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2552), หน้า 8.

2.3.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดทางละเมิดที่อยู่บนพื้นฐานของความผิดมีรากฐานมายาวนาน ตั้งแต่กฎหมายโรมัน โดยความผิด (Fault) หมายถึง การจงใจหรือประมาทเลินเล่อล่วงสิทธิของบุคคลอื่น ส่วนความรับผิดที่มีได้อยู่บนพื้นฐานของความผิด ไม่ถือว่าเป็นละเมิดโดยแท้ (proper delicts) แต่ถูกจัดว่าเป็นความรับผิดลักษณะคล้ายละเมิด (quasi delicts)¹⁹ ซึ่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองมีที่มาจากหลักการเดียวกับหลักการในกฎหมายเรื่องละเมิดที่วางอยู่บนหลักเรื่องความรับผิดของผู้กระทำละเมิด โดยรัฐจะต้องรับผิดต่อเอกชนก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กระทำการอันเป็นความผิด²⁰ ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น เอกชนไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า ความเสียหายที่ตนได้รับเกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง รัฐจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อเอกชนสามารถพิสูจน์ได้ว่า ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐหรือจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพราะถือเป็นการพิจารณาถึงความผิดของฝ่ายปกครอง มิใช่ของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

หลักกฎหมายแพ่งยึดหลักความรับผิดของบุคคลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความผิดเป็นสำคัญโดยอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า บุคคลทุกคนล้วนอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน ดังนั้นบุคคลหนึ่งจะต้องรับผิดต่ออีกบุคคลหนึ่งก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้กระทำการอันถือได้ว่าเป็นความผิด เช่น การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งวิญญูชนในสถานะเช่นนั้นจะพึงมี เป็นต้น แต่ก็มีข้อยกเว้นบางกรณีที่ทำให้บุคคลต้องรับผิด แม้บุคคลนั้นจะมีได้กระทำการอันเป็นความผิดแต่อย่างใด โดยสาเหตุที่กฎหมายแพ่งจะต้องกำหนดความรับผิดของบุคคลให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิด เพราะหากกำหนดให้บุคคลที่ได้กระทำการโดยใช้ความระมัดระวังอย่างเต็มที่แล้วหรือบุคคลที่มีได้กระทำการอันถือได้ว่าเป็นความผิดต้องมารับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกที่บังเอิญได้รับผลกระทบจากการกระทำของบุคคลนั้นจะถือได้ว่าเป็นการไม่เป็นธรรมอย่างมาก²¹

อย่างไรก็ตาม หลักการเรื่องความรับผิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิดอาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเป็นความรับผิดทางละเมิดของฝ่าย

¹⁹ ฉันทิกา กุลธำรงค์, "ความรับผิดของของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 29.

²⁰ วรวิมล ทวาทสิน, "กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี," ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543), หน้า 591.

²¹ ฉันทิกา กุลธำรงค์, "ความรับผิดของของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย," หน้า 29-30.

ปกครองเพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามกฎหมายแพ่ง โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนไม่ได้อยู่บนสถานะที่เท่าเทียมกัน ซึ่งศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า หลักการเรื่องความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองต่อเอกชนนั้นวางอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างจากหลักการในเรื่องละเมิดของกฎหมายเอกชน เพราะในทางกฎหมายมหาชนจำเป็นต้องคำนึงถึงการบริการสาธารณะ อีกทั้งยังต้องพยายามประสานสิทธิของรัฐและเอกชนเข้าด้วยกันด้วย ทั้งนี้ทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายไทยมีปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 5 ตั้งแต่มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและสวิส ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ทฤษฎี²² ดังนี้

(1) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดของผู้ทำละเมิดเอง (Tort Feasor's Liability)

โดยหลักแล้วบุคคลใดกระทำผิด บุคคลนั้นย่อมต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำของตนเอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงความรับผิดของผู้กระทำละเมิดเองไว้ในมาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 423 ซึ่งการกระทำที่ถือเป็นความผิด หมายถึง การทำให้เสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การใช้ความผิดเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดเรียกว่า Liability based on fault ดังนั้นแม้การกระทำของจำเลยจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่เมื่อจำเลยได้กระทำไปโดยสุจริต จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดเพราะขาดองค์ประกอบในทางจิตใจ โดยการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดหรือไม่เป็นเรื่องที่โจทก์ต้องนำสืบ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะปราบปรามการกระทำในบางเรื่อง กฎหมายก็อาจกำหนดเป็นข้อสันนิษฐานในเบื้องต้นว่า การกระทำของจำเลยเป็นความผิดและให้เป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานของกฎหมาย²³ เช่น บทบัญญัติมาตรา 422 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใด

²² รุ่งธรรม พุ่มเล็ก, "ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2542), หน้า 72-74.

²³ อนันต์ จันทร์โอภากร, "โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด," ใน 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, (2531), หน้า 98. อ้างใน ฉันทิกา กุลธำรงค์, "ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย" หน้า 31.

อันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่นๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ผิด”

(2) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในผลแห่งละเมิดของผู้อื่น (Vicarious Liability)

แต่เดิมความรับผิดในทางแพ่งจะรับผิดเฉพาะในการกระทำของตนเอง แต่ต่อมาความคิดดังกล่าวได้เพิ่มความรับผิดในการกระทำของบุคคลอื่นด้วย อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรม ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจที่มีมากขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ กฎหมายจึงกำหนดให้มีความรับผิดเพื่อการกระทำของบุคคลอื่น เช่น กรณีนายจ้างร่วมรับผิดกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้นก็เพื่อความสะดวกในการหาตัวผู้รับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น โดยสิ่งที่เป็นพื้นฐานความรับผิดของนายจ้าง มีแนวคิดอยู่ 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อความรับผิดทางละเมิดเป็นเรื่องของ liability based on fault ดังนั้นนายจ้างจะต้องรับผิดหากปรากฏว่า นายจ้างมีส่วนผิดอยู่ด้วยในการคัดเลือกลูกจ้างที่ไม่เหมาะสมกับงานหรือเกิดความบกพร่องในการควบคุมลูกจ้าง ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้นายจ้างจะไม่ได้มีส่วนผิด แต่ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความผิดของลูกจ้าง คือ ลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อล่วงสิทธิของบุคคลอื่น นายจ้างก็ต้องรับผิดในการกระทำละเมิดของลูกจ้าง ซึ่งอาศัยความผิดของลูกจ้างเป็นพื้นฐานในการวินิจฉัยความรับผิดของนายจ้าง อีกทั้งต้องปรากฏด้วยว่า สิ่งที่ลูกจ้างได้กระทำไปนั้นเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบเขตของทางการที่จ้าง การใช้ความผิดของลูกจ้างเป็นพื้นฐานของความรับผิดของนายจ้างทำให้หลักในเรื่องนี้ต่างไปจากความรับผิดเด็ดขาด²⁴ ทั้งนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงความรับผิดในผลแห่งละเมิดของผู้อื่นไว้ในมาตรา 425 มาตรา 426 มาตรา 427 มาตรา 429 มาตรา 430 และมาตรา 431

(3) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)

แต่เดิมตามทฤษฎีกฎหมายระบบคอมมอนลอว์มีแนวความคิดว่าบุคคลใดก็ตามที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลอื่นนั้นทุกกรณีไป โดยไม่คำนึงถึงความผิดของผู้กระทำ การที่บุคคลหนึ่งทำร้ายอีกบุคคลหนึ่ง แม้จะเป็น

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98. อ้างใน ฉันทิกา กุลธำรงค์, “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย” หน้า 32.

อุบัติเหตุโดยแท้หรือเป็นการป้องกันตนเองก็ตาม บุคคลนั้นก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีคำกล่าวในทางแพ่งที่ว่า กฎหมายไม่ได้คำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำ แต่คำนึงถึงความสูญเสียและความเสียหายของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องเสียหายเป็นสำคัญ อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า บุคคลใดทำให้เกิดความเสียหาย บุคคลนั้นก็ต้องรับผิดชอบ ต่อมาแนวความคิดนี้เปลี่ยนไปว่า ความรับผิดชอบในความเสียหายควรจะต้องคำนึงถึงความผิดหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมมนุษย์ที่พัฒนาขึ้นตามลำดับ จึงเกิดทฤษฎีในกฎหมายลักษณะละเมิดว่า ไม่มีความรับผิดชอบถ้าปราศจากความผิด กล่าวคือ บุคคลใดแม้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ได้กระทำโดยปราศจากความบกพร่องในทางศีลธรรมหรือขาดองค์ประกอบของความผิดแล้ว บุคคลนั้นไม่ควรที่จะถูกบังคับให้ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมา ทฤษฎีดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนแปลงโดยมีการยอมรับหลักการใหม่ที่ว่า ในบางกรณีจำเลยจะต้องรับผิดชอบแม้ว่าจะไม่ได้ทำผิดศีลธรรมและได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว หลักการใหม่นี้เรียกว่า หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด เหตุผลของการกำหนดให้มีความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์บางเรื่องอาจเกิดขึ้นบ่อยหรือเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ผู้เสียหายไม่อาจพิสูจน์ถึงสาเหตุที่เกิดขึ้นได้หรือการพิสูจน์เป็นไปได้ยาก เพราะอาจเป็นได้ว่าเหตุที่เกิดอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายขึ้นแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายอาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นจริง แต่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นอย่างไร อันจะเป็นการแสดงถึงมูลกรณีหรือที่มาแห่งความประมาทเลินเล่อของจำเลย นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่ว่า การที่จะให้ผู้เสียหายรับบาปเคราะห์จากภัยซึ่งตนไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดขึ้นหรือไม่อยู่ในภาวะที่จะป้องกันได้ เป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย บุคคลที่สมควรจะรับภาระแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น ควรจะเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดภัยหรือผู้อยู่ในภาวะที่สามารถป้องกันภัยนั้นได้ดีที่สุด แม้ว่าความเสียหายหรือภัยที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม²⁵ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ไว้ใน มาตรา 433 มาตรา 434 มาตรา 436 และมาตรา 437

แม้ทฤษฎีต่างๆ ข้างต้น จะเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดในทางแพ่ง แต่หลักความรับผิดชอบทางละเมิดในระบบกฎหมายมหาชนก็มีแนวคิดมาจากหลักการเดียวกับละเมิดของกฎหมายแพ่งที่เห็นว่า ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบก็ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้น

²⁵ ฉันทิกา กุลธำรงค์, "ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย," หน้า 32.

การกระทำที่เป็นความผิดจึงเป็นแนวความคิดพื้นฐานของระบบว่าด้วยความรับผิดชอบทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน สำหรับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกรณีความรับผิดชอบที่มีความผิดหรือที่เรียกว่า ความรับผิดทางละเมิด มีที่มาจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการกระทำกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือมีกฎหมายให้อำนาจแต่กระทำการนอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนย่อมเป็นการกระทำละเมิด ฝ่ายปกครองจึงควรต้องรับผิดชอบการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

2.3.2.2 ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดของรัฐหรือความรับผิดชอบของรัฐในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ โดยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และรัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะไปกระทำละเมิดทางปกครอง รัฐต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย²⁶ ซึ่งลักษณะของการกระทำละเมิดทางปกครองที่รัฐจะต้องรับผิดชอบนั้นต้องปรากฏว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลซึ่งเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำดังกล่าวเท่านั้น

2.3.2.3 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

แม้ในปัจจุบันจะได้มีการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้บัญญัติเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองต่อผู้เสียหายไว้เป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นบัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ดังนั้นรัฐต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายในกรณีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด อันเป็นหลักในการวินิจฉัยเดิมก่อนมีการตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่ง

²⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554), หน้า 6.



ไม่ได้ทำให้หลักประกันในเรื่องการฟ้องคดีละเมิดลดลงไปเพราะรัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามหลักละเมิดในทางแพ่งเหมือนเดิม โดยพระราชบัญญัตินี้มุ่งกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อบุคคลภายนอกหรือมีต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่ได้มุ่งกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในเรื่องละเมิดทั้งหมด หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ก็ยังคงต้องใช้บังคับหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำจะเป็นละเมิดหรือไม่นั้น พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้บัญญัติไว้จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ ต้องมีการกระทำโดยผิดกฎหมาย ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ต้องมีบุคคลอื่นได้รับความเสียหายและความเสียหายเป็นผลจากการกระทำละเมิด²⁷ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในหัวข้อ 2.3.2.5 เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

2.3.2.4 องค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดทางปกครอง เมื่อเป็นไปตามองค์ประกอบดังต่อไปนี้²⁸

(1) หน่วยงานของรัฐเป็นต้นเหตุของความเสียหาย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐเป็นต้นเหตุนั้นมีข้อพิจารณา 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพย์สินที่เป็นของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดูแลอยู่ ประการที่สอง เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ เช่น ไม่วางเครื่องหมายสัญญาณเตือนภัยบริเวณที่เป็นหลุมหรือเป็นท่อระบายน้ำที่ไม่มีฝาปิดเป็นเหตุให้รถยนต์ที่วิ่งผ่านตกหลุมได้รับความ

²⁷ ธนพล หวังอ้อมกลาง, "ความรับผิดของฝ่ายปกครองในการครอบครองวัตถุอันตราย : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอังกฤษ เยอรมันและไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 40-41.

²⁸ รังสิกร อุปพงศ์, "ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ 26, 2 (มิถุนายน 2539) : 317. อ้างใน เจนวิทย์ วิทเขต, "ปัญหาสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 11.

เสียหาย เป็นต้น ประการที่สาม เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งขณะเกิดความเสียหายได้กำลังปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐ

(2) ลักษณะความผิดเป็นความผิดทางปกครอง

ความผิดทางปกครอง สามารถแบ่งได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง ความผิดที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจมาจากสาเหตุเรื่องบุคลากรขององค์กร เรื่องการจัดการดูแลวัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานและเรื่องการจัดการทั่วไป ลักษณะที่สอง ความผิดที่เกิดจากการดำเนินงานทางปกครอง เช่น นิติกรรมทางปกครองที่ผิดกฎหมายและก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เอกชน และลักษณะที่สาม ความผิดที่เกิดจากความล่าช้าในการดำเนินงานหรือละเลยไม่รีบดำเนินการจนเกิดความเสียหายขึ้น

(3) ผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นเอกชน

ความเสียหายอาจเกิดแก่ทรัพย์สินของเอกชนหรืออาจเกิดแก่สิทธิหรือประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งทางเอกชนก็ได้ แต่ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐนี้ จะต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิด สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้นมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด โดยเป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตอันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน และเป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองด้วย

(4) เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่และผลของความเสียหาย

ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า ความเสียหายที่ได้รับเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความ

เสียหายหรือไม่ เพราะหากมีสาเหตุอื่นร่วมด้วย หน่วยงานของรัฐก็อาจไม่ต้องรับผิดชอบหรือรับผิดชอบน้อยลงก็ได้ แต่ในกรณีที่ เป็นเหตุสุดวิสัย หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ²⁹ โดยการกระทำละเมิดที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายนั้น อาจเกิดจากเหตุเดียวหรืออาจเกิดจากเหตุหลายเหตุก็ได้ ซึ่งการจะสรุปว่าผลของการกระทำนั้นเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งเพียงเหตุเดียว ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ โดยการพิจารณาว่าผลของการกระทำนั้น เกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งย่อมสัมพันธ์กับความรับผิดชอบในความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด เพราะหากผลความเสียหายที่ได้รับไม่ได้เป็นผลจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด ย่อมเอาผิดผู้กระทำละเมิดไม่ได้³⁰ ซึ่งมีทฤษฎีที่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์การกระทำและผล ได้แก่ ทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีผลโดยตรงหรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมหรือทฤษฎีผลธรรมดา

ทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีผลโดยตรงหรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ (Causa sine qua non) ถือว่าไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่ง ผลย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้นถ้ามีการกระทำหลายอย่างอันเป็นเหตุแห่งผลก็ถือว่า เหตุทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากันที่จะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้นหากพฤติกรรมของจำเลยเป็นเหตุในหลายเหตุ จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นด้วย³¹ ซึ่งทฤษฎีนี้ถือว่าการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดผลนั้นมีความสำคัญเท่าๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำอันเดียวหรือหลายการกระทำต่างก็ส่งผลได้เท่ากัน แม้การกระทำอันเดียวผลจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ก็ถือว่าเป็นผลจากเหตุอันเดียวกัน ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ

ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมหรือทฤษฎีผลธรรมดา ถือว่าเฉพาะการกระทำที่เป็นเหตุสำคัญซึ่งจะส่งผลธรรมดาหรือเป็นเหตุเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดขึ้นเท่านั้น ที่ถือได้ว่าเป็นเหตุที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบ เมื่อความเสียหายจากการกระทำละเมิดบางอย่างที่เกิดจากการกระทำละเมิดในครั้งแรกได้ขาดตอนไปแล้ว แต่มีเหตุแทรกแซงขึ้นมา ผู้กระทำละเมิดคนแรกต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวหรือไม่ เหตุแทรกแซงนั้น คือ มีการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดความ

²⁹ เจนวิทย์ วิฑยเดช, "ปัญหาสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่," หน้า 12.

³⁰ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส, 2553), หน้า 24.

³¹ สุขุม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2555), หน้า 54-55.

เสียหายขึ้นหลังจากการกระทำอันแรกได้สิ้นสุดลงแล้ว³² ดังนั้นหากเป็นเหตุที่เกิดขึ้นในขณะหรือระหว่างที่การกระทำอันแรกยังไม่ยุติ กรณีเช่นนี้ต้องพิจารณาความระมัดระวังของผู้กระทำคนแรกว่า อาจใช้ความระมัดระวังได้หรือไม่ ถ้าสามารถใช้ความระมัดระวังได้แล้วไม่ใช้ก็จะถือว่าเป็นละเมิด เพราะประมาทเลินเล่อ ดังนั้นผู้กระทำคนหลังต้องรับผิดชอบตามทฤษฎีเงื่อนไข ส่วนผู้กระทำคนแรกต้องรับผิดชอบในความเสียหายสุดท้ายหรือไม่ ศาลไทยใช้หลักทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีผลธรรมดาวินิจฉัย คือ หากเหตุแทรกแซงมีน้ำหนักพอที่จะทำให้เกิดผลเสียหายสุดท้ายขึ้นและผู้กระทำคนแรกอาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดเหตุแทรกแซงนั้น ผู้กระทำคนแรกก็ต้องรับผิดชอบ แต่หากเหตุแทรกแซงนั้นผู้กระทำคนแรกไม่สามารถคาดหมายได้ก็จะทำให้ขาดความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำอันแรกกับผลสุดท้าย และทำให้ผู้กระทำคนแรกต้องรับผิดชอบเพียงเท่าที่ตนเองก่อขึ้นเท่านั้น³³

2.3.2.5 เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

เมื่อมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนแล้ว สมควรที่จะต้องมี การชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น ซึ่งตามหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนี้ เป็นผลมาจากความต้องการที่จะไม่ให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการแก้ไขเยียวยา แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้เสียหายจะได้รับชดเชยในทุกกรณี ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง³⁴ ดังนี้

(1) มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ให้อำนาจรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดองค์ประกอบความเป็นละเมิดเอาไว้ แต่ต้องพิจารณาว่าการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายของเจ้าหน้าที่นั้น เข้าหลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³² จิตติ ดิงศภัทย์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลแห่งหนี้ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 223-224. อ้างใน สุขุม สุภินิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, หน้า 49.

³³ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ, หน้า 26-27.

³⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์, "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539," วารสารกฎหมายปกครอง 20(2544). : 7.

หรือไม่ ซึ่งหากความเสียหายของเจ้าหน้าที่ไม่ครบองค์ประกอบของละเมิดตามมาตราดังกล่าว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้บทบัญญัติมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว อาจแยกองค์ประกอบของละเมิดได้ดังนี้

ก) การกระทำ ในการพิจารณาว่ามีการกระทำหรือไม่ ต้องเริ่มพิจารณาที่ตัวบุคคลผู้กระทำการก่อน ซึ่งคำว่า ผู้ใด ตามมาตรา 420 หมายถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยที่กฎหมายละเมิดได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายและเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายให้มากที่สุด จึงมิได้มีการนำหลักเรื่องสถานภาพของบุคคลมาใช้บังคับในเรื่องละเมิด ดังนั้นผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถที่มีความรู้สำนึกในการกระทำก็อาจเป็นผู้กระทำละเมิดได้³⁵ ส่วนการกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกถึงการเคลื่อนไหว ดังนั้นในกรณีที่เป็นกรณีสถานการณ์ที่ผู้กระทำไม่รู้สำนึกในการเคลื่อนไหว ย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 อนึ่ง การกระทำในที่นี้ หมายรวมถึง การงดเว้นการกระทำด้วย แต่การงดเว้นการกระทำที่จะถือว่าเป็นละเมิด ต้องเป็นการงดเว้นการกระทำที่ผู้งดเว้นมีหน้าที่ต้องกระทำ เช่น หน้าที่อันเกิดจากกฎหมายบัญญัติ หน้าที่อันเกิดจากสัญญาและหน้าที่อันเกิดจากการกระทำในครั้งก่อนของตน เป็นต้น³⁶

ข) การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้อื่น ซึ่งจงใจในทางละเมิดแตกต่างจากเจตนาในทางอาญา เพราะเจตนาในทางอาญาไม่ต้องมุ่งหมายต่อผลอันใดโดยเฉพาะ เพียงแต่รู้ว่าจะเกิดความเสียหายแก่เขาเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว การจงใจทำให้เขาเสียหายถือเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแก่เขาแล้วถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนจะเสียหายมากหรือน้อยเพียงใดนั้นไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะมากกว่าที่

³⁵ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ, หน้า 8.

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 317-318.



คิดก็ถือว่าเป็นการจงใจ³⁷ สำหรับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้กำหนดความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเอาไว้ แต่ก็อาจเทียบเคียงได้กับการกระทำโดยประมาทในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “กระทำโดยประมาท ได้แก่ กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่” จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว การกระทำโดยประมาทเลินเล่อจึงหมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้กระทำไม่ได้ใช้³⁸

ค) การกระทำละเมิดจะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย หากผู้กระทำมีสิทธิหรืออำนาจกระทำตามกฎหมายแล้วย่อมไม่เป็นละเมิด จึงอาจให้ความหมายของการกระทำโดยผิดกฎหมายได้ว่า เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิ หรือกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้นั้นกระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาได้รับความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็เป็นละเมิด เช่น การทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหายโดยประมาทเลินเล่อ แม้ไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิด แต่ถ้าผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย สิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาหรือสิทธิในฐานะเป็นคู่สัญญา แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจดังกล่าว ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย³⁹ นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้นการกระทำโดยผิดกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิด จึงหมายความว่าความรวมถึง การใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมายทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วย

ง) ความรับผิดทางละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น หากบุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด โดย

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 323.

³⁸ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, หน้า 17.

³⁹ อ่าพณ เจริญชีวินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า 17.

ความเสียหายต้องมีความแน่นอน คือ ความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต และต้องแน่นอนพอที่จะเป็นมูลให้เกิดการชดใช้ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องคำนวณได้เป็นจำนวนเท่าใด แต่หมายความว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแน่นอนในอนาคต และความเสียหายจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของการกระทำด้วย และผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้กระทำโดยตรงหรือมีส่วนร่วมในการกระทำนั้น อย่างไรก็ตามจะถือว่าเป็นความเสียหาย ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 420 นั้น ความเสียหายแก่ชีวิต คือ การถึงแก่ความตาย ความเสียหายแก่ร่างกาย คือ ได้รับบาดเจ็บเป็นอันตรายแก่กายหรือเป็นอันตรายสาหัส หรือเกิดผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจ ความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือ ทำให้ทรัพย์สินสูญหาย เมื่อมีความเสียหายต่อบุคคลอื่นก็เป็นการกระทำละเมิดแล้ว ส่วนผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เป็นจำนวนเท่าใด เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป⁴⁰

(2) เป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดที่จะอยู่ภายใต้ขอบเขตบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องเป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด” ซึ่งศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า⁴¹ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด ทั้งนี้โดย ข้าราชการ หมายรวมถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการอัยการ เป็นต้น พนักงาน หมายรวมถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือในหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ เช่น พนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ลูกจ้าง หมายรวมถึง ผู้ปฏิบัติงานในฐานะลูกจ้างในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐโดยได้รับเงินเดือนประเภทลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็นลูกจ้างประจำหรือชั่วคราวก็ได้ โดยมีความสัมพันธ์ในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชาถือว่าเป็นลูกจ้างตาม

⁴⁰ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ, หน้า 20-21.

⁴¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, "เอกสารถอดเทปการบรรยาย เรื่อง กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่" (วันที่ 28 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่), หน้า 11-12. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 61.

กฎหมายนี้ แต่ถ้าเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานก็ไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างตามกฎหมายนี้⁴² และ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่ง ได้รับการแต่งตั้งโดยมีกฎหมายรับรอง โดยอาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการ คຸ່ມครองผู้บริโภค เป็นต้น หรืออาจได้รับแต่งตั้งในฐานะอื่น เช่น ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของส่วน ราชการ เป็นต้น

หากหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานของรัฐตามบทบัญญัติมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่น ของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย” ซึ่ง ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า⁴³ พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทน รัฐในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้นในคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จะหมายความรวมถึง ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่น อัน ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมือง พัทยา รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่ครอบคลุมถึงที่ไม่เป็นนิติ บุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนโรงงานยาสูบก็คือ กระทรวงการคลัง และรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายแพ่ง ความรับผิด ทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายแพ่งและหน่วยงานอื่นของรัฐที่ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย เช่น สถาบัน พระปกเกล้า สำนักงานศาลปกครอง กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและแพทยสภา เป็นต้น

⁴² ปกรณ์ นิลประพันธ์, "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539," วารสารกฎหมายปกครอง : 12.

⁴³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "เอกสารถอดเทปการบรรยาย เรื่อง กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่," หน้า 11-12. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจาก ความผิด, หน้า 70.

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดมิใช่เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายฉบับนี้ กำหนดไว้ หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่มิใช่หน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็มิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้

(3) เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อมีการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นละเมิดแล้ว จำต้องพิจารณาต่อว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ให้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย ทั้งนี้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”⁴⁴

สำหรับการพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า การกระทำละเมิดนั้นมีความใกล้ชิดหรือความเกี่ยวเนื่องกับเจ้าหน้าที่หรือไม่ โดยถือได้ว่าหากเป็นการกระทำการ ละเว้นกระทำการหรือการกระทำการโดยล่าช้า ซึ่งการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเป็นหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้ต้องปฏิบัติ ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว อันรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้กรอบหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนด้วย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินของทางราชการ แต่ไม่ได้ดูแลให้มีการล็อคห้องพัสดุให้เรียบร้อย เป็นเหตุให้มีคนร้ายลักเอาทรัพย์สินในห้องพักไปจึงถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเว้นหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้การพิจารณาการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะไม่พิจารณาว่าเป็นการละเมิดในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือระหว่างเวลาราชการ เช่น กรณีนายอำเภอขับรถยนต์ของทางราชการเพื่อไปตรวจราชการในพื้นที่ซึ่งระหว่างเดินทางกลับจากการตรวจราชการได้เกิดอุบัติเหตุรถยนต์ชนกับรถยนต์ของบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย แม้เหตุละเมิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นหลังเวลา 16.30 น. ก็ถือได้ว่าการกระทำละเมิด

⁴⁴ รุ่งไท เทพปัญญา, "ปัญหาและแนวทางแก้ไขการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 25.

ดังกล่าวเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านตรวจผู้กระทำผิดกฎจราจร ซึ่งระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดบันดาลโทสะทำร้ายร่างกายผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎจราจร แม้จะเป็นการกระทำละเมิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็ไม่ใช่เพื่อประโยชน์อันเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีหน้าที่ทำร้ายร่างกายของประชาชน จึงไม่ถือว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่⁴⁵

2.3.2.6 ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียวอันทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก และความรับผิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเมื่อมีความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเกิดขึ้น ผู้ที่ต้องรับผิดสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท⁴⁶ ดังนี้

(1) ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในเรื่องที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ได้กระทำลงในฐานะส่วนตัวโดยแท้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว โดยผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดเป็นการส่วนตัว จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำนอกขอบอำนาจหน้าที่ อันถือเป็นการกระทำในฐานะเอกชนคนหนึ่งซึ่งต้องรับผิดในผลของการกระทำของตน

⁴⁵ ปกรณ์ นิลประพันธ์, “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” : 13-14.

⁴⁶ สมลักษณ์ จันทรังษี, “ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 89-90.

(2) ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้ และหากเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้ จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน อย่างไรก็ตาม มาตรา 8 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” จะเห็นได้ว่า ถ้าการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำละเมิดนั้น เจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้ในภายหลัง

(3) ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่

ก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายมักจะฟ้องหน่วยงานของรัฐร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งศาลมักจะพิพากษาให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบร่วมกันทำนองเดียวกับลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว ก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ซึ่งหากการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็ต้องหักส่วนความรับผิดชอบออกด้วย รวมทั้งในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม

มาใช้บังคับ โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 8⁴⁷ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

2.3.2.7 การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิด ของฝ่ายปกครอง

ในระบบกฎหมายไทย กรณีที่บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองและการเยียวยาโดยศาล ดังนี้⁴⁸

(1) การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้เสียหายไว้ในมาตรา 11 ว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนด จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้

⁴⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้ทุกส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

⁴⁸ วิสูตร วัจนะเสถียรกุล, "ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง" (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 51-54.

ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 11 นี้ จึงเป็นทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐก่อน โดยให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาและมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทน ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) การเยียวยาโดยศาล

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” และกรณีตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่ไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐอันได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้สิทธิผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้เสียหายก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่มีบางกรณีที่ต้องฟ้องศาลยุติธรรมตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม” ซึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นกรณีตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สามารถขึ้นสู่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ แล้วแต่ลักษณะของคดี อย่างไรก็ตาม เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหา คือ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

2.3.2.8 เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ในการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง การที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้นั้น นอกจากคดีที่นำมาฟ้องจะต้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้วจะต้องปรากฏด้วยว่า การฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) เขตอำนาจศาล

ในการฟ้องคดีละเมิดนั้น แต่เดิมต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม และใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ แต่ในปัจจุบันผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย และอาจฟ้องคดีที่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี เพราะแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่คดีละเมิดบางเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ฟ้องศาลปกครองไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์จำกัดประเภทคดีละเมิดที่จะต้องฟ้องต่อศาลปกครองไว้ว่า ต้องเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น ดังนั้นในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือที่เรียกว่า คดีละเมิดทางปกครอง หรือไม่⁴⁹

มีผู้เข้าใจสับสนอยู่มากกว่า คำว่าละเมิดทางปกครองคือละเมิดที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่แท้จริงแล้วไม่ใช่ เพราะละเมิดที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ คำว่าละเมิดทางปกครองเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึง คดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด

⁴⁹ ฤทัย หงส์ศิริ, "การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง," *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 3, 1 (มกราคม-เมษายน 2546) : 68-69.



อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่หากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว คดีพิพาทนั้นก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งก็จะไม่เรียกการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวว่าเป็นละเมิดทางปกครอง⁵⁰ ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะเขตอำนาจศาลปกครอง โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 17/2555 กรณีฟ้องว่า นาย ก.

ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมศุลกากรผู้ฟ้องคดี ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของนายตรวจหรือสารวัตรศุลกากรในการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ตามหน้าที่ที่กำหนด เป็นช่องทางให้บริษัท ฟ. ซึ่งเป็นผู้ส่งออกสินค้าประเภทเสื้อผ้าสำเร็จรูปและอื่นๆ ไปยังต่างประเทศโดยทุจริตในการขอรับเงินค่าชดเชยค่าภาษีอากร ทำให้กรมศุลกากรได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมานาย ก. ถึงแก่ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมจึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว อันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือ

⁵⁰ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, หน้า 62-63.

ความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁵¹ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้อง หมายถึง ผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ รวมถึงผู้เข้ามาแทนที่หรือผู้มีส่วนได้เสียกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตายด้วย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล หากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ถือว่าไม่มีสิทธิฟ้องคดี⁵² โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 225/2552 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า

เจ้าหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ ไม่รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นเพื่อหาผู้มีสิทธิเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ได้โต้แย้งว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น เนื่องจากมีข้อเสนอทางด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศประกวดราคา อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงไม่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาและได้รับความเสียหายในค่าใช้จ่ายอื่นๆ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 544-545.

⁵² สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*, หน้า 242-243.

(3) การแก้ไขเยียวยาความเสียหายก่อนฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ดังนั้นการฟ้องคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น กรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีที่เป็นคำสั่งอื่นที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ จะต้องดำเนินการเช่นว่านั้น กรณีที่เป็นกฎหมายมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ไม่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี⁵³ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี และคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 552/2554 กรณีคำสั่งของเทศบาลตำบลผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อการแจ้งดังกล่าวได้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับถึงผู้ฟ้องคดีตามที่อยู่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาตามบัตรประชาชนและปรากฏตามใบตอบรับว่า มารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับแทนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2552 กรณีนี้จึงถือว่าการแจ้งคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการแจ้งคำสั่งโดยชอบแล้ว และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งในวันดังกล่าว ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งในวันที่ 29 ตุลาคม 2552 ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2552 จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเมื่อ

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 245.

ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว กรณีนี้จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก่อนการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 5/2559 กรณีฟ้องว่า เทศบาลตำบลฉลองผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยนายกเทศมนตรีตำบลฉลองผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เบิกจ่ายเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตำแหน่งนิติกรให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 51,678 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับเงินไม่ครบถ้วนตามสิทธิ ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 85,572 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเบิกจ่ายเพิ่มในส่วนที่ยังไม่ได้เบิกจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีนี้มีใช่คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(4) ระยะเวลาการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดภายใน 1



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี⁵⁴ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 253/2552 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้อง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ผู้ถูกฟ้องคดี ให้ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งและเลื่อนระดับให้ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่งลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2550 เลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษาอำเภอ 7 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 และมีคำสั่งแก้ไขขั้นเงินเดือนและคำสั่งเลื่อน และแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานรับเงินเดือน คศ.3 ตั้งแต่วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2550 เป็นต้นไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2550 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.44/2552 กรณีที่

เทศบาลตำบลนาถกลางออกประกาศวันที่ 12 กันยายน 2546 ให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไว้เป็นการชั่วคราวตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น และต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 ให้เพิกถอนมติสภาเทศบาลตำบลนาถกลางเฉพาะส่วนที่มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลตำบลนาถกลางออกจากตำแหน่ง ซึ่งทำให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนาถกลางเป็นอันยกเลิกไป ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนาถกลางและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อใช้ในการเลือกตั้ง จึงฟ้องขอให้เทศบาลตำบลนาถกลางชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำ

⁵⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 545-546.

พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนมติสภาเทศบาลตำบลนาแกเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2547 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

2.3.3 ความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ...

จากการที่ได้มีประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาเป็นระยะเวลาหลายปีแล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. โดยให้มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทิ้งฉบับ⁵⁵ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลรวมถึงร่างแก้ไขที่สำคัญดังนี้

2.3.3.1 หลักการและเหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชำระเงินต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยถือว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสร้างภาระแก่หน่วยงานของรัฐและไม่เหมาะสม เนื่องจากมูลหนี้ในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นมูลหนี้ในทางแพ่ง จึงสมควรบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้โดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระประกอบกับหนี้ที่เกิดโดยผลของการกระทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนกระทำละเมิดนั้น ไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนเป็นคดีเดียวกันได้ เพราะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่อันก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นระบบเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนอีกหลายประการ และกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้รับผิดชอบ หรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน สมควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด แยกออกจากบทบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือในขั้นตอนการฟ้องคดีให้มีความชัดเจน จึงเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ยิ่งขึ้น

⁵⁵ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 3

2.3.3.2 ความรับผิดชอบทางละเมิด

มาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ได้กำหนดความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ขึ้นมาใหม่ ได้แก่ คำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน พนักงานราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึง ลูกจ้างทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐจ้างให้ปฏิบัติงานด้วย เว้นแต่ลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้รวมถึงผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทุกประเภท แต่ลูกจ้างประเภทจ้างเหมาบริการ ไม่ถือว่าอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวงได้เพราะมีลักษณะคล้ายสัญญาจ้างทำของ แต่ของนั้นเป็นงานบริการ

ส่วนคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชน มหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทำนองเดียวกัน โดยให้รวมถึงหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมหาชนทุกประเภท รวมทั้งองค์กรวิชาชีพและหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจของรัฐด้วย โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นคราวๆไป อันเป็นภาระและจะได้ใช้บังคับแก่ทุกหน่วยงานดังกล่าวทันทีอย่างเสมอภาค

ในกรณีที่มีความรับผิดชอบทางละเมิดเกิดขึ้น เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นได้รับความเสียหาย ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดรับผิดชอบต่อเอกชนผู้เสียหายหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบให้หมายความรวมถึง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานธุรการให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรอิสระด้วย และหากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ⁵⁶ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่กระทำละเมิด

⁵⁶ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 6

โดยมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยิ่งขึ้นและ
เป็นไปตามหลักการเดิม ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง
ร้ายแรง ให้นหน่วยงานของรัฐนั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่
หน่วยงานของรัฐได้⁵⁷

อย่างไรก็ตาม หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากความผิดหรือความ
บกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หรือเกิดจากการละเลยของ
หน่วยงานของรัฐในการเตือนถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากอันตรายอย่างร้ายแรงผิดปกติ โดย
เจ้าหน้าที่ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเกิดจากการละเลยในการบำบัดป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย
นั้น ให้ห้กส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เรียกให้เจ้าหน้าที่
ชดใช้ด้วย⁵⁸ ซึ่งสิทธิในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายหลังจากที่ได้ห้กส่วนความรับผิด
ของหน่วยงานของรัฐออกนั้น ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรม
ในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์⁵⁹ และในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลัก
เรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของ
ตนเท่านั้น⁶⁰

ส่วนในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อเอกชนผู้เสียหายหรือผู้เสียหายซึ่งเป็น
หน่วยงานของรัฐ โดยมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยลำพังตามบทบัญญัติ
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶¹ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดความรับผิดของ
เจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยิ่งขึ้น แต่
ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐจากการปฏิบัติ
หน้าที่ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น ในกรณีที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดจากความจง
ใจหรือการทุจริต มีให้นำหลักเรื่องการห้กส่วนความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ หลักเรื่องลูกหนี้ร่วม
และบทบัญญัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินตามกฎกระทรวง รวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ใดตามร่าง

⁵⁷ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 9

⁵⁸ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 10

⁵⁹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 11

⁶⁰ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 12

⁶¹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 7

พระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงที่ออกตามร่างพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด แต่ไม่รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้ตั้งใจหรือร่วมกระทำทุจริต⁶² ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งจงใจหรือทุจริตในหน้าที่ได้รับประโยชน์จากร่างพระราชบัญญัตินี้ เพราะการกระทำด้วยเจตนาร้ายและอาจเป็นความผิดทางอาญาที่ไม่สมควรได้รับการลดหย่อนใดๆ และเพื่อกำหนดข้อยกเว้นกรณีผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ แต่มิได้ร่วมกระทำผิดให้ชัดเจน เช่น เป็นหัวหน้าของเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต แต่ละเลยการตรวจสอบทำให้เจ้าหน้าที่สามารถทุจริตได้ เป็นต้น

2.3.3.3 วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ วิธีปฏิบัติของเอกชนผู้เสียหายและวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ

(1) วิธีปฏิบัติของเอกชนผู้เสียหาย

ในกรณีเอกชนผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของตน เอกชนผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 60 วันก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ซึ่งคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐนี้ มิให้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และในการยื่นคำขอนี้ ย่อมทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶³ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอให้เร็วขึ้นจากเดิม 180 วันและขยายระยะเวลาได้อีก 180 วันเป็น 120 วันและขยายได้อีก 60 วัน เนื่องจากหากผู้ยื่นคำขอจะฟ้องคดีต่อศาล จะทำให้มีระยะเวลาเพียงพอในการฟ้องคดี อีกทั้งยังได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐไม่เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต่างจากเดิม เพื่อให้ระบบการบังคับชำระค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นมูลหนี้ทางแพ่งทั้งของเอกชนและหน่วยงานของรัฐใช้ระบบการฟ้องคดีเช่นเดียวกันต่อศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดการยื่นคำขอทำให้อายุความสะดุดหยุดลงเป็นไปตามมาตรา 193/14⁶⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเริ่มนับอายุความใหม่ นับแต่เวลานั้นตามมาตรา

⁶² ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 13

⁶³ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 14

⁶⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/14 “อายุความย่อมสะดุดหยุดลงในกรณีดังต่อไปนี้

193/15 วรรคสอง⁶⁵แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน หากผู้ยื่นคำขอฟ้องหน่วยงานของรัฐเรียกค่าสินไหมทดแทนเมื่อทราบคำวินิจฉัยแล้วไม่พอใจ จะมีระยะเวลาอีกประมาณ 6 เดือน กรณีอายุความมีกำหนด 1 ปีนับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่ต้องไม่ใช่การฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัย การฟ้องโต้แย้งจำนวนค่าสินไหมทดแทนหรือการฟ้องโต้แย้งเหตุผลที่ปฏิเสธ เพราะกรณีดังกล่าวจะมีอายุความ 90 วันนับแต่วันที่ที่มีคำวินิจฉัย

นอกจากนั้น ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายได้ยื่นคำขอไปแล้วและหน่วยงานของรัฐยังไม่มีคำวินิจฉัย หากผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล ต้องถอนคำขอที่เคยยื่นต่อหน่วยงานของรัฐก่อน⁶⁶ ในขณะเดียวกัน กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน⁶⁷ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เอกชนผู้เสียหายจะยื่นคำขอพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากรณีคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐต่างจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจผลคำวินิจฉัย ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ที่มีคำวินิจฉัย⁶⁸ ซึ่งการกำหนดสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยในการเรียกให้ชดเชยเพิ่มเติมจำนวนตามคำขอ ได้กำหนดให้ฟ้องต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากมูลหนี้ละเมิดเป็นมูลหนี้ทางแพ่ง

(2) วิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้เสียหายในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้ไปในการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบทางละเมิดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใด ๆ อันปราศจากข้อสงสัยแสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(2) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(3) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(4) เจ้าหนี้ได้มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการพิจารณา

(5) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี”

⁶⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/15 “เมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนนั้นไม่นับเข้าในอายุความ

เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดเวลาใด ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น”

⁶⁶ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 15

⁶⁷ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 17

⁶⁸ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 16

กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁹ ทั้งนี้เพื่อให้การสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งสาระสำคัญสำหรับประเด็นที่กำหนดขึ้นใหม่ ได้แก่ ให้คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบมีหลายคณะได้ เพื่อให้สำนวนที่หน่วยงานของรัฐ ส่งมาจำนวนมากสามารถกระจายไปยังคณะต่างๆ ทำให้การพิจารณารวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนองค์ประกอบ ของคณะกรรมการชุดนี้อาจแต่งตั้งจากองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ และเพิ่มหน้าที่ ของกระทรวงการคลังในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบข้อเท็จจริง ทั้งหมดด้วย

อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการสอบสวนจนรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนและรู้จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีหนังสือภายใน 30 วัน แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ อาจขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนกับหน่วยงานของรัฐได้ โดยทำหนังสือรับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อน ชำระหนี้หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด⁷⁰ ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระค่าสินไหมทดแทนจนครบถ้วน ก็ให้หน่วยงานของรัฐยุติเรื่อง แต่ถ้า เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในหนังสือ รับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อนชำระหนี้หรือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่น ให้หน่วยงานของ รัฐฟ้องคดีต่อศาลได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตามหลักเกณฑ์ที่ กระทรวงการคลังประกาศกำหนด หรือได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังให้ยุติเรื่อง เช่น หนี้ มีจำนวนน้อยมากไม่คุ้มค่าต่อการฟ้องคดี ทั้งนี้ การแจ้งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน มิให้ถือเป็น คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายนี้ที่จะบังคับด้วยการฟ้องคดีต่อ ศาลยุติธรรม⁷¹ โดยขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นการกำหนดขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหม ทดแทนในชั้นฝ่ายบริหารให้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน

2.3.3.4 การฟ้องคดี

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นต่อศาลได้โดยตรง

⁶⁹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 18

⁷⁰ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 19

⁷¹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 21

แต่จะฟ้องหรือขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้⁷² แต่ถ้าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อเอกชน โดยมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลได้ แต่จะฟ้องหรือขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้⁷³ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องเป็นจำเลย ถ้าจำเลยเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ จำเลยอาจขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความได้ และถ้าศาลเห็นสมควรให้ศาลมีคำสั่งตามคำขอ⁷⁴

นอกจากนั้น กรณีที่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากมูลคดีนั้นก่อให้เกิดความเสียหายทางละเมิดด้วย เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดในคดีพิพาทนั้นด้วยก็ได้ แต่ถ้าเอกชนผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องเรียกเฉพาะค่าสินไหมทดแทนให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม⁷⁵ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายนี้ โดยห้ามเอกชนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากมูลละเมิดเท่านั้น ซึ่งจะฟ้องต่อศาลปกครองได้จะต้องฟ้องในคดีพิพาทนั้นด้วยว่า การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้างหรือพนักงานในคดีอันเกิดจากมูลละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นนายจ้างและลูกจ้าง หรือพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น⁷⁶ เนื่องจากศาลแรงงานเป็นศาลยุติธรรมประเภทหนึ่ง จึงบัญญัติไม่ให้กระทบต่อเขตอำนาจของศาลแรงงาน

2.3.3.5 อายุความ

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่อันเกิดจากมูลละเมิด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย ให้มีกำหนดอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการ

⁷² ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 22

⁷³ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 23

⁷⁴ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 24

⁷⁵ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 25

⁷⁶ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มาตรา 27

ละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แต่ต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่ท่าละเมิด ส่วน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาและมีกำหนดอายุความทาง อาญายาวกว่ากำหนดอายุความข้างต้น ให้นำอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ โดยใช้บังคับแก่บุคคล อื่นที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดด้วย⁷⁷ ทั้งนี้ได้กำหนดอายุความทั่วไปในกรณีไม่รู้ตัว ผู้กระทำละเมิดเพื่อให้มีความชัดเจนขึ้นด้วย อันเป็นไปตามมาตรา 448⁷⁸ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ โดยรวมถึงกรณีอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าด้วย ดังนั้นการที่กำหนดขึ้นใหม่ให้ชัดเจน ว่า อายุความ 2 ปีใช้กับเอกชนที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะข้อเท็จจริงเป็นมูลกรณี เดียวกัน แต่ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับ ผิด ให้ขยายอายุความฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบออกไป 180 วันนับแต่วันที่คำ พิพากษานั้นถึงที่สุด⁷⁹

ส่วนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่เอกชนผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ให้มีกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงาน ของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่เอกชนผู้เสียหายครบถ้วนแล้ว⁸⁰ ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ออกเนื่องจากเจ้าหน้าที่สามารถใช้การฟ้องร้องฐานการจัดการงานนอกสั่งได้ ซึ่งมีอายุความที่ยาวกว่าและกำหนดอายุความเพิ่มจาก 1 ปีเป็น 2 ปี เพราะหน่วยงานของรัฐอาจต้อง ใช้เวลาในการสอบข้อเท็จจริง

โดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เอกชนได้รับความ เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายหลักการคงเดิม แต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจาก พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดใน

⁷⁷ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 29

⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุ ความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำ ละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญา ยาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ”

⁷⁹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 30

⁸⁰ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 31

การปฏิบัติหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ เอกชนผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการ นั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้หน่วยงานของรัฐมีหนังสือภายใน 30 วัน แจ้งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ชำระค่าสินไหม ทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมโดยไม่สามารถใช้มาตรการ บังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ ดังเช่นหลักการเดิม และกรณีที่เอกชนผู้เสียหายจะฟ้องเรียกเฉพาะค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน ของรัฐ ให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม⁸¹

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่วันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 ศาลปกครองได้จัดสัมมนา เรื่อง “ตอบโจทย์ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ...” โดยได้เชิญ วิทยากรจากศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและนักวิชาการ มาแสดงหลักคิดความเป็นมาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้แก่ผู้เข้าร่วมสัมมนารวม ทั้งสิ้น 800 คน ในการสัมมนาประเด็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... กรณีที่เอกชนผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องเรียกเฉพาะค่าสินไหมทดแทนให้ฟ้องคดีต่อ ศาลยุติธรรมนั้น ได้มีวิทยากรเสนอความเห็นดังนี้⁸²

ศาสตราจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ เห็นว่า กรณีที่ให้คดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ทำให้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของแนวความคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐใน ระบบกฎหมายไทยและพัฒนาการของระบบศาลไทย ซึ่งหากประมวลแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับ ระบบกฎหมายไทยและระบบศาลปกครองฝรั่งเศส และวิวัฒนาการในหลักความรับผิดของรัฐในระบบ กฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรม

⁸¹ บทเฉพาะกาลแห่งร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

⁸² คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ และข้อมูลข่าวสารของราชการ, "เอกสารสรุปผลการสัมมนาเรื่อง “ตอบโจทย์ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ.” (วันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร), หน้า 1-4.



ทางปกครองทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย มิใช่เป็นเรื่องทางแพ่งซึ่งอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งและอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม หากแต่เป็นเรื่องทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองและอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า การยกร่างกฎหมายโดยให้ผู้เสียหายฟ้องคดีขอให้ชดใช้ค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม เห็นว่า เป็นเรื่องที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยประเด็นเบื้องต้นในคดี แต่ในเรื่องความเหมาะสม เห็นว่า เรื่องการแบ่งแยกอำนาจศาลที่ให้ศาลยุติธรรมต้องตัดสินความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองโดยใช้หลักกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องความเชี่ยวชาญของศาลปกครองน่าจะไม่เหมาะสมและอาจเกิดปัญหาคดีซ้อนกันสองศาล คือ ผู้รับคำสั่งอาจฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองและในเวลาเดียวกันก็ฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรม การแบ่งคดีออกเป็นสองคดีเช่นนี้ ทำให้ข้อเท็จจริงเดียวกันยื่นฟ้องต่อสองศาล ซึ่งควรหลีกเลี่ยงเพราะจะทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ มีโอกาสที่คำพิพากษาของสองศาลอาจขัดแย้งกันหรือปัญหาในแง่ของการที่ศาลหนึ่งต้องถือข้อเท็จจริงของอีกศาลหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหามากในทางปฏิบัติ เมื่อชั่งน้ำหนักทั้งหมดในเชิงความเหมาะสมแล้ว เห็นว่า โดยหลักการฟ้องในเรื่องความรับผิดทางละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครอง ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองต่อไป ในขณะที่ศาลยุติธรรมควรจำกัดอำนาจไว้เฉพาะกรณีที่เป็นคดีละเมิดที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกเป็นการส่วนตัว หรือเป็นความรับผิดในทางแพ่งของฝ่ายปกครอง ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะทำให้หลักกฎหมายไม่พัฒนาต่อไป

จากความเห็นของวิทยากรข้างต้นจะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่สมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่ให้โอนอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไปยังศาลยุติธรรมเนื่องจากจะทำให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

ปัจจุบันนี้ ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในการฟ้องคดีละเมิดนั้น อาจฟ้องคดีที่ศาลปกครองหรือศาลยุติก็ได้ แล้วแต่กรณี โดยเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่นั้นเป็นละเมิด



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

หรือไม่ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้พิจารณา ต่อมาจึงพิจารณาว่าการละเมิดนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและการกระทำนั้นไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวอันเป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ หรือเป็นการกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ซึ่งกรณีนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรม แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ หรือฟ้องกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายจะต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาก่อนว่า การกระทำอันเป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งหากเป็นคดีละเมิดที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรม อีกทั้งต้องพิจารณาถึงระยะเวลาในการฟ้องคดีละเมิดด้วย



2370850138

CT IThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในต่างประเทศ

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ ย่อมมีความแตกต่างกันออกไปแล้วแต่พัฒนาการทางประวัติศาสตร์และระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยในบทนี้จะได้ศึกษาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมันที่มีพัฒนาการเรื่องความรับผิดของรัฐมาอย่างยาวนาน และมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย ซึ่งจะได้กล่าวถึงความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง รวมถึงแนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทน

3.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ในยุคแรกๆ ของแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐจากยุคกลางจนถึงปลายศตวรรษที่ 18 จะถูกครอบคลุมโดยการอภิปรายกันในเรื่องความรับผิดที่เกี่ยวกับระบอบกษัตริย์ ในทัศนะของสำนักออร์โตดอกซ์ได้กล่าวอ้างถึงหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (le Roi ne peut mal faire) ซึ่งเป็นการสะท้อนหลักของความไม่ต้องรับผิด (irresponsabilité) หรือหลักเอกสิทธิ์ความคุ้มกัน (immunité) ของระบอบกษัตริย์ โดยมีปรากฏอยู่ตลอดระยะเวลาก่อนการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นการปฏิวัติระบบการเมืองและสังคมของฝรั่งเศสในระบอบเก่า (Ancien régime)⁸³ โดยหลังจากการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1789 ได้มีการถ่ายโอนข้อความคิดที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้หรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดใดๆ มายังรัฐ ทำให้รัฐที่เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายจึงไม่ต้องรับผิดขอต่อความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนของตนตามหลักความไม่ต้องรับผิดของรัฐ (irresponsabilité de la puissance publique) เนื่องจากความเสียหายที่

⁸³ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort a Comparative Law Study* (New York: Oxford University Press, 2003). p. 7. อ้างใน กาญจนกนก อติสุธาโกชน, "ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 7.

เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใช้อำนาจมหาชน ถือเป็นความเสี่ยงที่เอกชนจะต้องรับไว้ เพื่อแลกกับประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับจากการปฏิบัติงานเพื่อสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่เอกชนได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชนที่ได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อให้เกิดความเสียหายให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเอกชนผู้เสียหายอย่างมาก เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่จะชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้เต็มจำนวน ทำให้เอกชนไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเต็มจำนวน⁸⁴

นอกจากนี้การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมยังอยู่ภายใต้ระบบที่เรียกว่า หลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (garantie des fonctionnaires) อันมีความหมายว่า เอกชนที่ได้รับความเสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) เสียก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติจะได้รับอนุมัติจากสภาแห่งรัฐน้อยมาก ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงไม่อาจกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว แม้ในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 1870 ได้มีการยกเลิกหลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ก็มีผลเพียงทำให้เอกชนสามารถฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบต่อค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด

เมื่อวิวัฒนาการของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ภารกิจของรัฐที่มีกว้างขวางมากขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนเพิ่มมากขึ้นและมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นการยอมรับหลักการให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจมหาชน จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป หลักความรับผิดของรัฐเริ่มได้รับการยอมรับสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า การจัดการ (Actes de gestion)⁸⁵ โดยคำวินิจฉัยที่สร้างหลักการดังกล่าว คือ คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ในคดี Blanco ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

⁸⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 164-165.

⁸⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 259.

3.1.1 ความหมายของความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองอาจอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายแพ่งหรือหลักกฎหมายมหาชนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมที่ปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองดำเนินกิจกรรมเหมือนเอกชน โดยไม่มีการใช้อำนาจมหาชนและเกิดความเสียหายขึ้น ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตามหลักกฎหมายแพ่ง โดยความรับผิดชอบดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม⁸⁶ ส่วนเมื่อฝ่ายปกครองดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะ โดยใช้อำนาจมหาชนแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตามหลักกฎหมายมหาชน โดยความรับผิดชอบดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายแพ่งที่ถือเสมือนว่า รัฐเป็นเอกชนคนหนึ่งกรณีของรัฐดำเนินกิจกรรมเหมือนกับเอกชนและไม่ได้มีการใช้อำนาจมหาชนนั้น ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่ในราวต้นศตวรรษที่ 19 ส่วนในกรณีของรัฐดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยใช้อำนาจมหาชนนั้น แต่เดิมถือว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบ แต่นับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แนวคิดที่ว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบแม้จะไม่ได้ใช้อำนาจมหาชนก็เป็นที่ยอมรับมากขึ้นและมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา⁸⁷ ความเปลี่ยนแปลงแนวความคิดดังกล่าวนี้ มิได้เกิดจากตัวบทกฎหมายแต่เกิดจากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันในคดี Blanco ที่ได้วางหลักการสำคัญเอาไว้ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนอันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงานให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ⁸⁸

คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflicts) ในคดี Blanco ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 นั้นถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยแรกที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักว่าด้วยบริการสาธารณะ หลักเกี่ยวกับการนำระบบกฎหมายปกครองมาใช้บังคับ รวมถึงหลักเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยในคดีดังกล่าวเด็กหญิง Agnès Blanco ได้รับบาดเจ็บ เนื่องจากถูกรถบรรทุกของโรงงานยาสูบแห่งเมือง Gironde อันเป็นหน่วยงานของรัฐชน บิดาของเด็กจึงได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐต่อศาลยุติธรรมให้รับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง

⁸⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 37.

⁸⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 128.

⁸⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), หน้า 177.

ผู้ว่าการจังหวัดโต้แย้งอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าวของศาลยุติธรรม ศาลคดีขัดกันรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาและได้ให้ความเห็นไว้ในตอนหนึ่งของคำวินิจฉัยว่า ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนจากบุคคลที่ทำงานในองค์กรบริการสาธารณะ ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้ได้ ความรับผิดชอบดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือเด็ดขาด และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษซึ่งแตกต่างออกไปตามความจำเป็นของบริการและความจำเป็นที่จะต้องประสานประโยชน์ของรัฐกับเอกชน ดังนั้นเรื่องดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมาย⁸⁹ คดีนี้ศาลคดีขัดกันได้วางหลักสำคัญสองหลักเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง คือ หลักที่ว่า บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และหลักที่ว่าระบบกฎหมายปกครองมีความเป็นอิสระจากระบบกฎหมายเอกชน จึงเป็นคดีแรกในประวัติศาสตร์ที่ศาลยอมรับว่า ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ต้องรับผิดชอบ แต่ระบบกฎหมายที่นำมาใช้พิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ เป็นระบบกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับฝ่ายปกครองแตกต่างหากจากระบบกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนโดยทั่วไป รวมทั้งศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ได้แก่ ศาลปกครอง มิใช่ศาลยุติธรรม⁹⁰

ภายหลังที่มีคำวินิจฉัยคดีขัดกันในคดี Blanco ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ได้มีการพัฒนาออกไปอย่างมาก โดยนอกจากที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบหลักความรับผิดสำหรับความผิด (la responsabilité pour faute) แล้ว ศาลก็ได้ขยายขอบเขตของหลักความรับผิดให้กว้างขึ้นในบางเรื่อง โดยให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีความผิดหรือที่เรียกว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิด (la responsabilité sans faute) ซึ่งความรับผิดในกรณีนี้ ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความรับผิดสำหรับความผิดและเป็นหลักคุ้มครองเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่เพื่อประโยชน์สาธารณะให้ได้รับความเป็นธรรม เช่น ความรับผิดสำหรับความเสียหายซึ่งเกิดจากวัตถุอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมหรือเทคนิคที่เป็นอันตราย หรือความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานโยธาสาธารณะ เป็นต้น⁹¹ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ฝ่ายปกครองจะถูกฟ้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน

⁸⁹ Jean-Marie PONTIER, *Les Services Publics* (Paris: HACHETTE, Paris, 1996). P.7-8. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, หน้า 338.

⁹⁰ สำนักงานศาลปกครอง, "รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ," *วารสารวิชาการศาลปกครอง* (1 ตุลาคม 2552). : 294.

⁹¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, *รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, หน้า 273-274.



ความเสียหายเสมอ⁹² แสดงให้เห็นได้ว่า ศาลได้ยอมรับหลักที่ให้ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น แม้จะไม่ได้เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของฝ่ายปกครองก็ตาม

3.1.2 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองมีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ ความรับผิดอันเกิดจากความผิด ความรับผิดโดยปราศจากความผิด และความรับผิดในกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

3.1.2.1 ความรับผิดอันเกิดจากความผิด

ความรับผิดอันเกิดจากความผิด สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท⁹³ คือ

(1) ความผิดอันเกิดจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ราชการของตน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เพราะเมื่อสภาแห่งรัฐ(Conseil d'État) ได้ยกเลิกหลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ทำให้รัฐต้องรับผิดกรณีที่เป็นการผิดของหน่วยงานของรัฐ (faute de service)

(2) ความผิดอันเกิดจากการกระทำผิดที่ไม่อาจกำหนดตัวผู้กระทำผิดได้แน่ชัดหรือไม่อาจเจาะจงได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นผู้กระทำผิด แต่เป็นความผิดที่เกิดจากการดำเนินงานเป็นส่วนรวม

3.1.2.2 ความรับผิดโดยปราศจากความผิด

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดอันมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิด ซึ่งตั้งอยู่บนหลักความรับผิดบนพื้นฐานของทฤษฎีการเสี่ยงภัย (la théorie du risque) และหลักความรับผิดบนพื้นฐานของหลักการว่าด้วยความเสมอภาคในการรับภาระมหาชน (le principe de l'égalité devant les charges publiques) โดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ได้สร้างหลักกฎหมายจากแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด⁹⁴ ดังนี้

⁹² Jean-Claude Venézia, "ถอดเทปจากการบรรยายพิเศษ เรื่อง การพัฒนาเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด," วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 3 (มกราคม-เมษายน 2546). : 25-26.

⁹³ วิสูตร วัจนะเสถียรกุล, "ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง," หน้า 19.

⁹⁴ อีสสระ นิตินันท์ประภาศ, ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 57-60.

(1) หลักความรับผิดชอบพื้นฐานของทฤษฎีการเสี่ยงภัย (la théorie du risque) เป็นกรณีที่กิจกรรมของฝ่ายปกครองมีลักษณะที่ทำให้เกิดการเสี่ยงภัย อันเนื่องมาจากลักษณะที่เป็นอันตรายของกิจกรรมหรือเนื่องมาจากการใช้อาวุธหรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นอันตราย (les engines dangereux) ของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบทางแพ่ง แม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำผิด เช่น การเก็บรักษาอาวุธระเบิดและกระสุนปืนไว้ในป้อมทหารเพื่อประโยชน์ในการทำสงคราม การเก็บรักษาวัตถุระเบิดไว้ในเรือรบและการบรรทุกกระสุนปืนในรถตู้สินค้าของรถไฟ เป็นต้น

(2) หลักความรับผิดชอบพื้นฐานของหลักการว่าด้วยความเสมอภาคในการรับภาระมหาชน(le principe de l'égalité devant les charges publiques) เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มีการใช้มาตรการหรืองดเว้นการใช้มาตรการใดๆ ของฝ่ายปกครอง อันเป็นต้นเหตุของความเสียหายที่ปัจเจกบุคคลหนึ่งได้รับ ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย แม้การใช้มาตรการหรือการงดเว้นการใช้มาตรการนั้นจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หลักกฎหมายดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการว่าด้วยความเสมอภาคในการรับภาระมหาชน ในทางทฤษฎีอาจอธิบายเหตุผลของการสร้างหลักกฎหมายดังกล่าวได้ว่า ในกรณีที่ปัจเจกบุคคลบางคนได้รับความเสียหายจากการใช้หรืองดเว้นการใช้มาตรการใดๆ ของฝ่ายปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายย่อมเกิดความไม่เสมอภาคในการรับภาระมหาชน อันเป็นการไม่เคารพหลักการดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส แต่ถ้าฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายนั้นจากเงินภาษีอากรที่พลเมืองทุกคนต้องรับภาระ ก็เท่ากับว่าผู้เสียภาษีทุกคนรับภาระดังกล่าวด้วยโดยนัยนี้ หลักความรับผิดที่เกิดจากความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะก็จะได้รับการเคารพ

3.1.2.3 ความรับผิดในกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

ความรับผิดในกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ สามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท⁹⁵ คือ

⁹⁵ พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, "ความรับผิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3 (ธันวาคม 2530) : 604-606.

(1) กรณีมีกฎหมายยกเว้นความรับผิดของฝ่ายปกครอง ในประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายบางฉบับ บัญญัติถึงความไม่ต้องรับผิดของบริการบางอย่างที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ เช่น บริการไปรษณีย์ ในกรณีที่เป็นการส่งไปรษณีย์ที่ไม่มีการลงทะเบียน

(2) กรณีมีการขยายความรับผิดของฝ่ายปกครอง เช่น การให้บำนาญในกรณีทุพพลภาพเนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน การให้ค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากสงคราม ซึ่งตามหลักแล้วรัฐไม่ต้องรับผิดเพราะเป็นการกระทำของรัฐบาล ความรับผิดของเทศบาลกรณีความเสียหายเกิดจากการจลาจล (émeutes) อุบัติเหตุจากนิวเคลียร์หรืออุบัติเหตุจากการบังคับให้ฉีดวัคซีน เป็นต้น

(3) กรณีมีการแทนที่ความรับผิดของฝ่ายปกครอง เช่น ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากยานพาหนะ (des véhicules) ตามกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม 1957 ความรับผิดของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเข้ามาแทนที่ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น (agent) โดยความหมายของยานพาหนะได้รับการตีความอย่างกว้าง เช่น รถล้อเดียว มี 2 ขา ใช้เข็น (brouette) นอกจากนั้น กฎหมายฉบับนี้ยังบังคับใช้แม้ในกรณีที่อุบัติเหตุที่เกิดจากยานพาหนะเกิดขึ้นในระหว่างงานโยธาสาธารณะ

3.1.3 เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

3.1.3.1 ความผิด

แนวความคิดว่าด้วยความผิด (faute) มีความสำคัญอย่างมากในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเพราะในกรณีที่รัฐต้องรับผิดกรณีที่มีความผิด (la responsabilité pour faute) ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแยกว่า ความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดในการบริการสาธารณะ (faute de service) หรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (faute personnelle) แต่ไม่ปรากฏค่านิยามของความผิดในการบริการสาธารณะ มีเพียงแต่การให้คำจำกัดความที่มีความหมายในลักษณะกลางๆ ว่าความผิดในการบริการสาธารณะย่อมมีอยู่⁹⁶ ถ้าหากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) เองก็ยังไม่อาจสรุปเป็นหลักการทั่วไปได้ การพิจารณาว่าความผิดที่เกิดขึ้น

⁹⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 136.

เป็นความผิดในการบริการสาธารณะหรือไม่ จึงต้องดูข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมประกอบเป็นสำคัญ นอกจากการไม่อาจให้ความหมายของความผิดในการบริการสาธารณะเป็นการทั่วไปแล้ว

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ดูเหมือนจะยังมีความเห็นแตกต่างกัน อยู่ที่คือ ปัญหาที่ว่าความผิดตามหลักกฎหมายมหาชนเหมือนหรือต่างกับความผิดตามหลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดหรือไม่ ในประเด็นนี้มีทั้งผู้เห็นว่าความผิดตามหลักกฎหมายมหาชนมีลักษณะเฉพาะ และผู้เห็นว่าความผิดตามหลักกฎหมายเอกชนและหลักกฎหมายมหาชนมีหลักการพื้นฐานไม่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นลักษณะเด่นของความรับผิดชอบสำหรับความผิด (la responsabilité pour faute) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความรับผิดโดยตรงของรัฐ เมื่อเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยที่ไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐถือว่าตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความสำคัญ เพราะถ้าการกระทำละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้ว ย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดเองโดยตรง ไม่ใช่การรับผิดแทนแต่อย่างใด⁹⁷

การที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าความรับผิดในกรอบของการบริการสาธารณะเป็นความรับผิดโดยตรงของรัฐนี้ ย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียหายที่ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองตนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปในรายละเอียดว่า แม้ว่ารัฐจะต้องรับผิดโดยตรงจะถือได้หรือไม่ว่าความผิดซึ่งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของความรับผิด (responsabilité) ของรัฐนั้นเป็นความผิดของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากระบบการดำเนินการส่วนรวมหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงานบกพร่อง จะถือว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐมีความผิดตามความเข้าใจทั่วไปในทางกฎหมายได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ Marcel Waline เป็นผู้หนึ่งที่เห็นว่า รัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่มีความสามารถที่จะมีความผิดโดยความสามารถในการมีความผิดจะมีได้ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น เหตุผลที่รัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ไม่ใช่เพราะรัฐกระทำการที่เป็นความผิด แต่เป็นเพราะรัฐมีหน้าที่ประกันการกระทำที่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของตน เหตุผลนี้เป็นเหตุผลที่ Waline เทียบเคียงจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส และการที่ Waline เห็นว่า เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่จะมีความผิดได้ Waline จึงเสนอให้ใช้คำว่า

⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

“ความรับผิดชอบเนื่องจากความผิด” (la responsabilité de faute) แทนคำว่า “ความรับผิดชอบสำหรับความผิด” (la responsabilité pour faute) ความเห็นของ Waline ในเรื่องนี้สอดคล้องกับความเห็นของ Duguit ที่เห็นว่า เฉพาะแต่ปัจเจกชนเท่านั้นที่มีความผิดได้⁹⁸

การที่รัฐต้องรับผิดชอบเป็นเพราะรัฐมีหน้าที่ในการประกันความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติโดยปกติขององค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเท่านั้น ไม่ใช่เพราะรัฐมีเจตจำนงในความรับผิดชอบสำหรับความผิดแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันในทางทฤษฎีเท่านั้น เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ได้เริ่มพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐตามกฎหมายมหาชนขึ้นมา นั้น ไม่ปรากฏว่าสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาแต่อย่างใด ถ้อยคำที่ใช้เรียกความรับผิดของรัฐในกรณีที่เกิดการละเมิดในรอบของบริการสาธารณะในทางตำราก็คงเรียกกันโดยทั่วไปว่า ความรับผิดสำหรับความผิด (responsabilité pour faute) จนกระทั่งปัจจุบันนี้ แม้ในทางทฤษฎีการอธิบายความรับผิดโดยตรงของรัฐยังคงมีปัญหาอยู่ แต่ในทางปฏิบัติถือกันโดยทั่วไปว่า นิติบุคคลหรือรัฐย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตน ตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การและการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง⁹⁹

3.1.3.2 ความผิดที่เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐจะเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการกระทำของรัฐดังกล่าว นั้น เป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ในการพิจารณาความผิดที่เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมายของการกระทำของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบริการสาธารณะนั้นเกิดจากการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางข้อเท็จจริงหรือการละเลยไม่กระทำการ ในกรณีที่การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งทางปกครองและการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายดังกล่าว เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย บุคคลที่ได้รับการเสียหายอาจขอให้มีการเพิกถอนการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายดังกล่าวได้ ในระบบ

⁹⁸ ความเห็นของ Waline และ Duguit ได้สรุปจาก Wahl, Die französische Staatshaftung, S. 39. อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 138.

⁹⁹ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด (2552), หน้า 14-15.

กฎหมายปกครองฝรั่งเศส เหตุแห่งการขอให้เพิกถอนการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย หรือที่เรียกว่า นิติกรรมทางปกครองมีอยู่ 4 ประการ คือ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ (incompétence) หรือการกระทำผิดแบบ (violation des formes) หรือมีการใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือน (détournement de pouvoir) หรือมีการละเมิดกฎหมาย (violation de loi) อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจฟ้องขอให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอีกได้¹⁰⁰

ส่วนในกรณีที่เป็นการกระทำซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางข้อเท็จจริงหรือความเสียหายเกิดจากการละเลยไม่กระทำการ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในบริบทของการบริการสาธารณะ ย่อมฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นเพราะเห็นประจักษ์อยู่ในตัวว่า การกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง เป็นการกระทำที่ไม่อาจถูกเพิกถอนได้

3.1.3.3 ความเสียหาย

กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายอันเกิดจากการกระทำของรัฐที่อยู่ในกรอบของบริการสาธารณะซึ่งรัฐจะต้องรับผิดชอบนั้น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ได้วินิจฉัยในคดี Aubery ว่า การที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบนั้น โจทก์ต้องแสดงให้เห็นว่าได้รับความเสียหาย หากไม่มีความเสียหายก็ไม่มีความรับผิดชอบ¹⁰¹ โดยความเสียหายที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบได้นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นความเสียหายที่แน่นอนซึ่งหมายความว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นจริงและเป็นความเสียหายในปัจจุบัน อันรวมถึงความเสียหายในอนาคตที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ด้วย อีกทั้งความเสียหายนั้นยังต้องเป็นความเสียหายที่พิเศษ กล่าวคือ ความเสียหายนั้นต้องเกิดขึ้นเฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น มิใช่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นทั่วไปกับทุกคนในชุมชน และความเสียหายนั้นต้องไม่ปกติ กล่าวคือ ต้องเกินกว่าระดับของความขัดข้องเล็กน้อยซึ่งเกิดเป็นปกติในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น ความเสียหายนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอีกด้วย¹⁰²

¹⁰⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 139.

¹⁰¹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Aubery ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1949

¹⁰² สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 264.

ในอดีตนั้นสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) จะจำกัดเงื่อนไขของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเฉพาะความเสียหายทางวัตถุ ซึ่งได้แก่ ทรัพย์สินหรือร่างกายของบุคคลเท่านั้น ไม่รวมถึงความเสียหายที่เป็นนามธรรมทั้งหลาย เช่น ชื่อเสียงหรือผลกระทบต่อจิตใจ โดยให้เหตุผลว่า ความเสียหายดังกล่าวไม่อาจตีราคาเป็นตัวเงินได้ ต่อมาในระยะหลังแนวความคิดดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไป สภาแห่งรัฐได้ยอมรับให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจด้วย โดยสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้ในคดี Letisserand เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1961 ว่า ความเสียหายทางจิตใจของบิดาที่เกิดจากการตายของบุตรชายก่อนวัยอันควร เป็นความเสียหายที่อาจได้รับการชดใช้เยียวยาได้¹⁰³

3.1.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น ความเสียหายที่ไม่ได้เกิดจากผลโดยตรงของการกระทำของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองก็ไม่ต้องรับผิดชอบ โดยในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลนั้นจะต้องคำนึงว่า ถ้าไม่มีเงื่อนไขหรือสาเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น จะมีความเสียหายเกิดขึ้นหรือไม่ ในเบื้องต้นต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือสาเหตุทุกประการก่อน แต่ในที่สุดแล้วเงื่อนไขหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดผลก็คือ เงื่อนไขหรือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหาย (cause immediate et directe)¹⁰⁴

3.1.3.5 เหตุยกเว้นหรือลดหย่อนความรับผิด

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเมื่อการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นครบเงื่อนไขของความรับผิดโดยมีความผิด แต่อย่างไรก็ดีก็มีเหตุที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิด โดยสามารถแบ่งออกได้ 4 ประการ¹⁰⁵ คือ

(1) ความเสียหายที่เกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง กล่าวคือ ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายเองหรือทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้น ความรับผิดทั้งหมดหรือบางส่วนของฝ่ายปกครองเป็นอันระงับไป

¹⁰³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 188.

¹⁰⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง, หน้า 183.

¹⁰⁵ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 266-267.

(2) ความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สาม โดยการกระทำของบุคคลที่สามอาจเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น กล่าวคือ ถ้าไม่มีการกระทำของบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องแล้วความเสียหายย่อมจะไม่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีความเสียหายที่เกิดจากความรับผิดชอบโดยมีความผิดนั้น ตามแนวคำพิพากษาศาลมักจะมีปฏิเสธรที่จะให้ฝ่ายปกครองและบุคคลที่สามรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้เพียงแต่บางส่วนของความเสียหายที่ได้รับ ส่วนความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เมื่อมีความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สาม ผู้เสียหายอาจเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้เต็มจำนวน

(3) ความเสียหายอันเกิดจากเหตุสุดวิสัย (la force majeure) ได้แก่ เหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้น อันถือเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ยอมรับหลักดังกล่าวในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นพิเศษ

(4) ความเสียหายเกิดจากเหตุบังเอิญ (le cas fortuit) เป็นความเสียหายที่ไม่อาจทราบสาเหตุได้ กรณีนี้ฝ่ายปกครองจะหลุดพ้นจากความรับผิด

3.1.4 ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนอื่นได้ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ใครจะเป็นผู้รับผิด ทั้งนี้เนื่องจากนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้น ไม่อาจทำการใดๆ ได้ด้วยตนเอง แต่จะต้องทำโดยผ่านทางบุคคลธรรมดา ซึ่งมีสองแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้ในกรณีดังกล่าว ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง เป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากทรัพย์สินของตน กับแนวทางที่สอง เป็นความรับผิดของฝ่ายปกครองที่จะต้องรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตน ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ได้มีการยอมรับทั้งแนวทางความรับผิดส่วนตัวและแนวทางความรับผิดของฝ่ายปกครอง¹⁰⁶

¹⁰⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 502.

ในกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบมีความจำเป็นที่จะต้องแยกว่า ความผิดที่เกิดขึ้นเป็น ความผิดในการบริการสาธารณะหรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ หากความผิดเกิดขึ้นในกรอบ ของการบริการสาธารณะความรับผิดชอบดังกล่าว เป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยตรงและไม่ต้องคำนึงถึงตัว เจ้าหน้าที่ข้าราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐตัว เจ้าหน้าที่ข้าราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหายถือว่าไม่มีความสำคัญ เนื่องจากถ้าการกระทำละเมิดอยู่ ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้ว ย่อมถือได้ว่า รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบไม่ใช่รับผิดชอบแทน¹⁰⁷

3.1.4.1 กรณีความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เกิดจากการกระทำความผิดที่ สามารถแยกออกจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ ซึ่งการแยกออกจากการ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจเป็นการแบ่งแยกตามเนื้อหาสาระอันเป็นการกระทำผิดที่เกิดขึ้น นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจแยกโดยลักษณะของเหตุผลภายในจิตใจของผู้กระทำผิดเอง ที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยมีเหตุผลส่วนตัว เช่น การหาประโยชน์ส่วนตัวหรือความต้องการแก้แค้น เป็นต้น¹⁰⁸ โดยความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกระทำละเมิดโดย วัตถุประสงค์ส่วนตัว กล่าวคือ มีการกระทำโดยจงใจหรือเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือการกระทำนอกขอบเขตหน้าที่ของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อผู้เสียหาย เอง ฝ่ายปกครองจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนมิใช่ความผิดใน การบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ

ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่เป็นความผิด ส่วนตัวหรือไม่ ต้องพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจในการกระทำละเมิดและความประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงประกอบกัน หากเจ้าหน้าที่กระทำการโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่ใช่การกระทำเพื่อประโยชน์ สาธารณะ แต่กระทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจส่วนตัว¹⁰⁹ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

¹⁰⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและ อังกฤษ, หน้า 136-137.

¹⁰⁸ สุรพล นิตติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 279-280.

¹⁰⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, หน้า 51-54.

3.1.4.2 กรณีความรับผิดชอบของหน่วยงาน

ความรับผิดชอบของหน่วยงาน คือ ความผิดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองที่ไม่อาจแยกได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดเป็นผู้กระทำผิดหรือเกิดจากความหย่อนยานของการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานทางปกครอง หรือเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งกระทำความผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามปกติของหน่วยงานทางปกครอง และเป็นความผิดที่เกิดจากหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้น ความรับผิดชอบของหน่วยงานในที่นี้ อาจเป็นความรับผิดประเภทการกระทำการออกคำสั่งหรือการบริหารงานที่บกพร่องของฝ่ายปกครองก็ได้¹¹⁰ ความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือที่เรียกอีกอย่างว่า ความรับผิดในการบริการสาธารณะ จึงเป็นความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนของหน่วยงานนั้น แต่ความบกพร่องนี้ ไม่ถือเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่¹¹¹ ซึ่งในการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงาน ศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยจะพิจารณาจากลักษณะของความยากง่ายของภารกิจของหน่วยงาน สถานการณ์เกี่ยวกับเวลา และสถานที่ รวมถึงความพร้อมในด้านวัสดุและบุคลากรของหน่วยงานและอื่นๆ ประกอบด้วย

3.1.4.3 กรณีความผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองอาจมีความรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อศาลปกครอง หรือฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมก็ได้ แต่ผู้เสียหายจะต้องไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายสองครั้งสำหรับความเสียหายเดียวกัน ในทางปฏิบัติผู้เสียหายจะฟ้องรัฐให้รับผิดมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเต็มจำนวนและในบางกรณีเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่า ความเสียหายเกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายฝ่ายเดียว ก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ในทางกลับกัน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ชดใช้ค่าเสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิร้องขอให้รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองร่วมรับผิดชอบได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การที่ศาลปกครองฝรั่งเศสยินยอมให้มีหลักการดังกล่าว เพราะฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มอง

¹¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 179-180.

¹¹¹ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 268.

ว่า รัฐที่กระทำในนามหน่วยงานของรัฐในกิจการต่างๆ ในการบริการสาธารณะแก่เอกชน ถ้าได้กระทำไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐก็จะเป็นผู้เข้ามารับผิดชอบในเบื้องต้นให้แก่ผู้เสียหาย¹¹² ซึ่งความรับผิดชอบร่วมกันถือเป็นสิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่งของหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

บางกรณีอาจเกิดขึ้นจากทั้งความผิดของหน่วยงานและความผิดของเจ้าหน้าที่พร้อมๆ กัน ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันนี้ได้ก่อให้เกิดความเกี่ยวพันสองลักษณะด้วยกัน คือ ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้เสียหายและความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเจ้าหน้าที่ โดยในส่วนของความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้เสียหายนั้น อาจเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดสองประการที่แยกออกจากกันได้ คือ ความผิดอันเกิดจากหน่วยงานและความผิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่¹¹³

3.1.5 การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดของรัฐทำให้รัฐผูกพันที่จะต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่เอกชนจากการกระทำของรัฐด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้เท่ากับความเสียหายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งรูปแบบของการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายนั้น มีการแบ่งแยกระหว่างความเสียหายตามความเป็นจริง (*la réparation en nature*) โดยการทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหาย และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (*l'indemnisation*) โดยการจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับ

อย่างไรก็ตาม ได้มีคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (*Conseil d'État*) ว่า ตามหลักการเรื่องการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (*la séparation des fonctions*) นั้น ห้ามมิให้สภาแห่งรัฐเป็นผู้วินิจฉัยให้มีการเยียวยาเดือดร้อนความเสียหายตามความเป็นจริงตามคำขอของผู้เสียหาย หรือเป็นผู้สั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงิน จึงเป็นรูปแบบเดียวที่มีใช้อยู่ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แต่มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่สภาแห่งรัฐสามารถวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงแทนได้ด้วย¹¹⁴ กล่าวคือ ในกรณีที่ความเสียหายยังคงมีอยู่ต่อไปเรื่อยๆ สภาแห่งรัฐ

¹¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 282.

¹¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 181.

¹¹⁴ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 276.

อาจวินิจฉัยให้รัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นรายปีตามจำนวนที่กำหนด จนกว่าเหตุแห่งความเสียหายจะถูกขจัดให้สิ้นไป ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเลือกได้ว่า จะยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อไปเรื่อยๆ ตามจำนวนที่สภาแห่งรัฐกำหนดหรือจะดำเนินการขจัดเหตุแห่งความเสียหายนั้น อันเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามความเป็นจริง

3.1.5.1 การเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครอง

การเยียวยาความเสียหายภายในฝ่ายปกครอง สามารถทำได้ โดยการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการขอให้พิจารณาทบทวนนิติกรรมทางปกครอง ทั้งในเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายและความไม่เหมาะสม โดยจะใช้กรณีที่มิมีนิติกรรมทางปกครองขึ้นแล้วเท่านั้น แต่จะไม่ใช้บังคับกับการกระทำทางตุลาการ (act juridictionnel) การกระทำทางกายภาพ ละเมิดและสัญญาทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ¹¹⁵ ได้แก่ ระบบปกติ (recours administratif ordinaire) และระบบพิเศษ (recours spéciaux)

(1) ระบบปกติ (recours administratif ordinaire) เป็นระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นหลักทั่วไปในการปกครอง โดยการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาในระดับชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบกระบวนการพิจารณา ไม่มีอายุความ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์ในระบบปกตินี้โดยหลักจะเป็นระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรือเพื่อเลือก ซึ่งคู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีการอุทธรณ์ในระบบปกตินี้ จะไม่ถึงว่ามีอายุความก็ตาม แต่เนื่องจากการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะมีอายุความกำหนดให้ต้องกระทำภายใน 2 เดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นในทางปฏิบัติคู่กรณีจึงต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในอายุความ 2 เดือนและอายุความจะเริ่มต้นนับใหม่ตั้งแต่มิคำสั่งทางปกครองครั้งใหม่ ส่วนในกรณีที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ถือว่าการเพิกเฉยของฝ่ายปกครองเป็นเวลา 2 เดือนติดต่อกันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์หรือคำร้องของเอกชนนั้น เป็นการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย

¹¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์, 2540), หน้า 368-369.

(2) ระบบพิเศษ (recours spéciaux) ในบางกรณีฝ่ายปกครอง จะกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงและกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้หรือการอุทธรณ์ต่อองค์กร เฉพาะภายในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ ซึ่งบางกรณีอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ ออกคำสั่งนั่นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ โดยหลักแล้ว คู่กรณีจะใช้ ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ แต่จะมีหลายกรณีที่เป็นการบังคับว่า ต้องใช้ระบบพิเศษนี้ก่อนจะนำคดีไปสู่ การพิจารณาขององค์กรวินิจัยคดีปกครอง โดยถือเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่ง หากไม่ดำเนินการตาม ขั้นตอนบังคับนี้ก่อน องค์กรวินิจัยคดีปกครองก็จะไม่รับไว้พิจารณา

3.1.5.2 การเยียวยาโดยศาล

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของฝ่าย ปกครอง ผู้เสียหายสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ ซึ่งในกรณีที่เป็นความรับผิดละเมิดทางปกครอง แต่เดิมหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำความผิดในการจัดทำ บริการสาธารณะ (faute de service) คดีดังกล่าวก็จะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1873 ศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ได้มีคำวินิจฉัยในคดี Blanco ให้การกระทำ ละเมิดของฝ่ายปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง¹¹⁶ ซึ่งในปัจจุบัน กรณีที่ ผู้เสียหายฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดหรือการกระทำละเมิดทางปกครอง คดี ดังกล่าวก็จะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

3.1.6 เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดทางละเมิดต่อเอกชนที่ได้รับความเสียหาย เมื่อเป็นไป ตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ดังนี้

3.1.6.1 เขตอำนาจศาล

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีข้อ พิพาทเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ คือ ศาลปกครอง โดยพิจารณา คดีทั้งปวงที่รัฐเป็นคู่ความกับเอกชนหรือข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันที่กระทำโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายในการดำเนินการบริการสาธารณะ ให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีบางเรื่องที่จะ

¹¹⁶ ฌูว์ริกา บำรุงทรัพย์, "การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 127.

มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งในการฟ้องคดีให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความรับผิดโดยมีความผิดนั้น ในเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่า รัฐกระทำการโดยใช้อำนาจมหาชนหรือกระทำการเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ถ้าความเสียหายเกิดจากการใช้อำนาจมหาชน โดยหลักแล้วศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ทั้งนี้หากความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำที่รัฐไม่ได้ใช้อำนาจเหนือเอกชน แต่เป็นกรณีที่รัฐกระทำการเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป จึงเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดี

สำหรับการฟ้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดทางละเมิดประการใด ประการหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการบังคับให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีหลักว่าผู้ฟ้องคดีต้องขอให้ฝ่ายปกครองรับผิดและเยียวยาด้วยการใช้เงินตามที่ตนเรียกร้องเสียก่อน (la règle de la décision préalable) ถ้าฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือนิ่งเฉยเกินระยะเวลา 4 เดือน จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้¹¹⁷ หลักเช่นนี้สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์คดีปกครองของฝรั่งเศส โดยมีข้อยกเว้นอยู่บางกรณี เช่น คดีเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (les travaux publics) หรือการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องคดี เป็นต้น ดังนั้นการฟ้องคดีละเมิดดังกล่าว หลังจากที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการชดใช้เงิน (la décision préalable) อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นการฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองที่ตกอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง คดีที่เกี่ยวกับความรับผิดในมูลละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่จึงเกิดเป็นความรับผิดของรัฐ อันตกอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจึงได้วางหลักการยกเว้นเรื่องเขตอำนาจศาลดังกล่าวไว้เฉพาะข้อพิพาทเกิดจากมูลละเมิดเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำของรัฐที่ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบขององค์กรตุลาการใดรวมทั้งศาลปกครองด้วย ได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาหรือข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยตรง เช่น การกระทำเกี่ยวกับสงคราม การกระทำของผู้แทนทางทูตหรือทางกงสุลในต่างประเทศ การดำเนินคดียังศาลโลก เป็นต้น โดยหลักแล้ว คดีปกครองทั่วไปจะเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองหรือคดีที่เป็นลักษณะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดจากการกระทำละเมิด อันเป็นการกระทำทางกายภาพที่ไม่ใช่การออกกฎหมายหรือคำสั่ง

¹¹⁷ โภคิน พลกุล, "การจัดตั้งศาลปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 1 (มกราคม- เมษายน 2544). : 114.

3.1.6.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล (capacité d'estimer en justice) การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองอยู่บนพื้นฐานของการกระทำละเมิดต่อกฎหมายซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม โดยศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่า ฝ่ายปกครองได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีสิทธิฟ้องคดีและพิพากษาให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงินได้ ซึ่งศาลได้เปิดกว้างต่อการให้สิทธิในการฟ้องคดี เช่น ความมีส่วนได้เสียที่ถูกยกขึ้นมานั้น อาจเป็นส่วนได้เสียทางทรัพย์สินหรือทางจิตใจ และถึงแม้จะเป็นความมีส่วนได้เสียในทางส่วนตัว แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนได้เสียเฉพาะแต่เพียงผู้เดียวก็ได้ เช่น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะ โดยอาจไม่ใช่ความมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องเอกชนเท่านั้น แต่อาจเป็นความมีส่วนได้เสียในกิจการทางมหาชนด้วย ซึ่งการวินิจฉัยความมีส่วนได้เสียที่กล่าวอ้างนั้นจะต้องมีความสำคัญพอด้วย¹¹⁸

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเกิดขึ้น เมื่อมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสียหายแล้วฝ่ายปกครองไม่ออกคำสั่งภายใน 2 เดือนนับจากวันที่ได้รับคำขอ การเพิกเฉยของฝ่ายปกครองดังกล่าว ถือว่าฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งปฏิเสธแล้ว แต่การเรียกร้องที่เกี่ยวกับเงินต้องอยู่ภายใต้หลักอายุความ 4 ปี เฉพาะกรณี queฝ่ายปกครองตอบปฏิเสธโดยชัดแจ้งเท่านั้นที่ใช้อายุความในการฟ้องคดีต่อศาล โดยหลักแล้วหน้าที่ในการพิสูจน์ความผิดเป็นภาระของผู้เสียหาย แต่ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลได้สร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดไว้ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงภาระการนำสืบเพื่อให้พ้นจากความรับผิด ฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่า การทำความผิดนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเกิดจากผู้เสียหายเองหรือบุคคลภายนอก

3.1.6.3 การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี

ก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลปกครอง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องยื่นคำร้องต่อองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเสียก่อน เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนต่างไปจากที่ผู้ได้รับความเสียหายร้องขอ การปฏิเสธหรือการนิ่งเฉยย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ยื่นคำขอสามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ คำสั่งทางปกครองถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย และถือเป็นลักษณะพิเศษของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของฝรั่งเศส

¹¹⁸ ฌ็อง-ฌัก บารุงทรัพย์, “การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง,” หน้า 126.

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขที่ว่าต้องมีคำสั่งทางปกครองหรือกฎเป็นวัตถุประสงค์ก่อนจึงจะมาฟ้องต่อศาลได้นั้นมีข้อบกพร่องในกรณีที่ว่า ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่ยอมออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้เอกชนไม่มีคำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นวัตถุประสงค์ในการฟ้องศาลได้¹¹⁹ ด้วยเหตุนี้จึงมีการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี อันจะได้กล่าวต่อในหัวข้อถัดไป

3.1.6.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรงภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัดหรือนิ่งเฉยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายนั้นได้ ทั้งนี้ให้นำหลักทั่วไปเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีมาบังคับใช้ กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วฝ่ายปกครองนิ่งเฉย (La silence de l'Administration) การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองย่อมถือว่าเป็นคำสั่งปฏิเสธโดยปริยาย (décision implicite de rejet) หลักนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ได้ยืนยันในคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1969 โดยวินิจฉัยว่า การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมีค่าเท่ากับคำสั่งปฏิเสธ (silent gardé parmi administration vaut décision de rejet) อันถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป¹²⁰ แต่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ไม่ยอมรับว่าหลักดังกล่าวว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หลักการนิ่งเฉยนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65-29 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสได้นำมาบัญญัติไว้เช่นกันในมาตรา R. 421-2 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 ที่กำหนดให้การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองเป็นระยะเวลาเกินกว่า 4 เดือนขึ้นไปมีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธ ในกรณีนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะมีกำหนด 2 เดือน โดยนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 4 เดือนดังกล่าวตามมาตรา R. 421-2 วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิสูจน์ให้ได้ว่า ได้ส่งคำร้องของตนไปยังฝ่ายปกครองแล้ว โดยเพียงนำใบตอบรับของไปรษณีย์มาแสดงต่อศาลว่า ได้ส่งคำขอ

¹¹⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 162-163.

¹²⁰ ชวลา จันทรจนา, "ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส," วารสารวิชาการศาลปกครอง 3, 1 (มกราคม-เมษายน 2546). : 129-130.

ไปแล้วแต่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินกว่า 4 เดือน ก็สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฝรั่งเศสได้มีแนวทางแก้ไขปัญหาการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง โดยให้ถือว่าเป็นคำสั่งปฏิเสธที่จะนำไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป ในกรณีนี้จะพิจารณาลงไปในสาระว่า การปฏิเสธเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ชอบก็ให้ฝ่ายปกครองพิจารณาใหม่ แต่ไม่มีการบังคับกำหนดเวลาให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแต่อย่างใด หากภายในระยะเวลา 2 เดือนฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธโดยแจ้งชัด ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับใหม่เป็น 2 เดือน ซึ่งจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งปฏิเสธโดยชัดแจ้ง

3.1.7 แนวคิดเรื่องคำสั่งใหม่ทดแทน

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้โดยการชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหาย ทั้งนี้การกำหนดคำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายจำกัดเฉพาะการชดใช้เป็นเงินเท่านั้น เนื่องจากการคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ศาลจึงไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการขจัดความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดได้ เพราะหากศาลทำเช่นนั้นก็เท่ากับศาลเข้าไปสั่งการหรือใช้อำนาจทางปกครองซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ปัจจุบันศาลปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่ง (Pouvoir d'injonction) ให้ฝ่ายปกครองกระทำกรทำได้ ซึ่งศาลได้ใช้อำนาจดังกล่าวกับกรณีนี้ด้วย โดยในกรณีที่คำพิพากษาไม่ได้ระบุจำนวนเงินที่ฝ่ายปกครองต้องจ่ายคำสั่งใหม่ทดแทนไว้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการและกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการ มิฉะนั้นแล้วจะต้องถูกลงโทษปรับจนกว่าจะได้ปฏิบัติ

3.1.7.1 ลักษณะของคำสั่งใหม่ทดแทน

การชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการชดใช้ด้วยตัวเงิน ถึงแม้ว่าในบางกรณีการชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหาย อาจกระทำได้โดยการทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับสู่สภาพเดิมก่อนมีการกระทำละเมิด แต่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองไม่ได้กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ คำพิพากษาของศาลปกครองกรณีของความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง จึงเป็นการกำหนดให้รัฐหรือฝ่ายปกครองชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ความเสียหายยังคงมีอยู่ต่อไปเรื่อยๆ ศาลปกครองอาจพิพากษาให้รัฐต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายเป็นรายปีตามจำนวนที่กำหนดจนกว่าเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะได้ถูกขจัดให้สิ้นไป ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเลือกได้ว่า จะยอมชดใช้ค่าเสียหายต่อไปเรื่อยๆ ตาม

จำนวนที่ศาลปกครองกำหนดหรือจะดำเนินการขจัดเหตุแห่งความเสียหายนั้น เหตุผลสำคัญที่ทำให้การเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจำกัดเฉพาะการชดใช้เป็นเงิน เพราะการคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด เนื่องจากศาลไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้อำนาจรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ ศาลปกครองจึงไม่อาจมีคำพิพากษาสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการขจัดความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดได้ เพราะการมีคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวมีผลเท่ากับศาลปกครองเข้าไปสั่งการในทางปกครองเอง ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส¹²¹

3.1.7.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจะถูกกำหนดขึ้นในรูปของการชำระเงินทั้งหมดในครั้งเดียวหรือจะกำหนดให้แบ่งชำระเป็นงวดก็ได้ ซึ่งการแบ่งชำระเป็นงวดนี้ มักนำมาใช้ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจนร่างกายพิการ แต่หากปรากฏว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับนั้นเพิ่มทวีขึ้นตามกาลเวลาก็อาจมีการร้องขอให้พิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่งได้ โดยสามารถกำหนดออกมาในรูปของการชำระทั้งหมดงวดเดียวหรือแบ่งชำระเป็นงวดๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายใหม่ จะพิจารณาโดยอาศัยฐานจากสถานะทางเศรษฐกิจในวันที่ยื่นคำร้องขอให้พิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้ใหม่เป็นสำคัญ¹²²

3.1.7.3 การกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทน

ศาลจะเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนับแต่วันที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้น ปัจจุบันการพิพากษาคดีหนึ่งคดีได้นั้น อาจต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรอันอาจมีเหตุมาจากความซับซ้อนของคดีนั้นๆ และความล่าช้าของการพิพากษาคดีที่ทำให้การคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนับแต่วันที่ความเสียหายเกิดขึ้นนั้น อัตราค่าเงินตราของวันที่ความเสียหายเกิดขึ้นนั้น มีจำนวนมากกว่าหรือน้อยกว่าวันที่มีคำพิพากษาในคดีนั้นก็ได้ ทำให้แนวทางใน

¹²¹ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด, หน้า 18.

¹²² สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 330.

ปัจจุบันของการกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยศาลนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป¹²³ ดังนี้

(1) สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาจากค่าของทรัพย์สินในวันที่เกิดความเสียหายเว้นแต่ผู้เสียหายสามารถพิสูจน์ได้ว่า เป็นการกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายบนพื้นฐานของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริงเป็นสำคัญด้วยว่า ทรัพย์สินนั้นโดยธรรมชาติแล้ว เมื่อได้รับความเสียหายไปแล้วจากการกระทำครั้งหนึ่งครั้งใดตามปกติธรรมดาแล้ว ความเสียหายของทรัพย์สินดังกล่าวอันเกิดจากการกระทำครั้งนั้น ก็มักจะไม่เพิ่มพูนไปมากกว่าเดิมเท่าใด การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น จึงไม่อาจกำหนดเริ่มนับได้ตั้งแต่วันที่ทรัพย์สินนั้นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ศาลก็จะพิจารณา กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยเริ่มนับจากวันที่ความเสียหายนั้นปรากฏผลที่สุด¹²⁴ ซึ่งเหตุผลจะเป็นเรื่องทางเทคนิคหรืออาจเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดหรือเหตุผลทางการเงิน

(2) สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่บุคคล ศาลจะพิจารณา กำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาโดยอาจคิดเต็มจำนวน ซึ่งศาลจะพิจารณากำหนดวันคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นวันอื่นก็ได้ หากปรากฏว่าผู้เสียหายมีส่วนทำให้การพิจารณาความเสียหายโดยศาลต้องล่าช้าออกไปจากที่ควรจะเป็น¹²⁵

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏในทางพิจารณาว่า การกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในคดีนั้น ควรจะเป็นอย่างอื่นที่ผิดแผกไปจากแนวทางที่ศาลได้เคยวางหลักไว้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่เป็นการกำหนดวันที่น่าความยุติธรรมมาสู่คดีนั้นได้มากที่สุด ศาลก็จะไม่ลังเลที่จะกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวให้แตกต่างออกไป เช่น กรณีความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินศาลกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หรือกรณีที่เป็นการเสียหายอันเกิดแก่บุคคล ศาลกำหนดให้

¹²³ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด, หน้า 20.

¹²⁴ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Compagnie générale des eaux ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1947

¹²⁵ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Dame Aubry ลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1947



วันที่ผู้เสียหายประสบอุบัติเหตุจนได้รับความเสียหายนั้น เป็นวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เป็นต้น¹²⁶

3.1.7.4 แบบของค่าสินไหมทดแทน

สำหรับการคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น ศาลจะต้องคำนวณให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมดที่ผู้เสียหายได้รับเป็นหลัก เว้นแต่ฝ่ายปกครองผู้ก่อความเสียหายจะมีเหตุยกเว้นความรับผิด ศาลไม่อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเกินกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับได้ และไม่อาจพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้ฝ่ายปกครองต้องชำระเกินคำขอของผู้เสียหายในคดีนั้นได้ แต่ก็ปรากฏบ่อยครั้งที่ศาลจะไม่คำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่า ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานของคู่กรณีที่ศาลได้รับมานั้น ยังไม่เพียงพอในสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาเพื่อคำนวณค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กล่าวคือ ศาลจะพิพากษาเพียงว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดเท่านั้น จากกรณีนี้ศาลจะย่นส่งค่าสินไหมทดแทนความเสียหายไปให้ฝ่ายปกครองกำหนดและชำระต่อไป หากผู้เสียหายไม่พอใจในค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้แก่ตน ก็สามารถฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายมักลังเลที่จะฟ้องฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นหากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยหรือล่าช้าที่จะกำหนดคำนวณและชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ศาลมีอำนาจสั่งปรับเป็นรายวันได้หากฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา¹²⁷

หากพิจารณาแนวทางของศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผ่านมาจะพบว่า ศาลมุ่งที่จะหลีกเลี่ยงการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้เกินกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง เช่น ข้าราชการผู้หนึ่งถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว และสั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ผู้เสียหายมีคำขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายแก่เขาด้วยการชดใช้เงินเดือน (le traitement) ทั้งหมดที่ผู้เสียหายไม่ได้รับนับตั้งแต่เวลาที่เขาถูกไล่ออกจากราชการโดย

¹²⁶ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Société Préfontaines ลงวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1966 และคดี Département de la Vendée ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1966

¹²⁷ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด, หน้า 21.

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลพิจารณากำหนดให้ผู้เสียหายได้รับเพียงค่าเสียหาย (l'indemnité) ซึ่งคำนวณมาจากความรุนแรงของความผิดพลาดของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดคำสั่งไล่ผู้เสียหายออกจากราชการ และจากจำนวนเงินเดือนทั้งสิ้นที่ผู้เสียหายพึงได้รับในช่วงระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น สำหรับคดีนี้ศาลได้พิพากษาเป็นไปโดยสอดคล้องกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี Parodi ที่ได้เสนอให้ศาลละทิ้งการใช้ทฤษฎีว่าด้วยเงินเดือน (la théorie du traitement) ในการพิจารณากำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหาย และนำทฤษฎีว่าด้วยความเสียหาย (la théorie de l'indemnité) มาปรับใช้แทน ทั้งนี้ให้นำมาปรับใช้กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น¹²⁸ นอกจากนั้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองเสนอมาให้แก่ผู้เสียหายนั้น มีจำนวนมากกว่าปริมาณความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง ศาลจะพิพากษาลดทอนค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ฝ่ายปกครองเสนอมานั้นลงไป ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการว่าด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม (le principe d'ordre public)

3.1.7.5 ผู้มีหน้าที่ขีดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในปัจจุบันระบบกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ถือหลักว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชนในความเสียหายที่เกิดจากความผิดในการบริการสาธารณะ ภายหลังจากที่มีการยอมรับหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็เริ่มมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง อันเป็นความผิดในการบริการสาธารณะ (faute de service) ออกจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (faute personnelle) กล่าวคือ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่า เจ้าหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ การพิจารณาสถานะของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาถึงบริการสาธารณะ ไม่ใช่พิจารณาตัวเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจึงเป็นเรื่องของความบกพร่องในแง่การจัดโครงสร้างองค์กรหรือความไม่ระมัดระวังในการบริหารจัดการองค์กรของฝ่ายปกครอง ดังนั้นถ้าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน ถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดในการบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบโดยตรง สำหรับการกระทำของตนเองโดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ

¹²⁸ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Deberles ลงวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1933

ส่วนตัว การให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบนี้ มิใช่การให้ฝ่ายปกครองเข้ามารับผิดชอบ¹²⁹ แต่ถ้าเป็นการกระทำ ความผิดส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรับผิดชอบ โดยฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบ

ต่อมามีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับ เจ้าหน้าที่ (cumul de fautes) ซึ่งความรับผิดกรณีนี้ เป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำ ความผิดสองการกระทำโดยการกระทำผิดของหน่วยงานและการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ นั้นแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน ทำให้แนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันได้พัฒนาไปสู่ความรับ ผิดร่วม (cumul de responsabilité)¹³⁰ โดยมีการยอมรับว่า ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของ หน่วยงานหรือความผิดในการบริการสาธารณะและความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ไม่อาจแยกออก จากกันได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายที่ต่างฝ่ายต่าง มีส่วนก่อให้เกิดขึ้น

3.1.7.6 กระบวนการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

สิ่งแรกที่จะต้องพิจารณา คือ ลักษณะของความเสียหาย (préjudice) ที่เกิดขึ้น โดยความเสียหายที่เกิดขึ้น จะต้องเป็นความเสียหายโดยตรง หมายถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องมีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยตรง ความเสียหายที่ แน่นนอน หมายถึง เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วและเป็นปัจจุบัน และเป็นความเสียหายที่ทดแทน ด้วยเงินได้¹³¹ เอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง จะต้องยื่นคำ ร้องต่อหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ก่อน ถ้าเอกชนได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นที่พึงพอใจ ความเสียหายก็เป็นอันยุติ แต่หาก หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ไม่ตรงตามคำร้องของผู้เสียหาย เอกชนมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อไปได้

¹²⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอย่าง หนึ่งของฝ่ายปกครอง หน้า 188.

¹³⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและ อังกฤษ, หน้า 128.

¹³¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 188.

3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศเยอรมัน

ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นผลมาจากพัฒนาการที่เกิดขึ้นในช่วงสองร้อยปีมานี้ ก่อนหน้านั้นเยอรมันถือหลักการเดียวกันกับที่ใช้อยู่ตามประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่า รัฐทรงอำนาจอธิปไตยทำให้รัฐไม่สามารถมีความรับผิดได้อันเป็นความคิดที่เชื่อมโยงกับการที่ถือว่ากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจเด็ดขาดกับรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน ในเวลาต่อมาหลังจากที่รัฐแยกตัวออกจากกษัตริย์ ทำให้รัฐมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลที่ทรงอำนาจโดยตนเองและไม่ผูกพันกับกษัตริย์อีกต่อไป แนวความคิดที่ว่ารัฐไม่สามารถที่จะรับผิดได้ก็คลายความเข้มข้นลง โดยความคิดดังกล่าวปรากฏให้เห็นในประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย ค.ศ. 1794 กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งศาลขึ้นและมีบทบัญญัติที่กำหนดว่า โดยหลักแล้วราชอาณาจักรย่อมตกอยู่ภายใต้อำนาจศาลด้วย บทบัญญัติที่สำคัญและเป็นฐานแห่งมโนทัศน์ว่าด้วยความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐในปัจจุบัน คือ กรณีที่รัฐก้าวล่วงเข้าไปละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของเอกชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หากตนได้รับความเสียหายโดยประการใดจากการล่วงละเมิดนั้น บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ตนได้¹³² นอกจากนี้ ในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรที่ได้รับความเสียหาย มีสิทธิฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดเป็นการส่วนตัวได้

ถ้าพิจารณาจากหลักการที่ปรากฏในประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซียเกี่ยวกับความรับผิดอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจมหาชนแล้ว จะพบว่ารัฐจะเข้ามารับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนก็ต่อเมื่อการกระทำของรัฐนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำไปโดยละเมิดหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่รัฐไม่ต้องเข้ามารับผิดแทนหรือร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ของตน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐในยุคสมัยนั้นเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากสัญญา¹³³ โดยราชอาณาจักรตกลงทำสัญญามอบหมายอำนาจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นการกระทำใดที่เจ้าหน้าที่กระทำลงโดย

¹³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 13.

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยขัดกับอำนาจที่ได้รับมอบหมายมา เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

พัฒนาการความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันนับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า ศาลยุติธรรมมีบทบาทค่อนข้างมากในการสร้างหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐและการพัฒนาสร้างเสริมกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ โดยศาลยุติธรรมนี้ แม้จะมีข้อดีตรงที่ทำให้ระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐพัฒนาต่อไปได้ไม่หยุดนิ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้สิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบการจัดกระจายและไม่เป็นระบบเท่าที่ควร สิทธิเรียกร้องของประชาชนมีทั้งสิทธิที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี ตลอดจนกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยผู้พิพากษา ด้วยเหตุนี้ในเยอรมันจึงได้มีความพยายามในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดหลักการต่างๆ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐขึ้น โดยมีการร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ค.ศ. 1981 ขึ้นเพื่อปฏิรูปความรับผิดชอบของรัฐและจัดข้อเสียของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐที่ใช้บังคับอยู่ อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีผลใช้บังคับถึงแม้ว่าจะผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ได้ลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพราะหลังจากนั้นมลรัฐหลายแห่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าอำนาจในการตรากฎหมายเรื่องนี้เป็นของสหพันธ์หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า สหพันธ์ไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐและด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบัญญัติที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วนั้นจึงตกเป็นโมฆะ แม้หลังจากนั้นจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานโดยกำหนดให้สหพันธ์มีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐได้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐเข้ามารับผิดโดยตรงและปฏิรูปเขตอำนาจศาลในการพิจารณคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐให้เป็นเอกภาพก็ตาม แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้ตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐขึ้นแต่อย่างใด¹³⁴

¹³⁴ หากพิจารณาจากสถานการณ์ทางกฎหมายในเยอรมัน ณ ปัจจุบันแล้ว อาจจะพอกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐทั้งระบบน่าจะยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะองค์กรผู้รับผิดชอบขาดอำนาจในทางกฎหมาย แต่เป็นเรื่องนิตินโยบาย เพราะการปฏิรูประบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐคงยากที่จะหลีกเลี่ยงการกำหนดองค์ประกอบความรับผิดชอบต่างๆ ให้ขยายออกไปได้ แต่การขยายองค์ประกอบความรับผิดชอบออกไปไม่รับกับสถานะในทางการคลังของทั้งสหพันธ์และมลรัฐต่างๆ ที่เป็นอยู่ในเวลานี้ การกึ่งในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ จึงยังคงติดอยู่กับศาลและนักนิติศาสตร์ในฝ่ายตำราต่อไป อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 15-17.

3.2.1 ความหมายของความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นใดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นในสังกัดของตนที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมายและเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นฐานแห่งความรับผิดของรัฐ คือ บทบัญญัติมาตรา 839¹³⁵ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34¹³⁶ แห่งกฎหมายพื้นฐาน¹³⁷ อันเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือโดยมีความผิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน

บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ เป็นความพยายามประสานหลักความรับผิดชอบทางละเมิดสองหลักการเข้าด้วยกัน โดยหลักการประการแรก คือ หลักความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยจะต้องนำทรัพย์สินของตนมาชำระหนี้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนรัฐหรือนิติบุคคล

¹³⁵ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) “ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดใช้ความเสียหายโดยหนทางอื่นได้” อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545), หน้า 11.

¹³⁶ กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 34 “ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอบนั้นตกเป็นของรัฐหรือองค์การที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้โดยสวนสิทธิในการไล่เบียดไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบียดจะถูกตัดทอนไม่ได้” อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน, หน้า 12.

¹³⁷ สาเหตุหลักที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 อันถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตั้งชื่อรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการว่า “กฎหมายพื้นฐาน” นั้น เป็นเพราะขณะยกร่าง ประเทศเยอรมนีได้ถูกแบ่งออกเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี (Deutsche Demokratische Republik หรือ ประเทศเยอรมนีตะวันออก) และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesrepublik Deutschland หรือ ประเทศเยอรมนีตะวันตก) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งมีผลใช้บังคับเฉพาะแต่ฝั่งตะวันตก จึงประสงค์ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น “กฎหมายชั่วคราว” เท่านั้น และหวังว่า เมื่อมีการรวมชาติแล้วจะมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น เพื่อเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนชาวเยอรมันต่อไป จึงหลีกเลี่ยงไม่ใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ใดๆก็ตาม เมื่อมีการทำสัญญารวมชาติแล้ว ก็ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่มีการแก้ไขบางมาตราใน “กฎหมายพื้นฐาน” ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเท่านั้น “กฎหมายพื้นฐาน” จึงยังมีผลใช้บังคับในฐานะรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจนถึงปัจจุบัน อ้างใน ฌ็อง-หลุยส์ สกอลเมฆา, “วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1849 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949,” เอกสารสำนักงานกฎหมายปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), หน้า 2.

มหาชนต้นสังกัด ไม่ต้องเข้ามารับผิดด้วย ส่วนหลักการประการที่สอง คือ หลักความรับผิดโดยตรงของรัฐ ตามหลักการนี้กรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อันทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรง ซึ่งถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น¹³⁸

3.2.2 เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความรับผิดอันเกิดจากความผิดและความรับผิดอย่างอื่น

3.2.2.1 ความรับผิดอันเกิดจากความผิด

ความรับผิดอันเกิดจากความผิดนั้น ขึ้นอยู่กับความผิดของข้าราชการที่ได้กระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหาย โดยลักษณะการกระทำจะต้องเกิดขึ้นจากการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่ทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องเข้ามารับผิดต่อบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งการกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่ข้าราชการผู้กระทำรู้ว่าตนกระทำละเมิดหน้าที่ข้าราชการ ในกรณีที่ผู้กระทำไม่รู้ว่าตนกระทำการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่ง ย่อมไม่ถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำโดยเจตนา แต่อาจเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ได้แก่ การกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของข้าราชการ โดยเกณฑ์เฉลี่ยว่าจะต้องใช้ความระมัดระวัง ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าข้าราชการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่นั้น ไม่ได้ใช้เกณฑ์ความระมัดระวังของบุคคลธรรมดาทั่วไป แต่ใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้น¹³⁹ ทั้งนี้ หากใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของบุคคลทั่วไปแล้ว การกระทำอันเป็นการละเมิดหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น อาจจะไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทซึ่งจะทำให้เอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองได้ดีเท่าที่ควร

3.2.2.2 ความรับผิดอย่างอื่น

นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายของเจ้าหน้าที่และบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะแทนฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีอีกหลายกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแก่เอกชนที่ได้รับความเสียหาย แม้จะมีได้เกิดจากฝ่ายปกครองโดยตรง เช่น มาตรา 14 ของกฎหมายพื้นฐานฉบับ

¹³⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 18.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

ปัจจุบันได้ให้หลักประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับถูกบังคับยึดทรัพย์สินหรือเวนคืนที่ดิน (Enteignung) โดยฝ่ายปกครองตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคม ภาระหน้าที่ในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสำหรับกรณีนี้ถือเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือภายใต้มาตรา 14 ของกฎหมายพื้นฐานเช่นกัน ศาลได้วางหลักให้มีการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียหรือการบังคับหรือการจำกัดเหนือทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งมีมูลเหตุจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (rechtswidrig)¹⁴⁰ ตัวอย่างเช่น โจทก์ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจขายเสื้อผ้าโดยวางแผนขายของอย่างถูกต้อง ต่อมาเจ้าพนักงานเทศบาลได้สั่งให้โจทก์ขนย้ายแผงออกโดยอ้างว่า ไม่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษจากรัฐบาลมลรัฐ ปรากฏว่าโจทก์ไม่มีความจำเป็นต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษเช่นนั้น โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากความเสียหายทางธุรกิจอันเกิดจากการกระทำของจำเลย ศาลตัดสินว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของการแทรกแซงอันมีสภาพเหมือนการเวนคืน (quasi-expropriation) และก่อให้เกิดการเสียสละโดยเอกชน ซึ่งเขาควรได้รับการชดใช้ค่าเสียหายภายใต้หลักความเท่าเทียมกัน

3.2.3 เงื่อนไขของความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

3.2.3.1 การกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน

ในกรณีที่บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ การกระทำของข้าราชการจะเป็นการกระทำละเมิดอันจะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบก็ต่อเมื่อการกระทำของข้าราชการที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น ได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน ซึ่งโดยปกติแล้วหากการกระทำของข้าราชการเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐมีอยู่เหนือเอกชนแล้ว การกระทำนั้นย่อมถือเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนเสมอ ส่วนการกระทำที่ข้าราชการได้กระทำไปอย่างเอกชนคนอื่น เช่น การซื้อวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน ย่อมถือว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในระบบกฎหมายเยอรมัน การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนยังมีความไม่ชัดเจน จึงมีปัญหาถกเถียงกันได้ว่า การกระทำของข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐนั้น อยู่ในแดนของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน การ

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

แบ่งแยกการกระทำดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากในแง่ของการเข้ามารับผิดของรัฐ เพราะถ้าข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐแต่การปฏิบัติหน้าที่นั้นส่งผลให้เกิดความเสียหายในแดนของกฎหมายเอกชนแล้ว รัฐจะไม่เข้ามารับผิดแทน ข้าราชการนั้น แต่จะรับผิดตามหลักของกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งที่มีเงื่อนไขของความรับผิดแตกต่างกันออกไป¹⁴¹

การกระทำละเมิดของข้าราชการจะถือว่ากระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนได้ การกระทำนั้นต้องมีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ข้าราชการกระทำการอันละเมิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยรู้ตัว อาจจะไม่ถือว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่กับตำแหน่งหน้าที่ขาดตอนลง ซึ่งส่งผลให้รัฐไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดได้ เช่น การที่เจ้าหน้าที่สนามบินปฏิบัติหน้าที่หย่อนยานโดยจงใจเพื่อประท้วงรัฐบาล ส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้น ดังนี้ รัฐจะปฏิเสธความรับผิดไม่ได้ แต่ถ้าข้าราชการกระทำการโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่นั้นเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยแท้และไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติแล้ว กรณีเช่นนี้ข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว โดยรัฐไม่ต้องเข้ามารับผิดแทน¹⁴² เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกตรวจตราความสงบเรียบร้อยใช้ปืนยิงเพื่อนบ้านของตน เนื่องจากมีเรื่องขัดแย้งกัน เป็นต้น

3.2.3.2 การละเมิดหน้าที่ราชการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง

หน้าที่ราชการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง (Amtspflicht) เป็นหน้าที่ที่ข้าราชการมีต่อหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงาน การกระทำที่จะถือว่าเป็นละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐได้จึงต้องเป็นการกระทำที่ละเมิดหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งหน้าที่ตามตำแหน่งมีอยู่ 2 ลักษณะ¹⁴³ คือ หน้าที่ตามตำแหน่งที่ไม่เฉพาะเจาะจง (unspezifische Amtspflicht) และหน้าที่ตามตำแหน่งที่เฉพาะเจาะจง (spezifische Amtspflicht) โดยหน้าที่ตามตำแหน่งที่ไม่เฉพาะเจาะจง (unspezifische Amtspflicht) เป็นหน้าที่ที่โดยปกติแล้วทุกคนจะต้องปฏิบัติ เช่น หน้าที่ที่จะต้องไม่ละเมิดชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นใดของบุคคลอื่น เป็นต้น

ส่วนหน้าที่ตามตำแหน่งที่เฉพาะเจาะจง เป็นหน้าที่ที่ไม่มีในกฎหมายแพ่งเพราะหน้าที่ดังกล่าวผูกอยู่กับคุณสมบัติในการเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วก็ได้แก่ หน้าที่ตามกฎหมายข้าราชการหรือตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ตัวอย่างของหน้าที่ตามตำแหน่งที่เฉพาะเจาะจง เช่น หน้าที่ในการดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย หน้าที่ในการ

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

¹⁴³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน, หน้า 18-20.



พิจารณาวินิจฉัยออกคำสั่งโดยรวดเร็ว เป็นต้น นอกจากนี้ หน้าที่ตามตำแหน่งที่เฉพาะเจาะจง อาจเกิดจากกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่น หน้าที่ในการปฏิบัติงานทางปกครอง โดยพยายามไม่ให้เกิดความเสียหายหรือให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุดแก่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้อง หน้าที่ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่เอกชน เป็นต้น

3.2.3.3 ความเชื่อมโยงของหน้าที่ตามตำแหน่งกับบุคคลที่สาม

การละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งซึ่งจะถือว่าเชื่อมโยงกับบุคคลที่สามนั้น ต้องเป็นหน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ไม่ใช่หน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไปเท่านั้น ซึ่งก็คือ การพิจารณาวัตถุประสงค์ของหน้าที่ตามตำแหน่งนั้นว่า มุ่งประสงค์คุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ บุคคลที่จะฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความปลอดภัยของกระแสไฟฟ้าที่เคลื่อนที่รับส่งคนระหว่างเชิงเขาก็บยอดเขาได้ ละเมิดหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย และกระแสนั้นตกลงมาทำให้เกิดความเสียหาย บริษัทที่ประกอบกิจการดังกล่าวจึงฟ้องให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของตน แทนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐไม่ได้ เพราะหน้าที่ตามตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ละเมิดนั้น เป็นหน้าที่ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารกระเช้าไมใช่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพย์สินของบริษัทที่ประกอบกิจการดังกล่าว บุคคลที่จะฟ้องให้รัฐรับผิดในกรณีนี้แทนข้าราชการของตนได้ จึงได้แก่ผู้โดยสารกระเช้านั้น¹⁴⁴

3.2.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

การกระทำของข้าราชการในแดนของกฎหมายมหาชนที่เป็นการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดที่รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบ ก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐในทางมหาชน ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลไว้เป็นพิเศษ การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล จึงอาศัยหลักการเดียวกับการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลสำหรับกรณีละเมิดในทางแพ่ง ดังนั้นการกระทำอันเป็นการละเมิดหน้าที่ข้าราชการที่จะทำให้รัฐรับผิด จึงต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้วเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

¹⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ, หน้า 79.

ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลที่อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยปกติธรรมดา จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งไม่ได้¹⁴⁵ ดังนั้นการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลเป็นหน้าที่ของผู้เสียหาย ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำที่เป็นการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งกับความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจขาดตอนลงได้ หากมีเหตุแทรกแซงเกิดขึ้นโดยเหตุแทรกแซงนั้นอาจเกิดจากการกระทำของผู้เสียหายเองหรือจากบุคคลอื่นก็ได้ หากการกระทำนั้นเป็นสาเหตุถัดไปที่ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

3.2.3.5 ความรับผิด

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามบทบัญญัติมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานเป็นความรับผิดที่ขึ้นอยู่กับความผิดของข้าราชการที่กระทำการละเมิดนั้น ซึ่งหมายความว่า การละเมิดหน้าที่ข้าราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องเกิดขึ้นจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามารับผิดแทนข้าราชการ การกำหนดให้ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองต้องขึ้นอยู่กับ การกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่เหมาะสม¹⁴⁶ เพราะในนิติรัฐนั้นลำพังแต่การกระทำของข้าราชการที่ละเมิดหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ก็น่าจะเพียงพอแล้วที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิด หากจำเป็นต้องเรียกร้องให้มืองค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับเจตนาหรือประมาทเลินเล่อไม่

อย่างไรก็ตาม โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในส่วนนี้ การพิจารณาองค์ประกอบหรือเงื่อนไขความรับผิด จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าข้าราชการกระทำละเมิดต่อหน้าที่ตามตำแหน่งโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ถ้าไม่ปรากฏว่าข้าราชการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ย่อมไม่ถือว่ามีความรับผิดทางละเมิดเกิดขึ้น¹⁴⁷

¹⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 30.

¹⁴⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, หน้า 81.

¹⁴⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 31.

3.2.3.6 ข้อจำกัดและข้อยกเว้นความรับผิด

มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ได้กำหนดข้อจำกัดและข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐไว้ 3 ประการ¹⁴⁸ ได้แก่

(1) กรณีที่ข้าราชการหรือตัวแทนไม่ต้องรับผิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ถ้าผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยหนทางอื่นได้ เช่น การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีสัญญา มีประกันสังคมหรือมีกฎหมายอื่นกำหนด

(2) รัฐไม่ต้องรับผิดสำหรับการฝ่าฝืนหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยข้าราชการที่ใช้อำนาจตุลาการโดยอิสระ เว้นแต่การฝ่าฝืนหรือละเมิดหน้าที่นั้นเป็นการกระทำผิดทางอาญา ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวใช้ในกรณีของผู้พิพากษาเท่านั้น ไม่ใช้กับกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะของการวินิจฉัยทางปกครอง

(3) หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของรัฐจะไม่เกิดขึ้น ถ้าผู้เสียหายเจตนาหรือประมาทเลินเล่อในการละเว้นที่จะป้องกันความเสียหายโดยวิธีทางในทางกฎหมาย ซึ่งการป้องกันความเสียหายโดยวิธีทางในทางกฎหมาย ได้แก่ การอุทธรณ์หรือการฎีกาต่อศาลในลำดับที่สูงขึ้นไป การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การร้องขอให้มีการใช้มาตรการชั่วคราวและการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

3.2.4 ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ผู้ที่จะต้องรับผิดต่อเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีความรับผิดของเจ้าหน้าที่และกรณีความรับผิดของหน่วยงาน

3.2.4.1 กรณีความรับผิดของเจ้าหน้าที่

เดิมเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัวสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายระหว่างปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบ common law แต่ต่อมาได้มีการบัญญัติหลักความรับผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในประมวลแพ่งเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch : BGB) 1900 ในมาตรา 839 ไว้ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย

¹⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน, หน้า 26.

เจตนาหรือประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ในทางการซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีความผูกพันต่อบุคคลที่สาม ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายระหว่างปฏิบัติตามหน้าที่นั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าในการวินิจฉัยของศาล ศาลได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ละเมิดหน้าที่ในทางการ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่การละเมิดหน้าที่นั้นเป็น ความผิดทางอาญา ในกรณีที่เป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหน้าที่หรือในกรณีของการละเลยในการทำหน้าที่ ไม่ให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ¹⁴⁹ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชำระค่าทดแทนดังกล่าว หาก ผู้เสียหายโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อ มิได้ใช้สิทธิในทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องความเสียหาย ดังกล่าว

ต่อมาในปีค.ศ. 1919 ได้มีการนำหลักเกณฑ์นี้บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ Weimar ค.ศ. 1919 มาตรา 131 โดยขยายความรับผิดชอบให้รวมถึงการกระทำผิดทุกชนิด ของหน้าที่ หลักนี้ได้มีการสืบทอดต่อมาได้ขยายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ ของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบุคคลใดก็ตามที่กระทำการภายใต้อำนาจรัฐ โดยบัญญัติไว้ว่าบุคคลใดที่ ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าได้ฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก หน่วยงาน ของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่จะเป็นผู้รับผิดชอบโดยมีสิทธิไล่เบียดในกรณีที่กระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่กระทำ ให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดย จงใจหรือประมาทเลินเล่อ หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายที่เกิดต่อเอกชนโดยตรง และมีสิทธิไล่เบียด จากเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้ ในกรณีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายจะไม่ถูกฟ้องให้รับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรงในศาล

3.2.4.2 กรณีความรับผิดของหน่วยงาน

ความรับผิดของหน่วยงานต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิได้รับการพัฒนาตามหลักธรรมดาของประมวลกฎหมายแพ่ง ในเรื่องความรับผิดเพื่อการกระทำของบุคคลอื่น แต่เป็นความรับผิดชนิดพิเศษซึ่งไม่เป็นไปตามหลัก ธรรมดาของเรื่องละเมิด โดยได้ขยายขอบเขตของหน่วยงานซึ่งจะต้องรับผิดชอบให้มากขึ้นและลดสิทธิของ หน่วยงานในการไล่เบียดเจ้าหน้าที่ลง โดยเจ้าหน้าที่จะถูก ไล่เบียดเฉพาะกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และตามมาตรา 34 ของกฎหมายพื้นฐาน ได้กำหนดให้ศาล

¹⁴⁹ วิสูตร วัจนะเสถียรกุล, "ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ ฝ่ายปกครอง," หน้า 28.

ยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาและไม่มี ความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบขององค์กร ส่วนกลางกับองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น¹⁵⁰

3.2.5 การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่าย ปกครอง

การเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของข้าราชการในระบบ กฎหมายเยอรมันจำกัดเฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น โดยศาลจะ กำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินให้เต็มจำนวนความเสียหาย ซึ่งนอกเหนือจากค่า ความเสียหายต่อทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้แล้ว ค่าสินไหมทดแทนยังรวมถึงค่าความ เสียหายต่อสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สินอันเป็นความเสียหายที่เกิดจากความเจ็บปวด สำหรับความ สูญเสียสิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพและเกียรติยศชื่อเสียงด้วย โดยผู้ที่มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย คือ นิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำละเมิด ซึ่งได้แก่ สหพันธ์ มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในกรณีที่ผู้กระทำ ละเมิดเป็นเอกชนได้เข้ามาดำเนินกิจการอันเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เอกชนดังกล่าวถือเป็น ข้าราชการด้วยนั้น นิติบุคคลมหาชนที่จะต้องเข้ามารับผิดชอบ คือ นิติบุคคลที่เอกชนผู้กระทำละเมิด ปฏิบัติงานให้หรือนิติบุคคลที่เป็นผู้มอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นกรณีที่รัฐ รับผิดชอบข้าราชการผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐจึงมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ในกรณีที่ข้าราชการทำละเมิด โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่หากข้าราชการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ ธรรมดา รัฐจะไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้นั้นไม่ได้¹⁵¹

3.2.6 เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดทางละเมิดต่อเอกชนที่ได้รับความเสียหาย เมื่อเป็นไป ตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ดังนี้

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

¹⁵¹ กาญจนกนก อติสุธาโภชน, "ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน," หน้า 65.

3.2.6.1 เขตอำนาจศาล

การฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในแดนของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของบุคคลภายนอกเอกากับหน่วยงานของรัฐและสิทธิของหน่วยงานของรัฐในการไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ส่วนในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐเอกากับเจ้าหน้าที่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง¹⁵²

การที่ระบบกฎหมายเยอรมันวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในลักษณะดังกล่าว ทำให้ในการฟ้องคดีโต้แย้งตลอดจนเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำที่ละเมิดต่อเจ้าหน้าที่นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องแยกแยะให้ชัดเจนว่าตนต้องการขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างไร ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดผลร้ายแก่ปัจเจกบุคคล ถ้าบุคคลนั้นต้องการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว บุคคลนั้นจะต้องฟ้องคดีที่ศาลปกครอง ถ้าต้องการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม และถ้าต้องการฟ้องให้ศาลสั่งเจ้าหน้าที่ให้ขจัดผลของความเสียหาย บุคคลนั้นจะต้องกลับมาฟ้องคดีที่ศาลปกครอง¹⁵³

3.2.6.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ได้จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น โดยมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามหลักเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch)¹⁵⁴ สำหรับสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อข้าราชการนั้น รัฐเป็นเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ดังนั้นสิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ปฏิบัติ ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการในฐานะเอกชนสามารถปฏิบัติได้ จึงจำกัดแต่เฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น

¹⁵² ฌ็อง-หลุยส์ สกอลเมฆา, "หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี," เอกสารสำนักกฎหมายปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2558), หน้า 10-11.

¹⁵³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 41.

¹⁵⁴ ฌ็อง-หลุยส์ บำรุงทรัพย์, "การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง," หน้า 132.

การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนซึ่งค่าเสียหายทดแทนความเจ็บปวดหรือค่าเสียหายทางจิตใจ (Schmerzensgeld ; compensation for pain and suffering damage) เป็นค่าเสียหายที่สามารถเรียกร้องไปพร้อมกับค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินก็ได้ ดังนั้นผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องให้รัฐรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดโดยตรงต่อศาลได้¹⁵⁵

3.2.6.3 การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดหน้าที่ของข้าราชการซึ่งกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน มีสิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อรัฐในกรณีที่ข้าราชการทำละเมิดในทางมหาชนกับสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหาย มีอยู่ต่อบุคคลทั่วไป ในกรณีที่บุคคลกระทำละเมิดของข้าราชการในหน้าที่นั้น หากพิจารณาจากรากฐานที่มาของสิทธิแล้วต้องถือว่าเป็นสิทธิเรียกร้องที่ผู้เสียหายมีต่อข้าราชการ รัฐเป็นเพียงแต่รับโอนหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า เนื้อหาของสิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัตินั้น ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการในฐานะเอกชนสามารถปฏิบัติได้ โดยแนวคิดเช่นนี้ระบบกฎหมายเยอรมันจึงถือว่า เมื่ออยู่ในฐานะเอกชนทั่วไป ข้าราชการผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่อาจดำเนินการใช้อำนาจรัฐได้ ดังนั้นเอกชนจึงจะใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐเยียวยาความเสียหายให้แก่ตน โดยขอให้มีการกระทำการใดๆ อันเป็นการลบล้างความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือขอให้รัฐดำเนินการให้ตนกลับสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ได้ ผู้เสียหายได้แต่เรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนจากรัฐเท่านั้น เพราะการชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเป็นเรื่องที่ถ้าข้าราชการต้องปฏิบัติในฐานะบุคคลธรรมดา ข้าราชการนั้นก็สามารถปฏิบัติได้ โดยโครงสร้างของกฎหมายและวิธีการให้เหตุผลเช่นนี้ โดย Rüfner ให้เหตุผลเพิ่มเติมอีกประการหนึ่งว่า ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน ไม่มีเขตอำนาจในการบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการในแดนของกฎหมายปกครองได้ มีเพียงแต่พิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้เงินเท่านั้น¹⁵⁶ สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจาก

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

¹⁵⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 37.

การละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติของข้าราชการในระบบกฎหมายเยอรมัน จึงจำกัดอยู่แต่เฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น

หลักการที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในทางมหาชนนี้ นับว่าเป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดอย่างสิ้นเชิง เพราะในกฎหมายแพ่งถือหลักที่ว่า การเยียวยาความเสียหายโดยการกระทำการให้กลับคืนสู่สภาพหรือสถานะเดิมก่อนมีการละเมิด (Naturalresitution) ย่อมมาก่อนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Schadensersatz) ดังนั้นในกรณีที่ข้าราชการกระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยการแสดงความเห็นหรือกล่าววาจาใส่ความบุคคลอื่น และการกระทำนั้นสัมพันธ์กับการแสดงออกซึ่งอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง จนถือได้ว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชนที่ทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 ประกอบกับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 34 แล้ว ผู้เสียหายย่อมไม่อาจอาศัยการเยียวยาความเสียหายทางละเมิดเรียกร้องให้ข้าราชการผู้นั้นกล่าวถอนคำพูดที่ใส่ความตนได้ หรือในกรณีที่ผู้เสียหายต้องการให้มีการเยียวยาความเสียหายโดยให้รัฐเปิดเผยข้อมูลบางประการที่สัมพันธ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายย่อมไม่อาจอาศัยช่องทางตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 ประกอบกับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 34 ได้ โดยเหตุที่โครงสร้างการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มีช่องว่างเช่นนี้ ศาลเยอรมันจึงได้พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐขึ้นมาอีกหลักหนึ่งเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว โดยเปิดช่องให้ผู้เสียหายเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการขจัดผลร้ายซึ่งเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁵⁷

3.2.6.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี

สิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลกรณีข้าราชการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งและการละเมิดนั้นกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน ย่อมระงับไปเมื่อพ้นระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธิในการนำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น ทั้งนี้การรู้ตัวผู้กระทำละเมิดไม่ได้หมายถึงต้องรู้ตัวหรือชื่อข้าราชการ หรือต้องระบุได้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดนั้นเป็นใคร เพียงแต่รู้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดสังกัดนิติบุคคลมหาชนใดก็เพียงพอแล้วที่จะถือว่าผู้เสียหายรู้ตัวผู้กระทำละเมิด¹⁵⁸

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

¹⁵⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ, หน้า 87.

3.2.7 แนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทน

เมื่อมีความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองเกิดขึ้น เอกชนที่ได้รับความเสียหายก็ย่อมต้องได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยในส่วนนี้จะกล่าวถึงลักษณะของค่าสินไหมทดแทน ประเภทของค่าสินไหมทดแทนและผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

3.2.7.1 ลักษณะของค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่รัฐต้องชดใช้ให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษนั้นจำกัดเฉพาะความเสียหายที่คิดเป็นเงินได้เท่านั้น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปเนื่องจากไม่สามารถทำงานได้ เงินค่าจ้างงานศพ แต่ไม่ครอบคลุมถึงค่าเสียหายทางจิตใจ โดยในทางตำรามีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการจำกัดการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเอาไว้เฉพาะที่ความเสียหายที่คิดเป็นเงินนั้น ถือว่าไม่เป็นธรรมแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายและไม่สอดคล้องกับพัฒนาการทางกฎหมายในระยะหลัง ที่ศาลยุติธรรมเองยอมรับให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจ กรณีที่บุคคลล่วงล้ำเข้าไปละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น (Ossenbühl, aaO., S. 140) แต่ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์ก็ยืนยันหลักการดังกล่าวนี้อย่างชัดเจน เนื่องจากศาลเห็นว่ากฎหมายทั้งหลายเกี่ยวกับการทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ ต่างก็จำกัดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเอาไว้ไม่ได้ ให้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจด้วยเลย ยิ่งไปกว่านั้น ศาลเห็นว่าค่าเสียหายทางจิตใจเป็นกรณีที่ใช้กับเรื่องของค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการละเมิด โดยผู้กระทำละเมิดไม่มีอำนาจกระทำได้และการกระทำดังกล่าวถูกต้องตามหน้าที่เพียงแต่เพราะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่การล่วงล้ำสิทธิของบุคคลเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวนี้ ไม่ใช่เป็นเรื่องละเมิดที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด จึงไม่มีเหตุผลที่ศาลจะขยายขอบเขตของการชดใช้ทดแทนความเสียหายออกไป (BGHZ 20, 61.; BGHZ 22, 43.) อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายขยายสิทธิเรียกร้องของบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษให้ครอบคลุมถึงค่าความเสียหายทางจิตใจด้วยก็ได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ค่าทดแทนความเสียหายย่อมลดลงตามส่วน¹⁵⁹

¹⁵⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง, หน้า 135-136.

3.2.7.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำโดยมีความผิดแทนข้าราชการผู้กระทำละเมิด ซึ่งได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน ได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงินเท่านั้น

สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินนั้น ศาลจะกำหนดให้เต็มจำนวนความเสียหาย ได้แก่ ค่าเสียหายต่อทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้และค่าเสียหายต่อสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นความเสียหายอันเกิดจากความเจ็บปวดสำหรับความสูญเสียสิทธิในร่างกาย อนามัย เสรีภาพและสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงด้วย¹⁶⁰

3.2.7.3 ผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ที่มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ได้แก่ นิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งได้แก่ สหพันธ์ มลรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อที่พึงพิจารณาว่า ในระบบกฎหมายเยอรมัน กระทรวงหรือกรมต่างๆ ไม่เป็นนิติบุคคล กระทรวงหรือกรมต่างๆ จึงไม่เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ และด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถเป็นจำเลยในศาลได้¹⁶¹ ในการฟ้องคดีโจทก์จะต้องฟ้องสหพันธ์ ในกรณีที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นข้าราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งของสหพันธ์ หรือฟ้องมลรัฐ ในกรณีที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นข้าราชการของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นใดของมลรัฐ หรือต้องฟ้ององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น มูลนิธิมหาชน ที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

¹⁶⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, หน้า 86.

¹⁶¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, หน้า 38.

3.3 เปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน

แนวความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันช่วงยุคแรกได้กล่าวถึง หลักความไม่ต้องรับผิดของรัฐ ซึ่งแนวความคิดนี้มีความเชื่อมโยงกับหลักการเกี่ยวกับระบอบกษัตริย์ โดยในประเทศฝรั่งเศสมีหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ อันเป็นการสะท้อนหลักความไม่ต้องรับผิดหรือหลักเอกสิทธิ์ความคุ้มกันของระบอบกษัตริย์ แต่ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการถ่ายโอนหลักการดังกล่าวมายังรัฐ ทำให้รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายจึงไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจมหาชน เมื่อวิวัฒนาการของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ภารกิจของรัฐที่มีกว้างขวางมากขึ้น ทำให้มีการยอมรับหลักความรับผิดของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยมีควินิจัยของศาลคดีขัดกันได้สร้างหลักการดังกล่าวเอาไว้ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนอันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงานให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองอาจอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายแพ่งหรือหลักกฎหมายมหาชนนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรมที่ปฏิบัติ

ในขณะที่ประเทศเยอรมันถือว่า รัฐทรงอำนาจอธิปไตยอันเป็นความคิดที่เชื่อมโยงกับการที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจเด็ดขาดกับรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน ทำให้รัฐไม่สามารถมีความรับผิดได้ ในเวลาต่อมารัฐได้มีการแยกตัวออกจากระบอบกษัตริย์ ทำให้รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ทรงอำนาจโดยตนเองและไม่ผูกพันกับระบอบกษัตริย์อีกต่อไป ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองจึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบที่รัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมายและเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ จึงเห็นได้ว่า แนวความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันนั้น มีความใกล้เคียงและมีความแตกต่างกัน อันจะกล่าวต่อไปในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสมี 3 ประเภท ได้แก่ ความรับผิดทางอันเกิดจากความผิด เป็นการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ราชการของตนแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิดที่ตั้งอยู่บนหลักความรับผิดที่เกิดจากการเสี่ยงภัยและหลักความรับผิดที่เกิดจากความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ และความรับผิดกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เป็นกรณีมีกฎหมายยกเว้นความรับผิดของฝ่ายปกครอง กรณีมีการขยายความรับผิดของฝ่ายปกครองและกรณีมีการแทนที่ความรับผิดของฝ่ายปกครอง



2370850138

CT IThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ในขณะที่เหตุแห่งความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศเยอรมันมีเพียง 2 ประเภท ได้แก่ ความรับผิดทางอันเกิดจากความผิด ซึ่งประเทศเยอรมันจะพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำ ด้วยว่า เป็นการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาทเลินเล่อ และความรับผิดอย่างอื่น เป็นความรับผิดอันมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิด ซึ่งเป็นความเสียหายที่อาจจะมิได้เกิดจากฝ่ายปกครองโดยตรง แต่ไม่มีความรับผิดกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษเหมือนในประเทศฝรั่งเศส

ประเด็นที่สอง ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้ ประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายของฝ่ายปกครอง อันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของฝ่ายปกครอง เว้นแต่มีเหตุยกเว้นหรือเหตุผลหย่อนความรับผิด ซึ่งผู้เสียหายต้องแสดงให้เห็นว่า ได้รับความเสียหายอย่างไร เพราะหากไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็ย่อมไม่มีความรับผิด โดยลักษณะของความเสียหายต้องเป็นความเสียหายโดยตรง เป็นความเสียหายที่แน่นอนและเป็นความเสียหายที่ทดแทนด้วยเงินได้

ส่วนประเทศเยอรมัน รัฐจะเข้ามารับผิดแทนข้าราชการก็ต่อเมื่อการกระทำของข้าราชการที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้นได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน อันเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐมีอยู่เหนือเอกชน โดยเป็นการกระทำที่ละเมิดหน้าที่ที่ข้าราชการมีต่อหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงาน และเป็นหน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ไม่ใช่หน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป การกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายต้องเกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามารับผิดแทนข้าราชการ เว้นแต่มีข้อจำกัดและข้อยกเว้นความรับผิด

ประเด็นที่สาม ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนอื่นได้ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองมี 3 กรณี ได้แก่ กรณีความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่กระทำการโดยมิมูลเหตุจงใจส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว กรณีความรับผิดของหน่วยงานหรือความรับผิดในการบริการสาธารณะ อันเป็นความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น และกรณีความผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่ โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องให้รัฐหรือ



หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อศาลปกครอง หรือฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมก็ได้ แต่ผู้เสียหายจะต้องไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายสองครั้งสำหรับความเสียหายเดียวกัน

ส่วนประเทศเยอรมัน ในช่วงแรก ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่จนเกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยตรง ทั้งนี้จำกัดเฉพาะกรณีที่เกิดละเมิดหน้าที่นั้นเป็นความผิดทางอาญา แต่ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายที่เกิดต่อเอกชนโดยตรง แต่ไม่มีกรณีความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่เหมือนในประเทศฝรั่งเศส

ประเด็นที่สี่ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองทำให้ฝ่ายปกครองผูกพันที่จะต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่เอกชนผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้เท่ากับความเสียหายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสสามารถทำได้ 2 วิธี ได้แก่ การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง โดยการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองอันเป็นการขอให้พิจารณาทบทวนนิติกรรมทางปกครอง ทั้งในเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมายและความไม่เหมาะสม และการการเยียวยาโดยศาล ซึ่งเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง ผู้เสียหายสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ โดยเขตอำนาจศาลจะพิจารณาลักษณะของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ส่วนในประเทศเยอรมัน กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองโดยการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อน แต่กำหนดให้เอกชนผู้เสียหายสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้เลย

ประเด็นที่ห้า ก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลปกครอง ในประเทศฝรั่งเศสผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องยื่นคำร้องต่อองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเสียก่อน เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนต่างไปจากที่ผู้ได้รับความเสียหายร้องขอ การปฏิเสธหรือการนิ่งเฉย ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ยื่นคำขอสามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ในขณะที่ประเทศเยอรมัน ไม่ได้กำหนดให้ยื่นคำร้องต่อองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเสียก่อนแต่อย่างใด

เขตอำนาจศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทที่เกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ถ้าความเสียหายเกิดจากการใช้อำนาจมหาชน โดยหลักแล้วจะอยู่ใน

อำนาจของศาลปกครอง แต่ถ้าความเสียหายเกิดจากการกระทำที่รัฐไม่ได้ใช้อำนาจเหนือเอกชน แต่เป็นกรณีที่รัฐกระทำการเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนในประเทศเยอรมัน มีความแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศส โดยหากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของบุคคลภายนอกเอกากับหน่วยงานของรัฐ และสิทธิของหน่วยงานของรัฐในการไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐเอกากับเจ้าหน้าที่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งการวินิจฉัยความมีส่วนได้เสียที่กล่าวอ้างนั้น จะต้องมีความสำคัญด้วย ส่วนในประเทศเยอรมัน ผู้มีสิทธิฟ้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น โดยมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามหลักเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรง และเมื่อฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเป็นระยะเวลาเกินกว่า 4 เดือน มีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะมีกำหนด 2 เดือน นับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด 4 เดือน ส่วนในประเทศเยอรมันมีระยะเวลาการฟ้องคดีที่ยาวนานกว่า โดยสิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลกรณีเข้ารัฐการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งและการละเมิดนั้นกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน ย่อมระงับไปเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธิในการนำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนด 30 ปีนับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น

ประเด็นที่หก การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส สามารถพิจารณาจากลักษณะความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้และความเจ็บปวดต่างๆ ที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ความเสียหายทางจิตใจ เป็นต้น แม้ในบางกรณีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย อาจกระทำได้โดยการทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายกลับสู่สภาพเดิมก่อนมีการกระทำละเมิด แต่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ไม่ได้กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ แต่ประเทศเยอรมันสามารถพิจารณาได้เฉพาะความเสียหายที่คิดเป็นเงินเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ได้

กำหนดเอาไว้เป็นการชดใช้ด้วยเงินเท่านั้นและศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เต็มจำนวนความเสียหาย โดยให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมดที่ผู้เสียหายได้รับ เว้นแต่จะมีเหตุยกเว้นความรับผิด ทั้งนี้วิธีการชำระค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในประเทศฝรั่งเศสจะสามารถชำระเงินทั้งหมดในครั้งเดียวหรือจะกำหนดให้แบ่งชำระเป็นงวดก็ได้

หากเป็นกรณีที่มีความรับผิดทางละเมิดเกิดจากการการที่เจ้าหน้าที่ทำความผิด อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามปกติหรือตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ประเทศฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของตน หรือมีวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ต้องเป็นผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนในกรณีที่เกิดจากความผิดของหน่วยงานและความรับผิดของเจ้าหน้าที่พร้อมกัน อันถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ส่วนประเทศเยอรมัน นิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย



2370890138

ตารางเปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและ
ประเทศเยอรมัน

สาระสำคัญ	หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ	
	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศเยอรมัน
1. ความหมายของ ความรับผิดทาง ละเมิดของฝ่าย ปกครอง	ความรับผิดทางละเมิดของฝ่าย ปกครองอาจอยู่ภายใต้บังคับของ หลักกฎหมายแพ่งหรือหลัก กฎหมายมหาชนก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ลักษณะของกิจกรรมที่ปฏิบัติ	หน้าที่รับผิดชอบที่รัฐต้องชดใช้ค่า สินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิด ของข้าราชการที่กระทำโดยขัดต่อ กฎหมาย และการกระทำความผิดว่าเป็น การกระทำโดยเจตนาหรือประมาท เลินเล่อ
2. เหตุแห่งความรับ ผิดทางละเมิดของ ฝ่ายปกครอง	<u>ความรับผิดอันเกิดจากความผิด</u> เป็นความผิดอันเกิดจากการ กระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง กระทำภายในขอบเขตอำนาจ หน้าที่ราชการของตน <u>ความรับผิดโดยปราศจากความผิด</u> เป็นความรับผิดที่ตั้งอยู่บนหลัก ความรับผิดที่เกิดจากการเสี่ยงภัย และหลักความรับผิดที่เกิดจาก ความเสมอภาคของพลเมืองต่อ ภาวะสาธารณะ <u>ความรับผิดในกรณีมีกฎหมาย</u> <u>บัญญัติไว้เป็นพิเศษ</u> เป็นกรณีมีกฎหมายยกเว้นความ รับผิดของฝ่ายปกครอง กรณีมีการ ขยายความรับผิดของฝ่ายปกครอง และกรณีมีการแทนที่ความรับผิด ของฝ่ายปกครอง	<u>ความรับผิดอันเกิดจากความผิด</u> ขึ้นอยู่กับความผิดของข้าราชการที่ ได้กระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความ เสียหาย โดยลักษณะการกระทำ จะต้องเกิดจากการกระทำโดยเจตนา หรือโดยประมาทเลินเล่อ <u>ความรับผิดอย่างอื่น</u> การกระทำที่ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่เอกชนแม้จะมีได้เกิดจาก ฝ่ายปกครองโดยตรง



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

<p>3. เจื่อนใจของความ รับผิดทางละเมิด ของฝ่ายปกครอง</p>	<p><u>ความผิด</u></p> <p>เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดกรณีที่มีความผิด โดยต้องแยกว่าความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดในการบริการสาธารณะหรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่</p> <p><u>ความผิดที่เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย</u></p> <p>ฝ่ายปกครองจะเข้ามารับผิดสำหรับความเสียหายก็ต่อเมื่อเป็นความผิดที่เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบริการสาธารณะนั้น เกิดจากการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย หรือเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางข้อเท็จจริงหรือการละเลยไม่กระทำการ</p> <p><u>ความเสียหาย</u></p> <p>ผู้เสียหายต้องแสดงให้เห็นว่าได้รับความเสียหาย หากไม่มีความเสียหายฝ่ายปกครองก็ไม่ต้องรับผิด ซึ่งลักษณะของความเสียหายต้องเป็นความเสียหายโดยตรง เป็นความเสียหายที่แน่นอนและเป็นความเสียหายที่ทดแทนด้วยเงินได้</p> <p><u>ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล</u></p> <p>ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของฝ่าย</p>	<p><u>การกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน</u></p> <p>การกระทำของข้าราชการจะเป็นการกระทำละเมิดอันจะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดแทนก็ต่อเมื่อได้กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนและเป็น การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ด้วย</p> <p><u>การละเมิดหน้าที่รัฐการหรือหน้าที่ตามตำแหน่ง</u></p> <p>เป็นการกระทำต่อหน้าที่ตามตำแหน่งที่ข้าราชการมีต่อหน่วยงานที่ตนปฏิบัติ ซึ่งหน้าที่ตามตำแหน่งมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ หน้าที่ตามตำแหน่งที่ไม่เฉพาะเจาะจงและหน้าที่ตามตำแหน่งที่เฉพาะเจาะจง</p> <p><u>ความเชื่อมโยงของหน้าที่ตามตำแหน่งกับบุคคลที่สาม</u></p> <p>การละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งต้องเป็นหน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม ไม่ใช่หน้าที่ตามตำแหน่งที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป</p> <p><u>ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล</u></p> <p>การกระทำอันเป็นการละเมิดหน้าที่ข้าราชการที่จะทำให้รัฐรับผิดจึงต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้วเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น</p> <p><u>ความรับผิด</u></p>
---	---	---



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

	<p>ปกครองเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงว่า ถ้าไม่มีเงื่อนไขหรือสาเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นจะมีความเสียหายเกิดขึ้นหรือไม่</p> <p><u>เหตุยกเว้นหรือลดหย่อนความรับผิดชอบ</u></p> <p>มี 4 กรณี ได้แก่ กรณีความเสียหายเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สาม กรณีความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยและกรณีความเสียหายเกิดจากเหตุบังเอิญ</p>	<p>การละเมิดหน้าที่ข้าราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามารับผิดชอบแทนข้าราชการ</p> <p><u>ข้อจำกัดและข้อยกเว้นความรับผิดชอบ</u></p> <p>มี 3 กรณี ได้แก่ กรณีผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยทางอื่นได้ กรณีรัฐฝ่าฝืนหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยข้าราชการที่ใช้อำนาจตุลาการโดยอิสระและกรณีผู้เสียหายเจตนาหรือประมาทเลินเล่อในการละเว้นที่จะป้องกันความเสียหายโดยวิถีทางในทางกฎหมาย</p>
<p>4. ผู้ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง</p>	<p><u>กรณีความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่</u></p> <p>หากเจ้าหน้าที่กระทำการโดยมีมูลเหตุจงใจส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว</p> <p><u>กรณีความรับผิดชอบของหน่วยงาน</u></p> <p>เป็นความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น</p> <p><u>กรณีความผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่</u></p> <p>ฝ่ายปกครองอาจมีความรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อศาล</p>	<p><u>กรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่</u></p> <p>เดิมเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวสำหรับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายระหว่างปฏิบัติตามหน้าที่</p> <p><u>กรณีความรับผิดชอบของหน่วยงาน</u></p> <p>ปัจจุบันเจ้าหน้าที่กระทำให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายที่เกิดต่อเอกชนโดยตรง เพียงแต่มีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้ ในกรณีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง</p>



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

	<p>ปกครองหรือฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมก็ได้ แต่ผู้เสียหายจะต้องไม่ได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายสองครั้งสำหรับความเสียหายเดียวกัน</p>	
<p>5. การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง</p>	<p>ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองผูกพันที่จะต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่เอกชนจากการกระทำของรัฐด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้เท่ากับความเสียหายมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้</p>	<p>ในระบบกฎหมายเยอรมันจำกัดเฉพาะสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น โดยศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินให้เต็มจำนวนความเสียหาย</p>
<p>6. เงื่อนไขการฟ้องคดีให้รับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง</p>	<p><u>เขตอำนาจศาล</u></p> <p>ถ้าความเสียหายเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนที่เป็นการใช้อำนาจเหนือเอกชน จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ถ้าความเสียหายเกิดจากการกระทำที่รัฐไม่ได้ใช้อำนาจเหนือเอกชนแต่เป็นกรณีที่รัฐกระทำเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม</p> <p><u>ผู้มีสิทธิฟ้องคดี</u></p> <p>ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาลด้วย ซึ่งการวินิจฉัยความมีส่วนได้เสียที่กล่าวอ้างนั้น ต้องมีความสำคัญด้วย</p>	<p><u>เขตอำนาจศาล</u></p> <p>หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของบุคคลภายนอกต่อหน่วยงานของรัฐและสิทธิของหน่วยงานของรัฐในการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐต่อเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง</p> <p><u>ผู้มีสิทธิฟ้องคดี</u></p> <p>ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งซึ่งมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น โดยมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหม</p>



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

	<p><u>การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี</u></p> <p>ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนก่อน</p> <p><u>ระยะเวลาการฟ้องคดี</u></p> <p>เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรง และเมื่อฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเป็นระยะเวลาเกินกว่า 4 เดือน มีผลเท่ากับเป็นคำสั่งปฏิเสธที่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องศาล ทั้งนี้ระยะเวลาการฟ้องคดีจะมีกำหนด 2 เดือนนับแต่วันที่พ้นกำหนด 4 เดือน</p>	<p>ทดแทนได้ตามหลักเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่</p> <p><u>การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี</u></p> <p>ผู้เสียหายไม่ต้องยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนก่อน</p> <p><u>ระยะเวลาการฟ้องคดี</u></p> <p>สิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลกรณีเข้ารัฐการละเมิดหน้าที่ตามตำแหน่งและการละเมิดนั้นกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชน ย่อมระงับไปเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธิในการนำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนด 30 ปีนับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น</p>
<p>7. แนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทน</p>	<p><u>ลักษณะของค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>พิจารณาจากลักษณะความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้และความเจ็บปวดต่างๆ ที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นต้น</p> <p><u>ประเภทของค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายจะถูกกำหนดขึ้นในรูปของการชดใช้ด้วยเงิน โดยจะชำระ</p>	<p><u>ลักษณะของค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่รัฐต้องชดใช้ให้กับผู้เสียหายจำกัดเฉพาะความเสียหายที่คิดเป็นเงินได้เท่านั้น</p> <p><u>ประเภทของค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำโดยมีความผิดแทนข้าราชการผู้กระทำละเมิดซึ่งได้กระทำลงในแดนของ</p>



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

	<p>ทั้งหมดในครั้งเดียวหรือจะกำหนดให้แบ่งชำระเป็นงวดก็ได้</p> <p><u>การกำหนดวันเริ่มคำนวณค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาจากค่าของทรัพย์สินในวันที่เกิดความเสียหาย</p> <p>สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่บุคคล ศาลจะพิจารณาโดยนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หรือศาลจะกำหนดให้เป็นวันอื่นก็ได้ หากมีเหตุจำเป็น</p> <p><u>แบบของค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>ศาลจะต้องคำนวณให้ครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมดที่ผู้เสียหายได้รับเป็นหลัก เว้นแต่ฝ่ายปกครองจะมีเหตุยกเว้นความรับผิด</p> <p><u>ผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชนในความเสียหายที่เกิดจากความผิดในการบริการสาธารณะ เว้นแต่เป็นการกระทำความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายที่ต่างฝ่ายต่างมีส่วนก่อให้เกิดขึ้น</p>	<p>กฎหมายมหาชนได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงินเท่านั้น โดยศาลจะกำหนดให้เต็มจำนวนความเสียหาย</p> <p><u>ผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>เป็นนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น</p>
--	--	---



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

	<p><u>กระบวนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน</u></p> <p>เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น เอกชนที่ได้รับความเสียหายจะต้องยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายก่อน หากฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนไม่ตรงตามคำขอ เอกชนมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อไปได้</p>	
--	--	--



2370860138

CU :Thesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

บทที่ 4

หลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของ รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในระบบกฎหมายไทย เมื่อหน่วยงานของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันทำให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี คือ การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งในบทนี้จะได้ทำการศึกษาเฉพาะเรื่องการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 โดยจะศึกษาถึงแนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทนประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

4.1 แนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทนในประเทศไทย

เมื่อมีการกระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผู้ที่ต้องรับผิดหรือผู้กระทำละเมิด โดยถือหลักการให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิด ซึ่งหากทำไม่ได้ก็ต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ จะศึกษาถึงความหมายของคำว่าค่าสินไหมทดแทน ประเภทของค่าสินไหมทดแทนและหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหลักกฎหมายมหาชนของประเทศไทยไม่ได้กำหนดแนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทนเอาไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำแนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายแพ่งของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน¹⁶²

¹⁶² สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 217-218.

4.1.1 ความหมายของคำว่าค่าสินไหมทดแทน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับคำว่าค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 438¹⁶³ โดยในวรรคหนึ่งเป็นการวางหลักทั่วไปในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่กำหนดให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยถึงวิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนของค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้ซึ่งพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และในวรรคที่สองเป็นการอธิบายถึงประเภทของค่าสินไหมทดแทน

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา 438 แสดงให้เห็นว่า ค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำอันเป็นละเมิดและการที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องชดใช้แค่ไหนเพียงใดนั้น จะนำบทบัญญัติในมาตรา 222¹⁶⁴ อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปในลักษณะหนึ่งมาใช้บังคับแก่หนึ่งอันเกิดจากมูลละเมิดมิได้ ทั้งนี้เพราะหนึ่งละเมิดนั้นความเสียหายต้องเกิดขึ้นแล้วจึงเกิดหนึ่ง การชำระหนึ่งละเมิดก็คือ การเยียวยาให้ผู้ถูกระทำละเมิดกลับคืน สู่สภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ ผลแห่งความเสียหายจึงไม่อาจคาดหมายหรือหยั่งรู้ได้จุดจบการผิดสัญญาอันเป็นเรื่องที่คู่กรณีสามารถรู้ได้ถึงความเสียหายอันจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผิดสัญญาไม่ปฏิบัติการชำระหนึ่ง ดังนั้นความรับผิดในหนึ่งละเมิดจึงไม่ถูกจำกัดเฉพาะแต่ความเสียหายที่อาจคาดหมายได้เหมือนอย่างหนึ่งผิดสัญญา ผู้ทำละเมิดจึงอาจต้องรับผิดในผลเสียหายอันเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการละเมิดของตน แม้นจะไม่อาจคาดหมายได้ ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้การกำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดในหนึ่งละเมิด ต้องอาศัยหลักทฤษฎีผลโดยตรงหรือทฤษฎีเงื่อนไขมากกว่าหลักทฤษฎีผลธรรมดา และศาลจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความหนักเบาแห่งความรับผิดโดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นเกณฑ์¹⁶⁵

ส่วนบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 438 เป็นการแสดงให้เห็นว่า การเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ค่าสินไหมทดแทนจะมีที่ประเภทและมีความหมายกว้างหรือแคบกว่าค่าเสียหาย อาจศึกษา

¹⁶³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

¹⁶⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 222 “การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนึ่งนั้น

เจ้าหนึ่งจะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว”

¹⁶⁵ สุขุม ศุภนิิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, หน้า 213.

ความหมายได้จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ซึ่งแม้ว่าในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะไม่ได้มีบทบัญญัตินิยามคำว่า ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหาย ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่กล่าวถึงคำดังกล่าวไว้พอที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจความหมายของทั้งสองคำบ้าง เช่น บทบัญญัติมาตรา 222 วรรคหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนไว้ว่า “การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่ เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้” บทบัญญัติมาตรา 420 ซึ่งกล่าวถึงค่าสินไหมทดแทนว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อนนั้นด้วย”¹⁶⁶ โดยมีตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ให้ความหมายของค่าสินไหมทดแทนดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.372/2550 ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่สามารถทำได้ซึ่งกระทำได้สองประการ คือ การคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาและการใช้ค่าเสียหาย ทั้งนี้ การที่ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกระทำละเมิดก็เพื่อเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ได้ประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิด ส่วนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ส่วนค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน คือ ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัยหรือเสรีภาพแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น ซึ่งผู้ถูกระทำละเมิดเรียกให้ผู้กระทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้

จากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่

¹⁶⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, หมายความว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 362.

ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนเมื่อยังไม่มีกรกระทำละเมิด ส่วนผู้กระทำละเมิดจะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดนั้น ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด โดยค่าสินไหมทดแทนจะได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย อันเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั้น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดมีความหมายกว้างครอบคลุมถึงค่าเสียหายด้วย¹⁶⁷

สำหรับการกำหนดความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครอง มิได้แตกต่างจากหลักที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดถึงการชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดไว้ จึงต้องนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด ในส่วนของค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน คือ ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้และความเสียหายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น ผู้ถูกกระทำละเมิดมีสิทธิเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้และค่าเสียหายที่จะพึงได้รับการชดใช้ จะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง

4.1.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

แม้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกำหนดว่า ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สินและการใช้ค่าเสียหายอย่างอื่นก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่า ค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดจะมีเพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวเท่านั้น เนื่องจากตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังบัญญัติเรื่องการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายโดยวิธีอื่นๆ อีก เช่น ตามมาตรา 447 ในกรณีที่มีการทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำละเมิดจัดการตามสมควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้เสียหายกลับคืนดีแทนการให้ใช้ค่าเสียหายได้ นอกจากนั้นตามบทบัญญัติมาตรา 446 ในกรณีที่มีการทำให้เกิด

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 363.

ความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทน
 อย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ เป็นต้น ดังนั้นจึงแปลความได้ว่า ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438
 วรรคสองเป็นเพียงตัวอย่างของค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น มิใช่ข้อจำกัดว่าจะมีการชดใช้ค่าสินไหม
 ทดแทนได้เพียง 3 ประการดังที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าว

โดยหลักแล้ว การชดใช้เยียวยาความเสียหายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกทำละเมิด
 กลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายถูกทำละเมิดต่อทรัพย์สินการ
 เยียวยาก็คือ ทำให้ทรัพย์สินนั้นอยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ ถ้ายังอยู่ในวิสัยจะคืนได้ก็ต้องคืน
 ทรัพย์สิน ถ้าคืนไม่ได้ทางที่จะเยียวยาได้ดีที่สุด คือ ใช้ราคาทรัพย์สิน และนอกจากนี้ ถ้าผู้เสียหายยังได้รับความ
 ความเสียหายอย่างใดอีกนอกเหนือจากการถูกทำละเมิดต่อทรัพย์สินแล้ว ก็มีสิทธิจะได้รับการชดใช้
 เยียวยา อันเรียกว่า เป็นค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด อันได้ก่อกำขึ้น
 ตัวอย่างเช่น การทำลายทรัพย์สินที่ใช้เป็นเครื่องมือทำมาหากิน ค่าเสียหายจากการขาดรายได้เพราะไม่มี
 ทรัพย์สินใช้เป็นเครื่องมือทำมาหากิน เจ้าของทรัพย์สินย่อมเรียกเอาได้¹⁶⁸

โดยสรุป ประเภทค่าสินไหมทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและ
 พยานิยน์ อาจแบ่งออกได้ ดังนี้

4.1.2.1 การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน

มาตรา 439 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพยานิยน์ บัญญัติว่า “บุคคลผู้
 จำต้องคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้น ยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้น
 ทำลายลงโดยอุบัติเหตุหรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอื่นโดยอุบัติเหตุหรือทรัพย์สินนั้นเสื่อม
 เสียลงโดยอุบัติเหตุด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายหรือตกเป็นพันวิสัยจะคืนหรือเสื่อมเสีย
 นั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิดก็จะต้องตกไปเป็นอย่างนั้นอยู่เอง” บทบัญญัติดังกล่าวเป็น
 บทบัญญัติที่ใช้บังคับกับกรณีที่มีการทำละเมิดต่อทรัพย์สิน โดยการเอาทรัพย์สินไปโดยไม่มีอำนาจและ
 ครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่โดยละเมิด ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบไป จนกระทั่งแม้ทรัพย์สิน
 นั้นจะถูกทำลายโดยอุบัติเหตุหรือคืนทรัพย์สินนั้นไม่ได้เพราะพันวิสัยโดยมิใช่ความผิดของตน¹⁶⁹ ทั้งนี้

¹⁶⁸ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณ
 ค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด, หน้า 6-7.

¹⁶⁹ สุขุม ศุภนิยน์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพยานิยน์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, หน้า 227.

หากเป็นกรณีทำละเมิดโดยการทำลายทรัพย์สินนั้นทันที จะไม่ใช่กรณีตามบทบัญญัติมาตรานี้ แต่จะ
 เป็นไปตามบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 438

การคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินนี้ต้องเป็นไปตามลำดับ คือ หากสามารถคืน
 ทรัพย์สินได้ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถเลือกขอใช้ราคาทั้งที่ยังสามารถคืนทรัพย์สิน
 ได้¹⁷⁰ ในส่วนของความรับผิดในกรณีทรัพย์สินถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุ นั้น หมายความว่า ความเสียหาย
 เกิดขึ้นเพราะเหตุการณ์ที่อุบัติขึ้นโดยมิใช่ความผิดของผู้ทำละเมิด เช่น เอาการของเขาไปโดยละเมิด
 แล้วมีผู้อื่นขับรถมาชนรถที่เอามาโดยละเมิดเสียหายทั้งคันใช้การไม่ได้อีกต่อไปหรือกรณีคืนทรัพย์สิน
 ไม่ได้เพราะเหตุอื่น เช่น ทรัพย์สินถูกทำลายโดยภัยธรรมชาติ ถูกขโมยไปหรือสูญหายโดยไม่สามารถนำ
 กลับคืนมาได้จึงพันวิสัยที่จะคืนได้หรือทรัพย์สินถูกทำให้เสื่อมเสีย คือ ยังไม่ถึงขนาดถูกทำลายหมดแต่
 เสียหายไปโดยอุบัติเหตุซึ่งกรณีเหล่านี้ ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบเมื่อไม่สามารถคืนทรัพย์สินที่เอาไปโดย
 ละเมิดให้แก่ผู้เสียหายได้ ก็ต้องชดใช้ราคาทรัพย์สินแทน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าแม้ไม่มีการเอาทรัพย์สินไป
 โดยละเมิด ก็ยังคงต้องถูกทำลายหรือพันวิสัยที่จะคืนได้¹⁷¹

ในกรณีการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สินนั้น มีข้อพิจารณาว่าโจทก์ผู้เสียหาย
 จำเป็นต้องเรียกให้จำเลยผู้ทำละเมิดชดใช้ความเสียหายตามลำดับชั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 438
 วรรคสองหรือไม่ กล่าวคือ ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน ถ้าคืนไม่ได้จึงจะขอให้ใช้ราคาและค่าเสียหาย หรือ
 หากโจทก์ไม่ต้องการได้ทรัพย์สินคืน จะขอให้จำเลยใช้ราคาทรัพย์สินโดยที่จำเลยยังอยู่ในวิสัยที่จะส่งมอบ
 ทรัพย์สินคืนได้ เพราะตัวทรัพย์สินมิได้ถูกทำลายหรือเสียหายได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวเห็นว่า โจทก์ไม่มีสิทธิ
 เรียกให้จำเลยชดใช้ราคาคืนในกรณีที่ยังอาจเรียกให้คืนทรัพย์สินได้ เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นจะเสื่อมสลาย สูญ
 หายหรือถูกทำลายไปแล้ว เพราะไม่มีเหตุผลอะไรที่จะถือเอาว่าเป็นสิทธิที่เจ้าหนี้จะเลือกเอาได้
 เนื่องจากหนี้ละเมิดนี้เกิดจากการทำให้เสียหายต่อทรัพย์สิน โดยวิธีการเยี่ยงยา คือ การทำให้ทรัพย์สิน
 กลับคืนสู่สภาพปกติ ถ้ายังอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ โจทก์ย่อมต้องรับเอา ซึ่งโจทก์อาจเรียกค่าเสียหาย
 ใดๆ ต่อไปตามที่โจทก์นำสืบได้ แต่การที่จะให้สิทธิโจทก์เลือกเอาได้จะกลายเป็นการเปิดโอกาส
 ให้โจทก์โดยไม่มีเหตุผลทางกฎหมายสนับสนุน แม้ว่าข้อความตามบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสองจะ
 มีได้บัญญัติเป็นเชิงบังคับโจทก์ผู้เสียหายให้ต้องเรียกตามขั้นตอนนี้จริง แต่โดยเหตุผลแล้วโจทก์ควรจะ

¹⁷⁰ เเพ็ง เเพ็งนิตี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ
 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพฯสยาม พับลิชชิ่ง, 2561), หน้า 297-298.

¹⁷¹ สุขุม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, หน้า 227.

ได้รับการชดใช้เยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมในขณะที่มีการทำละเมิดให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ เมื่อไม่มีทางทำได้ดีเท่าเดิมจึงจะเปิดโอกาสให้ชดใช้กันเป็นอื่น เช่น ให้ใช้ราคา เป็นต้น¹⁷²

4.1.2.2 การชดใช้ค่าเสียหายอย่างอื่น

การเยียวยาความเสียหายกรณีที่มีการกระทำละเมิดเป็นการให้ผู้เสียหายกลับคืนใกล้เคียงกับฐานะเดิมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าไม่มีทางอื่นก็ต้องเยียวยาด้วยการใช้ค่าเสียหายอันเป็นอีกส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทน ซึ่งโดยปกติยอมใช้กันเป็นเงินอันเป็นวิธีที่ชดใช้ได้ทั่วไปเมื่อไม่สามารถหาวิธีอื่นให้ดีกว่านั้นได้ โดยแม้แต่ความเสียหายที่ได้รับทางจิตใจซึ่งไม่เป็นตัวเงิน ก็อาจต้องบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงิน เพราะไม่มีทางอื่นจะทำได้ดีกว่านั้นและการให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมนั้น นอกจากผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในสิ่งที่ผู้เสียหายต้องเสียไปแล้ว ยังรวมไปถึงผลประโยชน์และกำไรที่ควรจะได้แต่ผู้เสียหายต้องขาดไปเพราะการละเมิดอีกด้วย¹⁷³ เช่น การขาดค่าเช่าที่ควรให้เช่าได้และการขาดรายได้จากการขายหนังสือเพราะจำเลยละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น ถ้าเป็นความเสียหายอันแน่นอนและเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ทำละเมิดแล้ว ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบไม่จำกัดว่าต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วหรือความเสียหายในอนาคตที่แน่นอนก็ต้องรับผิดชอบ

นอกจากนั้น การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดหรือการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยวิธีการต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น อันได้แก่ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สินและการใช้ค่าเสียหาย โดยเฉพาะกรณีการใช้ค่าเสียหายซึ่งโดยปกติยอมชดใช้กันเป็นเงินนั้น ไม่ใช่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายด้วยเงินเสมอไป เนื่องจากตามบทบัญญัติของกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจศาลสามารถวินิจฉัยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลจากการกระทำละเมิดได้กว้างขวางกว่าวิธีการต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น เช่น กรณีที่เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง แม้ว่าจำเลยจะชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินให้โจทก์แล้ว แต่ชื่อเสียงของโจทก์ที่เสียหายไปก็ยังไม่กลับคืนดีได้ ดังนั้นมาตรา 447 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงได้กำหนดวิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว โดยบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำละเมิด “จัดการตามควร เพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้น

¹⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 217-218.

¹⁷³ จิตติ ดิงศภัทย์และยล ธีรกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 241-452 (กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2503), หน้า 580-590. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 364.

กลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้” ซึ่งถือได้ว่า เป็นการเยียวยาความเสียหายโดยวิธีอื่น¹⁷⁴

บทบัญญัติมาตรา 447 นี้ เป็นบทบัญญัติให้ศาลใช้เมื่อโจทก์ร้องขอให้มีการจัดการแก้ไขให้ความเสียหายต่อชื่อเสียงกลับคืนดี ไม่ว่าจะโดยวิธีใด เช่น ให้โฆษณาแก้ไข ข้อความที่ไม่จริงนั้นให้ถูกต้องโดยวิธีการและโดยใช้สื่อโฆษณาอย่างเดียวกันกับที่จำเลยใช้ทำละเมิดต่อโจทก์ เป็นต้นว่า ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันทุกฉบับเป็นเวลา 30 วัน โดยให้จำเลยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ทั้งนี้ โจทก์ต้องขอมาในคำฟ้องว่าประสงค์จะให้ศาลสั่งตามมาตรา 447 นี้ มิฉะนั้นศาลจะสั่งโดยพลการมิได้ อันเป็นไปตามความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 447 นี้เองและตามหลักทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดว่า ศาลจะไม่พิพากษาเกินคำขอหรือคำฟ้องของโจทก์ ซึ่งในการขอให้ศาลสั่งตามมาตรา 447 นี้ โจทก์จะขอโดยไม่ประสงค์จะให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายที่เป็นเงิน หรือจะขอทั้งค่าเสียหายและให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดพร้อมกันก็ได้ โดยกฎหมายบัญญัติให้เป็นสิทธิของโจทก์¹⁷⁵

4.1.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 438 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ ศาลพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดอันเป็นการบัญญัติให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายได้ ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ การกำหนด ค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริงและการกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ

4.1.3.1 การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ

กรณีนี้เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดที่มีลักษณะหรือมีพฤติการณ์ร้ายแรงออกอาจ ทำทายนานาจากกฎหมายของบ้านเมือง ศาลจึงใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเป็นจริงหรือสูงกว่าปกติ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ทำละเมิดได้ ซึ่งศาลในบางประเทศได้มีการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษหรือในเชิงลงโทษสูงมาก เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹⁷⁶

¹⁷⁴ เฝิง เฝิงนิตติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, หน้า 297.

¹⁷⁵ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด, หน้า 271-272.

¹⁷⁶ เฝิง เฝิงนิตติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, หน้า 303.

4.1.3.2 การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง

กรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ชดใช้น้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 442¹⁷⁷ ประกอบมาตรา 223¹⁷⁸ ทั้งนี้เพราะว่าเหตุที่เกิดความเสียหายขึ้นนั้นผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วยซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี¹⁷⁹ คือ กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายและกรณีผู้เสียหายไม่ช่วยบรรเทาความเสียหาย

(1) กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย หมายความว่า ผู้กระทำละเมิดได้ทำละเมิด โดยผู้เสียหายมีส่วนที่เป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย ซึ่งผู้เสียหายอาจมีส่วนผิดได้ทั้งกรณีโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เช่น โจทก์ดำจำเลยและบิดามารดาจำเลย จำเลยจึงใช้ขวานทำร้ายโจทก์หรือจำเลยขับรถชนทางขวามือผิดกฎจราจร แต่โจทก์ก็ขับแข่งซ้ายเกิดชนกัน เมื่อเหตุที่เกิดขึ้นเป็นเพราะผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย ศาลจึงอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ต่ำกว่าความเสียหายที่แท้จริงได้

(2) กรณีที่ผู้เสียหายละเลยไม่บำบัดป้องกันหรือบรรเทาความเสียหาย หมายถึง กรณีที่เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำละเมิดขึ้นแล้วและฝ่ายผู้เสียหายอาจบรรเทาความเสียหายได้ แต่ไม่ดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสียหายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลอาจจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายน้อยลงได้ เช่น จำเลยขับรถไปชนรถของโจทก์ที่บรรทุกน้ำตาลทราย เป็นเหตุให้กระสอบน้ำตาลทรายตกลงไปกองอยู่ข้างทาง ซึ่งโจทก์น่าจะรีบขนกระสอบน้ำตาลทรายออกไปเก็บไว้แต่ก็ไม่ขน โดยปล่อยให้กองอยู่ข้างทาง ต่อมาเกิดฝนตกทำให้น้ำตาลละลาย ทั้งนี้ แม้ว่าความเสียหายที่เกิดจากน้ำตาลละลายเนื่องจากถูกฝนจะเกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลยซึ่งจำเลยต้องรับผิดชอบ แต่เมื่อโจทก์สามารถบรรเทาความเสียหายนั้นได้ โดยขนน้ำตาลทรายหลบไปอยู่ในที่มิดเปียกชื้นแต่ไม่ได้ทำ ศาลจึงอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้น้อยลงไปได้

¹⁷⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 442 “ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

¹⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 223 “ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่าหนี้สินจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อภัยน้อยกว่ากันเพียงไร

วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ไซ้แม้ทั้งที่ความผิดของฝ่ายผู้เสียหายจะมีแต่เพียงละเลยไม่เตือนลูกหนี้ให้รู้สึกถึงอันตรายแห่งการเสียหายอันเป็นอย่างไรร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งลูกหนี้ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้หรือเพียงแต่ละเลยไม่บำบัดป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายนั้นด้วย อนึ่งบทบัญญัติแห่งมาตรา 220 นั้นท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 305-311.

4.1.3.3 การกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่โจทก์นำสืบค่าเสียหายไม่ได้ ศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 ได้ หรือกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเรื่องตามประเภทความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ตามมาตรา 446 และมาตรา 447 ศาลก็ต้องใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยการประมาณการ เช่น ความเสียหายเกี่ยวกับกรณีใบหน้าเสียโฉม ร่างกายพิการต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ ศาลก็ต้องใช้การประมาณการว่าสมควรกำหนดค่าเสียหายให้มากน้อยเพียงใด โดยต้องดูที่ฐานะและสภาพสังคมของผู้เสียหายด้วย¹⁸⁰

4.2 วิธีการที่ผู้เสียหายสามารถดำเนินการในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลภายนอกผู้เสียหายสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี คือ วิธีที่หนึ่ง การร้องขอต่อหน่วยงาน ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยก็สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ หรือวิธีที่สอง การฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน ทั้งนี้อาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี ซึ่งวิธีการข้างต้นเป็นเพียงทางเลือกให้กับผู้เสียหายในการดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น โดยผู้เสียหายสามารถเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐหรือใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลก็ได้

4.2.1 การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 11 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 313.

ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายว่า¹⁸¹ เป็นการผ่อนภาระของราษฎรผู้เสียหายที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นจำนวนเงินเพียงไม่กี่บาท ถ้าจะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลก็จะไม่คุ้มค่าทนายความและค่าธรรมเนียมต่างๆ

ส่วนศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสากววงศ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า¹⁸² ผู้เสียหายไม่ต้องไปฟ้องคดีต่อศาล เพราะการนำคดีไปสู่ศาลนั้นเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดสังกัดอยู่ได้โดยตรงเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน หากมีการยื่นคำร้องหน่วยงานของรัฐนั้นก็จะมีหน้าที่ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อนก็กำหนดให้ใช้ระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน

ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำความผิดจริงก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วยและส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และมาตรา 14 แห่ง

¹⁸¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "เอกสารถอดเทปการบรรยาย เรื่อง กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่," หน้า 11-12. อังโน ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 118.

¹⁸² กมลชัย รัตนสากววงศ์, "สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539" หน้า 9 อังโน ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 118.

พระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106 บัญญัติว่า “สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม” ผู้เสียหายจึงมีสิทธิฟ้องโต้แย้งผลการวินิจฉัยต่อศาลที่มีเขตอำนาจโดยอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี¹⁸³ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเรื่องการฟ้องคดีกรณีที่ยังไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอ

4.2.1.1 ลักษณะของการยื่นคำขอ

ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า¹⁸⁴ ทั้งนี้ ใบรับคำขอต้องเป็นเอกสารที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ทราบที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายแล้ว ซึ่งการออกใบรับคำขอนี้จะมีผลต่อการนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ¹⁸⁵ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.91/2547 กรณีผู้เสียหายส่งคำขอทางไปรษณีย์และได้รับใบตอบรับของไปรษณีย์ที่ส่งคืนให้ผู้เสียหาย ใบตอบรับของไปรษณีย์มีอาจถือได้ว่าเป็นใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ออกให้ แต่เป็นเพียงหลักฐานทางไปรษณีย์ว่าได้มีการส่งซองเอกสารทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับแล้วเท่านั้น มิได้บ่งบอกว่าเอกสารในซองถึงผู้รับเป็นเอกสารอะไร จึงต้องมีการออกใบรับคำขอของหน่วยงานเพื่อมิให้เกิดปัญหาได้เถียงได้ในภายหลัง เมื่อใบตอบรับของไปรษณีย์ที่ส่งคืนให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจถือได้ว่าเป็นใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกให้ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ

¹⁸³ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 122-123.

¹⁸⁴ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, หน้า 56.

¹⁸⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 119.

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกไปรับคำขอให้ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในการยื่นคำขอไปแล้วนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องโต้แย้งผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐต่อศาลได้

4.2.1.2 ผู้มีสิทธิยื่นคำขอ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นความรับผิดทางละเมิดที่มีต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหาย บุคคลภายนอกผู้เสียหายจึงถือเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้บุคคลภายนอกผู้เสียหายเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนต่อกระทรวงการคลัง

4.2.1.3 ระยะเวลาในการยื่นคำขอ

โดยที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นี้ มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอตามมาตรา 11 ไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายภายในระยะเวลาเท่าใด ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นระยะเวลาเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล¹⁸⁶ ดังนั้นหากผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอ ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะถือว่าเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ 2 ทาง คือ ผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังกัดชดเชยค่าสินไหม

¹⁸⁶ อนุชา สุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักการบริหารจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, หน้า 57.

ทดแทน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในสิบปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง และแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอนั้น ผู้เสียหายที่ไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีเช่นนี้จึงถือว่าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว

4.2.1.4 การพิจารณาคำขอ

หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับจากผู้เสียหายให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทัน จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วันตามมาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การพิจารณาคำขอต้องกระทำโดยไม่ชักช้าและหากหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า โดยจะต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนด ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และหากจำเป็นก็สามารถขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่



รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกไม่เกิน 180 วัน¹⁸⁷ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2552 ผู้เสียหายมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดจากกรณีที่เจ้าหน้าที่บุกรุกและลักทรัพย์ในที่ดิน หน่วยงานของรัฐนั้นได้ออกใบรับคำขอไว้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2550 พร้อมกับมีหนังสือลงวันที่ 17 ตุลาคม 2550 แจ้งว่าได้รับเรื่องไว้แล้ว ถือว่าผู้เสียหายได้ใช้สิทธิให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน กล่าวคือ วันที่ 14 เมษายน 2551 ตามมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เสียหายย่อมใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

เมื่อกฎหมายได้กำหนดกระบวนการพิจารณา ระยะเวลาการพิจารณา และภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอไว้ชัดเจนแล้ว หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติ ย่อมถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.554/2551 ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอตามหนังสือลงวันที่ 8 มีนาคม 2542 ต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดให้พิจารณาخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่ได้พิจารณาและไม่ได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาวินิจฉัยว่า จะخذใช้คำสั่งเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือไม่ เพียงใด ผู้เสียหายจึงไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยและไม่อาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และการละเลยไม่พิจารณาคำขอของผู้เสียหายจนล่วงเลยหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลยุติธรรมได้ เพราะขาดอายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในฐานะหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ส่วนสำนักงานสาธารณสุข

¹⁸⁷ ชาอุชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 120.

จังหวัดซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนหรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

4.2.1.5 การฟ้องคดีกรณีที่ยังไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอ

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106 บัญญัติว่า “สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม” จึงเห็นได้ว่า ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องโต้แย้งผลการวินิจฉัยต่อศาลที่มีเขตอำนาจซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี¹⁸⁸

ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนหรือการยกคำขอ และเป็นคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดที่มีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง โดยมีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวช้าเกินสมควร¹⁸⁹

ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนหรือการยกคำขอ และได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวช้าเกินสมควรอันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง¹⁹⁰

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106 ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

อนึ่ง คำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 นี้ บุคคลภายนอกที่เสียหายไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้¹⁹¹

4.2.2 การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีที่บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย นอกจากผู้เสียหายจะสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังอาจนำคดีไปฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อีกทางหนึ่ง โดยอาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวก่อน ผู้เสียหายสามารถเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางใดก็ได้

4.2.2.1 ลักษณะของคดี

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

บทบัญญัติดังกล่าว ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ให้คำอธิบายว่า¹⁹² ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะถูกฟ้องคดีให้รับผิดร่วมกับหน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่

¹⁹¹ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, หน้า 67.

¹⁹² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”, หน้า 11-12. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 166.

ไม่ได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน

ส่วนศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายว่า¹⁹³ การที่ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกระบวนการฟ้องร้องไว้โดยให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง นั้น เป็นเพราะตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจมีการโยกย้ายไปที่อื่นตลอดเวลา แต่หน่วยงานของรัฐ จะไม่ย้ายไปที่อื่น ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากกระทำละเมิด ในฐานะส่วนตัว ผู้เสียหายก็จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ผู้เสียหายจึงต้องศึกษารูปคดีให้ดีเสียก่อนว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ มิใช่ฟ้องคลุมๆไปก่อนดังเช่นเคยปฏิบัติกันมา

จากความเห็นของนักวิชาการทั้งสองท่านสามารถสรุปได้ว่า บทบัญญัติข้างต้น หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการไปติดต่อกันในราชการแล้วไปชนรถของเอกชนจนเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้ายแล้วเกิดการยิงต่อสู้กัน เจ้าหน้าที่ตำรวจยิงพลาดไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บ ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ถือเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นโดยตรงไม่ได้ จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน¹⁹⁴ตามมาตรา 5 วรรคสอง ซึ่งลักษณะของคดีต้องเป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปในลักษณะที่เป็นการกระทำทางกายภาพ หรือเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร¹⁹⁵ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

¹⁹³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 9 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 166-167.

¹⁹⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 88-90.

¹⁹⁵ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 109.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2547 การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพ สิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจเป็นผู้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีใช้หน่วยงานของรัฐ และไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จึงถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นกรณีนี้ กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ เมื่อมีการกระทำละเมิดของคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.70/2552 เจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานผู้ถูกฟ้องคดี ได้ทำการขุดลอกลำห้วยรูกกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อขยายความกว้างของลำห้วยพะเนียงและก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบบตลอดสองแนว โดยไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือตกลงซื้อขายที่ดิน การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่จึงต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดี

4.2.2.2 เขตอำนาจศาล

ผู้เสียหายจะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้¹⁹⁶

(1) กรณีฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีนี้ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคำวินิจฉัยชี้ขาดของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังนี้

¹⁹⁶ อนุชา สุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, หน้า 69-75.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 498/2555 กรณีฟ้องว่า กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (กบข.) จ่ายคืนเงินสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยได้รับเงินคืนลดลง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เลขาธิการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการชำระเงินดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2548 กรณีฟ้องว่า เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำอันเป็นกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยได้จัดทำท่อระบายน้ำในเขตพื้นที่ด้วยความประมาทเลินเล่อโดยละเลยมิได้จัดทำตะแกรงเหล็กวางบนปากบ่อให้มีขนาดพอดีกับปากบ่อ ทั้งมิได้จัดทำบารองรับตะแกรงเหล็กให้มีความมั่นคงแข็งแรง เมื่อโจทก์ไปยืนบนตะแกรงเหล็กดังกล่าว เป็นเหตุให้พลัดตกลงไปในบ่อระบายน้ำทิ้งและตะแกรงเหล็กทับขาของโจทก์หัก โจทก์จึงขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้เทศบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

(2) กรณีฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือกรณีการกระทำละเมิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีนี้ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนี้



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 577/2547 พนักงานขับรถของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมผู้ถูกฟ้องคดีได้ขับรถยนต์ไปสำรวจต้นไม้ด้วยความประมาทเลินเล่อ ทำให้รถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดี ชนกับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปของพนักงานขับรถ อันมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น จึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2548 ผู้ฟ้องคดีฟ้องกรมการแพทย์ว่า บุตรของตนติดเชื้อเอชไอวี (HIV) จากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางการแพทย์ของโรงพยาบาลที่เคยไปรักษา และถูกกระทรวงสาธารณสุขปฏิเสธคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดจึงนำมาฟ้องคดีต่อศาล แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการให้วัคซีนและการรักษาพยาบาลผู้ป่วย ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.2.3 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง ลักษณะของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องซึ่งหมายถึง ผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำหรือการงดเว้นการ



กระทำ รวมถึงผู้เข้ามาแทนที่หรือผู้มีส่วนได้เสียกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย เช่น ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดกหรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณี นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชนให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล หากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถือว่าไม่มีสิทธิฟ้องคดี¹⁹⁷ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 682/2552 กรณีที่อาจารย์ในสังกัดของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่พิจารณาโครงงานวิจัยของผู้ฟ้องคดีและไม่ตั้งอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาโท ภาคพิเศษ สาขาประถมศึกษา แผน ข คณะศึกษาศาสตร์ให้ผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายไม่สำเร็จการศึกษาภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ผู้ฟ้องคดีคาดหวังไว้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้เสียค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนเรียนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ไปแล้วเป็นจำนวนมาก ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2553 กรณีที่ฟ้องว่า กรมการปกครองออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้าราชการระดับ 8 สังกัดกรมการปกครองเพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 โดยไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งแต่อย่างใด ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีความอาวุโสเป็นลำดับที่ 2 ของกระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบและเป็นการเลือกปฏิบัติ ขอให้กรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทยชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 8) ไม่มีชื่อเป็นผู้ได้รับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เป็น

¹⁹⁷ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, หน้า 242-243.

ผู้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.2.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า เมื่อใดที่ผู้สิทธิฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีภายใน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี¹⁹⁸ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 70/2553 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปแจ้งการตายของสามีที่สำนักงานท้องถิ่นเขตปทุมวัน ทำให้ทราบว่ามิผู้อื่นได้แจ้งเหตุการณ์ตายของสามีผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนแล้ว ณ สำนักทะเบียนอำเภอตยสะเกิด ทำให้ไม่อาจออกใบมรณบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเคลื่อนย้ายศพสามีไปประกอบพิธีทางศาสนาได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองจำหน่ายชื่อสามีของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านโดยไม่ถูกต้องตามความจริงเป็นเหตุให้ต้องเลื่อนวันกำหนดการฌาปนกิจศพออกไปและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำเพ็ญกุศลและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพิ่มขึ้น ขอให้กรมการปกครองชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่า มีผู้ยื่นคำร้องขอให้นายอำเภอตยสะเกิดจำหน่ายชื่อสามีของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2551 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2552 จึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 88/2554 กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) และ

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 266.

ที่ดินพิพาทมิใช่ที่สาธารณประโยชน์แต่เป็นที่ดินที่ถูกแม่น้ำกัดเซาะ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกับพวกถมดินในที่พิพาทน้อยกว่าที่ดินแปลงข้างเคียง การที่หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 สาขาสมุทรสาคร คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวกเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2551 และยื่นยันรับรองแนวเขตแม่น้ำสมุทรสาคร อันเป็นการขัดขวางการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวก กรณีนี้เป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีได้นำทำการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่ใหม่เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2551 และหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 3 สาขาสมุทรสาคร คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวกในวันดังกล่าว กรณีนี้จึงถือได้ว่าวันที่ 14 ตุลาคม 2551 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ 19 สิงหาคม 2552 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.3 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11

การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้น จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไป



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” และ มาตรา 14 บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” โดยมีตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนี้

4.3.1 กรณีเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่เจ้าหน้าที่ใน สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอกลับเข้ารับราชการที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. 2539 ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาบรรจุและ แต่งตั้งให้กลับเข้ารับราชการ ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอัน เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกิน สมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนตามมาตรา 5 กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ใน สังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้พิจารณา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนตามมาตรา 11 โดยแม้กฎหมาย จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่า สินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผล ของเรื่องว่า ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและ รู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนเมื่อพ้น ระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอนั้น ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัย ของหน่วยงานของรัฐ ก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่ง



พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีกไม่ กรณีเช่นนี้ต้องถือว่า เป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องและการไต่สวนมูลฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิแจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิได้มีหนังสือลงวันที่ 4 สิงหาคม 2546 แจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธคำขอลกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งแนบหนังสือดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไปด้วย ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2546 กรณีจึงเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอลกลับเข้ารับราชการของตนล่าช้าอันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เป็นอย่างช้า ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน หรือยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 12 สิงหาคม 2547 แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้ดำเนินการเช่นว่านี้ภายในระยะเวลาดังกล่าวไม่ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 29 สิงหาคม 2548 ถึงผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน และเมื่อได้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีลงวันที่ 16 ธันวาคม 2548 ที่มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียน โดยส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2549 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 656/2553 กรณีผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้กรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ของผู้ฟ้องคดีทับที่ดินของผู้อื่นโดยมิชอบ เป็นเหตุให้ศาลจังหวัดไชยามีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545 ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการถูกเพิกถอนหนังสือ



2370850138

CD 1Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

รับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอแล้วปฏิเสธคดีใช้
 ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลจังหวัดไชยามีคำ
 พิพากษาให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ของผู้ฟ้องคดีโดยคดีถึงที่สุดเมื่อวันที่
 25 กุมภาพันธ์ 2545 ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและ
 รู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545 เป็นอย่างช้า การที่
 ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความ
 เสียหายจากการถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้กฎหมายจะ
 มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่า
 สินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผล
 ของเรื่องว่า ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและ
 รู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อ
 ศาล ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความ
 เสียหายที่เกิดแก่ตนเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แม้หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอนั้น ผู้เสียหาย
 ซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ห้ามสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11
 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีกไม่
 กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.37/2555 กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็น
 พนักงานประจำของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการ
 (นักบริหาร 9) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2543 ตามข้อ 9 ประกอบกับข้อ 80 ของระเบียบคณะกรรมการ
 การเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น กำหนดให้พนักงานมี
 สิทธิได้รับการคัดเลือกเป็นพนักงานประจำพิเศษเมื่ออายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์แต่ไม่เกิน 65 ปี
 บริบูรณ์ แต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเกษียณอายุ คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกระเบียบ
 คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2547 ยกเลิกตำแหน่งพนักงานประจำ
 พิเศษตามข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็น
 เหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาให้ต่อเวลาในตำแหน่งพนักงานประจำพิเศษตั้งแต่เกษียณอายุ
 ราชการจนถึงอายุ 65 ปีบริบูรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการ

เลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2547 ข้อ 98 ซึ่งทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียสิทธิการต่อเวลาในตำแหน่งพนักงานประจำพิเศษนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล และหากผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลาและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอนั้น ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลังภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ 4 มีนาคม 2547 ดังนั้นการที่ผู้เสียหายได้มีหนังสือลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องโดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้ตอบปฏิเสธการชดใช้ค่าเสียหายก็มีอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีก ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 110/2553 ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14 (7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่า นาย ย. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และส่งผลให้นาย ป. และนาง ว ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คนออกจากตำแหน่งตามไปด้วย ต่อมานาย ย. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวข้างต้นของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายซึ่งศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จากนั้นบุคคลทั้งสามได้ยื่นคำขอให้จังหวัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรมบัญชีกลางจึงขอหารือในประเด็นที่ว่า บุคคลทั้งสามมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ และกรมการปกครองควรให้ความเห็นชอบค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลทั้งสามหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 5 หรือยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ได้ ซึ่งสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 573/2549 สรุปได้ว่า แม้พระราชบัญญัตินี้จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการพิจารณาว่าผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตั้งแต่เมื่อใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 890/2549 และคำสั่งที่ 703/2551 สรุปได้ว่า ต้องถือวันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี มิใช่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ซึ่งนาย ย. ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและได้ทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 อันเป็นผลให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและส่งผลให้นาย ป. และนาย ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คนออกจากตำแหน่งตามไปด้วย กรณีจึงถือได้ว่า บุคคลทั้งสามได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่บุคคลทั้งสามทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยแล้ว การที่บุคคลทั้งสามได้ยื่นคำขอให้จังหวัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2551 จึงเป็นกรณีที่บุคคลทั้งสามไม่ได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายภายใน



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นบุคคลทั้งสามจึงไม่มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

4.3.2 กรณีเกี่ยวกับการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิร้องขอค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2557 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จับกุมดำเนินคดีอาญาผู้ฟ้องคดีฐานมียาเสพติดให้โทษประเภท 1 (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ศาลจังหวัดสระบุรีมีคำพิพากษาให้จำคุกจำเลย (ผู้ฟ้องคดี) เป็นเวลา 33 ปี 4 เดือน แต่ต่อมาศาลอุทธรณ์ภาค 1 พิพากษายกฟ้องและศาลฎีกาพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในชั้นการจับกุมและสอบสวน ผู้ฟ้องคดีถูกกลั่นแกล้ง ถูกจำกัดสิทธิ เสรีภาพ กักขัง หน่วงเหนี่ยว บังคับขู่เข็ญและทำร้ายร่างกายเพื่อได้รับสารภาพ ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและกระทบกระเทือนทางจิตใจ การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีอาญาผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คม. 83/2560 ผู้ฟ้องคดีถูกพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลหลักสองผู้ถูกฟ้องคดีจับกุมตามหมายจับของศาลอาญานครบุรีที่ 279/2550 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550 โดยควบคุมตัวผู้ฟ้องคดีไว้ที่สถานีตำรวจนครบาลหลักสองและส่งพนักงานอัยการสำนักงานอัยการคดีพิเศษฝ่ายคดีอาญานครบุรี 2 ผากขังผู้ฟ้องคดีต่อศาลอาญานครบุรี ผู้ฟ้องคดีต้องใช้



2370850138

CU-Thesisis 5986018834 thesisis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

หลักทรัพย์ประกันตัวเป็นเงินจำนวน 500,000 บาท ถูกควบคุมตัวเป็นเวลา 4 วันและต้องเดินทางมา รายงานตัวระหว่างฝากขังต่อศาลอาญารับจำคุกจำนวน 7 ครั้ง ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ ผู้ต้องหาแต่มีใบหน้าคล้ายคลึงกับผู้ต้องหาในคดีอาญาดังกล่าว เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานตำรวจขอหมายจับผิดตัวบุคคล ผู้ฟ้องจึงมีหนังสือลงวันที่ 29 มีนาคม 2559 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามมาตรา 11 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติถึงระยะเวลาในการพิจารณาคำขอที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งไว้ว่า ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในร้อยแปดสิบวันและหากพิจารณาไม่ทันภายในกำหนดเวลาจะต้องรายงานรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลทราบเพื่อขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 29 มีนาคม 2559 ขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 27 เมษายน 2559 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ได้ส่งเรื่องให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลดำเนินการ กรณีจึงถือได้ว่า วันที่ 27 เมษายน 2559 เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างช้าและเมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รายงานต่อรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อขอขยายระยะเวลาพิจารณา รวมทั้งไม่ได้แจ้งการขอขยายเวลาพิจารณาคำขอให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ระยะเวลาพิจารณาคำขอของผู้ถูกฟ้องจึงครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันในวันที่ 24 ตุลาคม 2559 และถือว่าวันที่ 25 ตุลาคม 2559 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 23 มกราคม 2560 ตามมาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2560 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516/2560 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำเนินโครงการก่อสร้างถนนผิวจราจรหินคลุกกรุกกล้าเข้าไปในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง เป็นเหตุให้รั้วลวดหนามและต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 มีนาคม 2557



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความเสียหายดังกล่าวแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้ ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือ (ไม่ลงวันที่) เดือนมกราคม 2558 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายของรัฐลดทอนและ ต้นมั่งคุดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 22 มกราคม 2558 และได้มี หนังสือลงวันที่ 24 มีนาคม 2558 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าอยู่ระหว่างตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องและคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ มีหนังสือ (ไม่ลงวันที่) เดือนมกราคม 2558 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระยะเวลายื่นฟ้องคดีนี้ จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คือ ต้องนำคดีมาฟ้อง ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาคำขอให้ แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอและไม่ได้ขออนุมัติขยายระยะเวลาพิจารณา ออกไป ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่า สินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ดังกล่าว

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 603/2551 กรมคุม ประพฤติขอหารือว่า ก่อนยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ยื่นคำขอได้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรมคุม ประพฤติต่อศาลยุติธรรมแล้ว กรมคุมประพฤติจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวต่อไปหรือไม่ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่ บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึง กำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 5 หรือยื่นคำขอตาม มาตรา 11 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดว่า บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจะต้องเลือกใช้ สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลหรือมีคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างไร หนึ่ง อย่างไรก็ตาม การที่ให้องค์กรสององค์กร คือ ศาลยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐพิจารณา เรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกันอาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้ ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็น ผู้พิจารณาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือปรากฏว่า ผู้ยื่นคำขอได้ฟ้องคดีต่อ

ศาลยุติธรรมและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม ถือได้ว่าผู้ยื่นคำขอได้เลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่ต่อมาจะได้มีการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรมคุมประพฤติไม่จำเป็นต้องรับคำขอของผู้ยื่นคำขอไว้พิจารณา

4.3.3 กรณีเกี่ยวกับสถานะของผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

4.3.3.1 กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2547 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดี) สร้างทางโดยไม่มีแสงสว่าง ไม่มีเครื่องหมายแสดงทางสิ้นสุด ไม่สร้างกำแพงกั้นหรือมีเครื่องกีดขวางไว้ให้ผู้ขับขี่มองเห็นในระยะพอสมควรเป็นเหตุให้สามีของผู้ฟ้องคดีขับรถชนรถจักรยานยนต์เสียหายและสามีของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอค่าสินไหมทดแทนแล้วมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้บุคคลภายนอกซึ่งต้องเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำละเมิด ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัย ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาและตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา 11 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งแจ้งปฏิเสธชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีในการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จะเห็นได้ว่า ผลการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐ



2370850138

CU_Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ปฏิเสธคำขอที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี อันถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้

4.3.3.2 กรณีที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 836/2547 กรณีเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ผู้ ถูกฟ้องคดีขับรถกระบะชนรถยนต์ที่สามของผู้ฟ้องเป็นผู้ขับขี่จนเป็นเหตุให้ทั้งคู่ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้อง คดีในฐานะทายาทจึงได้ใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หน่วยงานของรัฐพิจารณา การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงบางส่วนพร้อมแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีว่า หากไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณา ของผู้ถูกฟ้องคดีให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ค่าขอค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจผลการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนและเห็นว่าผลการ วินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงยื่น ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการขับรถของนายว.เป็นการกระทำละเมิดที่ เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผล การวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งมายังผู้ฟ้องคดีเป็นหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยค่า สินไหมทดแทนที่เกี่ยวพันกับมูลเหตุละเมิดที่มีใช้การกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึง ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2550 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นแพทย์ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตาม นัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเป็นหน่วยงาน ทางปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตรวจผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาการแน่นท้องด้วยวิธีการซักประวัติ ตรวจภายในและส่งตรวจ ปัสสาวะทางห้องปฏิบัติเพื่อหาการตั้งครรภ์ โดยมิได้ตรวจด้วยเครื่องตรวจเสียงความถี่สูง (Ultrasound) แล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีเนื้องอกในช่องท้อง ต้องรักษาด้วยวิธีการผ่าตัด และเมื่อได้ทำ การผ่าตัดเปิดหน้าท้องของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่ามิใช่เนื้องอก แต่เป็นทารก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 1 ตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเจ็บปวดอัน เนื่องจากการผ่าตัด ต้องพักรักษาตัวทำให้ขาดรายได้ จึงได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาชดใช้



2370850138

CU Thesisis 5986018834 thesisis / revv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาค่าขอแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจรักษาอย่างถูกต้อง เหมาะสม ด้วยความระมัดระวังและรอบคอบเช่นที่บุคคลในภาวะเช่นนั้นพึงมีตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่เป็นการละเมิดอันผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังกล่าวไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจำนวน 500,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับสองประการ คือ ประการแรก ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และประการที่สอง ขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน 500,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาค่าฟ้องโดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อันแท้จริงที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการตรวจรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มิได้เป็นไปตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นสำคัญ ทั้งการที่จะกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองประการได้หรือไม่ เพียงใด ศาลจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีและผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะพึงใช้ เมื่อได้ทราบอาการป่วยของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ อันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากในการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีขอที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรมตามนัยมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

4.3.4 กรณีเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่ากรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

เมื่อมีความไม่ชัดเจนของกฎหมายระหว่างกรณีที่เป็นกรกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือกรณีที่เป็นกรกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายจากการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ทำให้มีปัญหาต้องพิจารณาว่าจะอยู่ในเขตอำนาจศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองดังนี้

4.3.4.1 กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 63/2553 กรณีฟ้องว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอ้อมน้อยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจ่ายกระแสไฟฟ้าได้ดำเนินการปักเสาไฟฟ้าและพาดเสาไฟฟ้าแรงสูงเข้าไปในบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคและผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอ้อมน้อยนำเสาไฟฟ้าออกจากที่ดินดังกล่าวและให้ร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอ้อมน้อยดำเนินการปักเสาไฟฟ้าและพาดสายไฟฟ้าแรงสูงเข้าไปในบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นกรกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 72/2555 คดีนี้จำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และจำเลยที่ 3 เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของจำเลยที่ 2 จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จำเลยที่ 2 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบกับมาตรา 17 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่วนจำเลยที่ 3 มีหน้าที่บำรุงรักษาทางน้ำ รักษาความสะอาดของทางน้ำ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามมาตรา 67 (1) (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติ



2370850138

CT :Thesisis 5986018834 thesisis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อโจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ 2 แจ้งให้จำเลยที่ 3 โดยจำเลยที่ 1 ใช้รถแบคโฮขุดลอกคลองระบายน้ำ ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินที่โจทก์เช่าเพื่อทำสวนผักคะน้า เป็นเหตุให้เศษผักตบชวา เศษวัชพืชและขยะที่ขุดลอกไปอุดต่อระบายน้ำ เกิดน้ำท่วมสวนผักของโจทก์เสียหายทั้งหมด ขอให้ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นการฟ้องว่า จำเลยที่ 3 ใช้อำนาจตามกฎหมายในการบำรุงรักษาทางน้ำ รักษาความสะอาดของทางน้ำโดยกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมถึงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสระพังลาน และจำเลยที่ 2 ใช้อำนาจตามกฎหมายในการสนับสนุนและให้ความร่วมมือการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ในการกำจัดวัชพืชในคลองระบายน้ำ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนสิทธิของโจทก์ จึงเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

4.3.4.2 กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2545 นายส. ตัวแทนและผู้เช่ารถยนต์รับจ้างสาธารณะได้เช่ารถยนต์ผู้ฟ้องคดีออกไปวิ่งรับส่งผู้โดยสาร ปรากฏว่าได้มีนายป. พนักงานขับรถของสำนักงานเขตยานนาวาผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ขับรถเก็บขยะมูลฝอยได้ขับรถด้วยความประมาทชนท้ายรถยนต์นายส. อย่างแรง ทำให้รถยนต์ที่นายส. ขับมาได้รับความเสียหาย จากเหตุการณ์ดังกล่าวนายป. ยอมรับในที่เกิดเหตุว่าเป็นฝ่ายประมาท เลินเล่อและตกลงกับนายส. ผู้ขับรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีได้ซ่อมรถยนต์ที่ได้รับความเสียหายเป็นเงิน 51,290 บาท ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อขอรับเงินค่าเสียหายกับผู้ถูกฟ้องคดีโดยทำหนังสือแจ้งการเรียกร้องไปยังผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาวันที่ 26 กันยายน 2548 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งปฏิเสธการชดใช้ค่าเสียหายของรถยนต์มายังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานครตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องการจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานครและตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและมาตรา 89(4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่ง



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบรรลึงบชยะมูลฝอยด้วยความประมาททำให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้ เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งบรรลึงบชยะมูลฝอย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2551 คดีนี้โจทก์เป็นเอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นจำเลยที่ 1 ส่วนจำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นเอกชน ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินรวมสามแปลงได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของจำเลยทั้งสามกรณีจำเลยที่ 1 เจ้าของโครงการปรับปรุงก่อสร้างถนนสายพระประแดง-บางปลาแก้วจ้างให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 ปรับปรุงและก่อสร้างถนนสายดังกล่าว แต่ระหว่างดำเนินการตามสัญญาจำเลยที่ 2 และที่ 3 ขุดดินจำนวนมากกองไว้บริเวณด้านหน้าแนวรั้วกำแพงของโจทก์ด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของที่ดินโจทก์ ทำให้ดินและเศษวัสดุปิดกั้นกีดขวางทางน้ำและเกิดน้ำท่วมขังเป็นจำนวนมากในขณะที่ฝนตก อีกทั้งน้ำยังกัดเซาะโครงสร้างรากฐานตลอดแนวกำแพงจนกระทบกระเทือนต่อความแข็งแรงของโครงสร้างฐานรากกำแพง เมื่อเกิดฝนตกหนัก น้ำหนักของน้ำและดินจึงดันกำแพง ทำให้เกิดการแตกร้าวและล้มเอียงเข้ามาในที่ดินของโจทก์ เป็นเหตุให้หน้าจะเกิดอันตรายเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตหรือทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งโจทก์เห็นว่า จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้ว่าจ้างหรือตัวการของจำเลยที่ 2 และที่ 3 ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ขอให้บังคับจำเลยทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์

จำเลยที่ 1 และที่ 3 ให้การในทำนองเดียวกันว่า ไม่ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์และไม่อยู่ในฐานะที่จะต้องร่วมรับผิดชอบตามที่โจทก์กล่าวอ้าง สัญญาว่าจ้างปรับปรุงก่อสร้างถนน

สายดังกล่าวเป็นสัญญาจ้างทำของ จำเลยที่ 1 และที่ 2 ในฐานะผู้ว่าจ้างจึงไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อ ความเสียหายที่ผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำงานที่ว่าจ้าง และในวันเกิดเหตุ ไม่มีการปฏิบัติงานก่อสร้างในบริเวณพื้นที่ด้านหน้ารั้วกำแพงของโจทก์และไม่มีกองดินที่เกิดขวางการ ไหลของน้ำตามธรรมชาติ งานก่อสร้างบริเวณนั้นมีเพียงการวางท่อประปาลอยอยู่บน พื้นดิน ไม่มีการ ขุดร่องหรือขุดดินใดๆ ในบริเวณที่เกิดเหตุ และวางท่อดังกล่าวแล้วเสร็จก่อนวันที่เกิดเหตุเป็นระยะ เวลานานแล้ว อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเพราะรั้วกำแพงของโจทก์ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตาม หลักวิศวกรรม ค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องมาสูงเกินกว่าความเป็นจริง ฟ้องของโจทก์เคลือบคลุม ส่วน จำเลยที่ 3 ให้การว่า ได้ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงถนนสายดังกล่าวตามหลักวิชาการ โดยอยู่ในความ ควบคุมดูแลของกรมทางหลวงและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทุกชั้นตอน จำเลยที่ 3 ไม่ได้นำดินมากอง ตัดกำแพงพิพาทหรือกีดขวางการจราจรหรือทางน้ำไหล การที่กำแพงรั้วของโจทก์แตกร้าวและทรุดตัว เป็นความผิดและความประมาทของโจทก์เองที่ก่อสร้างไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ วัสดุอุปกรณ์ไม่ได้ มาตรฐาน ทั้งมีอายุการใช้งานมานาน การทรุดตัวเกิดจากภัยธรรมชาติประกอบกับความประมาทของ โจทก์เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่โจทก์กล่าวอ้างว่า ได้รับความเสียหายจากการ ที่จำเลยที่ 3 นำดินจำนวนมากมากองไว้บริเวณด้านหน้าแนวรั้วกำแพงของโจทก์ ทำให้รั้วกำแพง แตกร้าวและล้มเอียง เป็นเหตุให้น้ำจะเกิดอันตรายเสียหายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตหรือทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ ในบริเวณที่ดินของโจทก์ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย

ประเด็นแห่งคดีจึงเป็นกรณีที่เอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิด จากหน่วยงานทางปกครองที่โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเพียงเพราะใน ในฐานะผู้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างปรับปรุงก่อสร้างถนนสายพระประแดง-บางปลาгод โดยมีจำเลยที่ 2 และ ที่ 3 ซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้รับจ้างและผู้รับจ้างช่วงตามลำดับเท่านั้น เหตุละเมิดตามคำฟ้องของโจทก์จึง มิได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้ อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น และไม่ได้เกิดจากการละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงมิใช่คดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล ปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

4.3.5 กรณีเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้ มีการวินิจฉัยแล้ว

เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัย ผู้เสียหายสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแตกต่างกันออกไป ดังนี้

4.3.5.1 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบ ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 142/2549 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 9 ตุลาคม 2544 แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตะพงผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับผิดในผลแห่งละเมิด จากกรณีที่ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างถนนเป็นเหตุให้ท่อส่งน้ำการเกษตรของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 16 สิงหาคม 2547 ว่าได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นควรไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2547 ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากศาลปกครองเปิดทำการแล้ว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายแก่ตนตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่พอใจผลคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ 16 สิงหาคม 2547 อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2548 จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งนายอำเภอเมืองระยองและผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อประมาณเดือนมิถุนายนหรือเดือนกรกฎาคม 2548 ให้ดำเนินการ แต่ก็ได้ดำเนินการตามคำขอ การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้นชอบแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 501/2555 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ละเลยต่อหน้าที่ในการเพิกถอนแก้ไขกฎ ก.ตร. และยังคงใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

และโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงเจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกตัดสิทธิในอันที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จนทำให้ต้องลาออกจากกราชการนั้น แม้ตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของ ก.ตร. และการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดก็ต้องกระทำภายในระยะเวลาที่บัญญัติในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยในสิ่งที่ฟ้องว่า ก.ตร. หลายนชุดละเลยต่อหน้าที่มาอย่างต่อเนื่องนั้น ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2551 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ก.ตร. เข้าปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกรณีที่ฟ้องว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้ใช้กฎ ก.ตร. ดังกล่าว แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจเป็นเหตุให้มีการแต่งตั้งรองสารวัตรที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งสารวัตรเป็นจำนวนมากนั้น ตามหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอ้างว่า เหตุดังกล่าวเกิดเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2551 จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว มิใช่ วันที่ 31 ตุลาคม 2552 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้าง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2553 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น การกระทำดังกล่าวมิใช่ขั้นตอนการฟ้องคดี แต่เป็นทางเลือกของผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิด ดังนั้นไม่ว่าจะมีการดำเนินการตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ การฟ้องคดีละเมิดก็ต้องอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่บัญญัติในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



2370850138

CT IThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

4.3.5.2 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2552 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อระหว่างวันที่ 15 มีนาคม 2550 ถึงวันที่ 1 เมษายน 2550 เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงผู้ถูกฟ้องคดีได้ร่วมกันบุกรุกและขุดทรายภายในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อซ่อมสะพานข้ามแม่น้ำบางปะกง เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 24 กันยายน 2550 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 17 ตุลาคม 2550 แจ้งต่อผู้เสียหายว่า ได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้วและอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2551 เพื่อขอให้ศาลพิจารณาคืนค่าเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 50,000 บาท ซึ่งคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับผิดในผลแห่งละเมิดจากกรณีเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีบุกรุกและลักทรัพย์ในที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีระหว่างวันที่ 15 มีนาคม 2550 ถึงวันที่ 1 เมษายน 2550 เพื่อนำทรายไปใช้เพื่อป้องกันน้ำเซาะฐานตอม่อสะพานโดยผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับคำขอของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2550 พร้อมกับได้มีหนังสือลงวันที่ 17 ตุลาคม 2550 แจ้งว่า ได้รับเรื่องของผู้ฟ้องคดีที่ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนลงวันที่ 24 กันยายน 2550 ไว้แล้ว ขณะนี้อยู่ในระหว่างตรวจสอบข้อเท็จจริง ผลเป็นประการใดจะแจ้งให้ทราบต่อไป และกรณีนี้ก็ไม่มีการขยายระยะเวลาพิจารณาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแจ้งผลการวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่ประการใด กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายแก่ตนตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเป็นการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ชอบที่จะฟ้องคดีตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ 14 เมษายน 2551 ซึ่งเป็นวันที่ครบหนึ่ง

ร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2551 จึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นกำหนด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 714/2552 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 12 กันยายน 2550 ขอให้กรมทางหลวงผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ต้องหยุดดำเนินการก่อสร้างอพาร์ทเมนต์และโรงแรม เพราะได้รับแจ้งว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ แต่ต่อมาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าได้มีการแก้ไขแบบก่อสร้าง จึงยกเลิกการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามมาตรา 11 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 16 มีนาคม 2551 และไม่ปรากฏว่าในการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้มีการขยายระยะเวลาในการพิจารณา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ 16 มีนาคม 2551 ซึ่งเป็นวันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 14 มิถุนายน 2551 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2551 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยและแจ้งคำวินิจฉัยตามหนังสือลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2551 ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยคำขอของผู้ฟ้องคดีหลังจากพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในผลของคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำวินิจฉัย เมื่อคดีนี้ปรากฏว่าข้อเท็จจริงตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงต่อหนังสือลงวันที่ 7 สิงหาคม 2552 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งหนังสือลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2551 เรื่องขอให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยได้จัดส่งด้วยไปรษณีย์ธรรมดาเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2551 เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องและคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 9 ตุลาคม 2551 และ 19 กุมภาพันธ์ 2552 ตามลำดับที่อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2551 จึงน่าจะเชื่อได้ว่า วันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับ



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

แต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 11 ตุลาคม 2551 เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2551 จึงยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

จากการศึกษาในบทที่ 4 นี้ เมื่อบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหลักกฎหมายมหาชนของประเทศไทยไม่ได้กำหนดแนวคิดเรื่องค่าสินไหมเอาไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำแนวคิดเรื่องค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายแพ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน โดยถือหลักการให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิด หากไม่สามารถทำได้จึงต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้เสียหายสามารถดำเนินการในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ 2 วิธี ได้แก่ การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติเดียวกัน โดยในบทนี้จะทำการศึกษาเฉพาะเรื่องการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 เท่านั้น ซึ่งเมื่อได้ศึกษาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองแล้วพบว่า มีประเด็นปัญหาอันเกิดจากการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ซึ่งสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้ โดยรายละเอียดจะได้วิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาต่อผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายไม่พอใจผลพิจารณาคำขอแล้วนำคดีไปฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดก็ทำให้ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้นผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาเท่าใด

ประเด็นที่สอง กรณีเกี่ยวกับการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิร้องขอค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่สามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ 2 วิธี ได้แก่ การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนและการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งวิธีดังกล่าวเป็นเพียงทางเลือกให้ผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทน

โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าผู้เสียหายต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนแต่อย่างใด เมื่อเป็นเพียงทางเลือกจึงมีปัญหว่า ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐพร้อมกับฟ้องคดีต่อศาลหรือผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลพร้อมกับร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐในขณะเดียวกันได้หรือไม่

ประเด็นที่สาม กรณีเกี่ยวกับผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอและมีผลการวินิจฉัยคำขอในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อผลการวินิจฉัยเป็นการปฏิเสธคำขอหรือไม่เป็นไปตามคำขอ จึงมีปัญหาคำขอที่ต้องพิจารณาว่าผลการวินิจฉัยดังกล่าว ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ประเด็นที่สี่ กรณีเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของกฎหมายระหว่างกรณีที่เป็นกรณีก่อให้เกิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือกรณีที่เป็นกรณีก่อให้เกิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 แล้วไม่พอใจในผลพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐแล้วนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 14 แต่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเป็นความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีคานียามตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีใดเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปหรือกรณีใดเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงทำให้เกิดปัญหาต่อผู้เสียหายในการฟ้องคดีผิดศาลอยู่เสมอ นอกจากนั้น ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมที่ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในกรณีที่เกิดขึ้น ดังนั้น กรณีการกระทำละเมิดทั้งสองกรณีอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

ประเด็นที่ห้า กรณีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้ว เมื่อผู้เสียหายไม่พอใจในผลพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 จึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี 1 ปีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแนวทางที่สอง กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี 90 วันตามมาตรา 11 วรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้ เมื่อศาลปกครองมีแนวทางกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกันจึงทำให้เกิดปัญหาต่อผู้เสียหายว่าควรใช้ระยะเวลาใดในการฟ้องคดี



บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ตนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งวิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาถึงเรื่องการใช้สิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 นั้น โดยจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในบทที่ 4 พบว่า มีกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนอันทำให้เกิดปัญหาต่อผู้เสียหาย และกรณีที่ศาลปกครองยังมีแนวทางการวินิจฉัยคดีที่ขัดแย้งในเรื่องเดียวกัน ทั้งที่เป็นการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน ซึ่งอาจแบ่งประเด็นปัญหาในการพิจารณาออกได้ดังนี้ 1) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 2) ปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล 3) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 4) ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่ากรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป 5) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้ว โดยจะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

โดยที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 11 ได้กำหนดสิทธิให้แก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายสามารถเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ตนได้แทนการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 5 เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจใน



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 11 ประกอบกับ มาตรา 14 แห่งกฎหมายเดียวกัน ซึ่งมาตรา 11 นี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตน อีกทั้งเพื่อเป็นการผ่อนภาระแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งจะต้องเสียเวลาและเสียค่าธรรมเนียมศาล อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 4 จะเห็นได้ว่า มาตรา 11 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายไว้ แต่ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 อันเป็นแนวคำวินิจฉัยบรรทัดฐาน วางหลักในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นระยะเวลาเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

แม้ศาลปกครองจะได้มีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังเกิดปัญหาต่อผู้เสียหายในทางปฏิบัติ อันเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้ ซึ่งได้อ้างมาแล้วในบทที่ 4 ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 656/2553 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินผู้ถูกฟ้องคดีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) ของผู้ฟ้องคดีทับที่ดินของผู้อื่นโดยมิชอบ แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3ก.) พันระยะเวลาตามแนวคำวินิจฉัยข้างต้นแล้ว แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและผู้ฟ้องคดีไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยของรัฐ ก็ไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพราะเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

รวมถึงในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.37/2555 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิการต่อระยะเวลาปฏิบัติงานเมื่อเกษียณอายุในตำแหน่งพนักงานประจำ รวมทั้งหมดโอกาสที่จะได้รับรายได้ในตำแหน่งพนักงานพนักงานพิเศษ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2547 อันมีผลเป็นการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลัง แต่ได้ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ถูกต้อง แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือตอบปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ก็มีอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิที่จะนำการตอบปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง



2370850138

CT IThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

อีกทั้งยังมีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่ง¹⁹⁹ ยังได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดอันเป็นไปตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้เสียหายไม่ได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้นผู้เสียหายจึงไม่มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว เนื่องจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพราะทำให้ผู้เสียหายเข้าใจว่าสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาใดก็ได้ ทั้งนี้แม้กรณีดังกล่าวจะไม่มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยอันเป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้แล้วว่า ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดอันเป็นระยะเวลาเช่นเดียวกับการฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนเมื่อพ้นระยะเวลาตามแนวคำวินิจฉัยข้างต้นแล้ว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอนั้น ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะถือว่าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

¹⁹⁹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 110/2553

อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดขาดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 5 และผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนตามมาตรา 11 ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นสิทธิของผู้เสียหายในการเลือกที่จะขอให้มีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น หากผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ผู้เสียหายก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้²⁰⁰ วิธีการข้างต้นจึงเป็นเพียงทางเลือกให้กับผู้เสียหายในการดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น โดยผู้เสียหายสามารถเลือกใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลหรือใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก็ได้

ทั้งนี้ หากผู้เสียหายต้องการใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายสามารถทำได้หรือไม่นั้นไม่มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้วพบว่า มีกรณีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวให้พึงวิเคราะห์ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2557 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในชั้นจับกุมและสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีขณะปฏิบัติหน้าที่ จึงยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีการค่าพิพาทหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีอาญาผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

นอกจากนั้น ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516/2560 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเคียนผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินโครงการก่อสร้างถนนผิวจราจรรुक้าเข้าไปในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความเสียหายดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าอยู่ระหว่างการตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความ

²⁰⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.339/2552

เสียหายดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อคดีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แล้ว แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2557 หรือคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516/2560 ผู้เสียหายมีสิทธินำคดีดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลได้ อย่างไรก็ตาม ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งฉบับ โดยมีหลักการและเหตุผลว่า เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเนื่องจากมูลละเมิดเป็นมูลหนี้ทางแพ่ง การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนควรฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... ที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 ได้กำหนดถึงกรณีที่เอกชนผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหน่วยงานของรัฐยังไม่มีคำวินิจฉัย หากผู้เสียหายต้องการจะฟ้องคดีต่อศาลก็ต้องถอนคำขอที่ได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน²⁰¹ รวมถึงกรณีที่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายย่อมไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีก²⁰²

อีกทั้งมีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม²⁰³ ยังได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า ผู้ยื่นคำขอได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม ถือได้ว่าผู้ยื่นคำขอได้เลือกใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้ต่อมาจะได้มีการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องรับคำขอของผู้ยื่นคำขอไว้พิจารณา ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาล หรือการยื่นคำขอแล้วคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาล หรือการฟ้องคดีแล้วคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาจึงไปยื่นคำขอ เพราะจะทำให้เกิดปัญหากรณีคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐแตกต่างจากคำพิพากษาของศาล เนื่องจากการที่ให้องค์กรสององค์กร คือ ศาลและหน่วยงานของรัฐพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกันอาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้ ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็น

²⁰¹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... มาตรา 15

²⁰² ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ... มาตรา 17

²⁰³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 603/2551

ผู้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอไปแล้วประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายต้องถอนคำขอที่ได้ยื่นต่อหน่วยงานของรัฐก่อนฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลไปแล้วประสงค์ที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้เป็นอันยุติโดยหน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธคำขอได้ ทั้งนี้กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอพร้อมกับการฟ้องคดีในวันเดียวกันก็ย่อมไม่สามารถทำได้เช่นกัน อันแสดงให้เห็นว่าผู้เสียหายไม่สามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐและใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐขอใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมกันทั้งสองทางได้

ในขณะที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 กรณีการยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนต่อฝ่ายปกครองถือเป็นเงื่อนไขก่อนฟ้องคดี กล่าวคือ ถ้าฝ่ายปกครองกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายจากการบริการสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนก่อนเสมอ หากผลการพิจารณาของฝ่ายปกครองไม่เป็นที่พอใจหรือฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอผู้เสียหายจึงจะมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถเลือกใช้สิทธิยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาลได้เหมือนในระบบกฎหมายไทย แต่ในขณะที่ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้กำหนดให้ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายก่อนแต่อย่างใด โดยผู้เสียหายสามารถเลือกใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนการฟ้องคดีเสมอเหมือนเช่นระบบกฎหมายฝรั่งเศส อาจเป็นปัญหาต่อบริบทของระบบกฎหมายไทย เนื่องจากเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพราะกฎหมายได้กำหนดให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แทนการฟ้องคดีต่อศาลได้ เพื่อเป็นการผ่อนภาระให้แก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งจะต้องเสียเวลาและเสียค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ผู้เสียหายควรที่จะเลือกใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐหรือสิทธิฟ้องคดีต่อศาลอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากการให้หน่วยงานของรัฐหรือศาลต้องพิจารณาคดีที่มีมูลเหตุเดียวกัน อาจทำให้ผลการวินิจฉัยมีความแตกต่างกันได้ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อในทางปฏิบัติต่อไป จึงเห็นสมควรให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทน

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอของผู้เสียหาย แล้วผู้เสียหายไม่พอใจในผลการวินิจฉัยคำขอค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.83/2560 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน



สอบสวนสถานีตำรวจนครบาลหลักสองผู้ถูกฟ้องคดีที่จับกุมผู้ฟ้องคดี และปรากฏในภายหลังว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ต้องหาในคดีอาญาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นการละเมิดอันเกิดขึ้นจากขั้นตอนการใช้อำนาจจับกุมของพนักงานสอบสวน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา 11 กำหนดว่า เมื่อบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ดังนั้นเมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอนั้นโดยเร็ว ซึ่งปัญหามีอยู่ว่า ผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ทั้งต้องพิจารณาถึงลักษณะของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5²⁰⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจปกครอง ดังนั้น มาตรการหรือการกระทำใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำลงโดยไม่ได้

²⁰⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

อาศัยอำนาจรัฐ เช่น การตกลงทำสัญญาหรือการบอกเลิกสัญญาทางแพ่งกับเอกชน ย่อมไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์อันมุ่งต่อผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ มีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ทางปกครองขึ้นและก่อให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมาย อันอาจมีผลเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ และเป็นการกระทำที่เกิดผลเฉพาะกรณี ซึ่งไม่ได้หมายความจำกัดถึงขนาดที่จะต้องระบุตัวผู้รับคำสั่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงคำสั่งที่ระบุกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอที่อาจจะระบุตัวได้ด้วย เช่น กลุ่มบุคคลที่ชุมนุมประท้วง อยู่บริเวณท่าเนียบรัฐบาล เป็นต้น อีกทั้งคำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอก อันเป็นการกระทบกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ดังนั้น การเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาออกคำสั่งทางปกครอง ย่อมไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง อนึ่ง คำสั่งทางปกครองย่อมแตกต่างจากคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง คำสั่งภายในฝ่ายปกครองเป็นการสั่งของผู้บังคับบัญชาในวงงานหรือในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ใช่การสั่งงานในวงงาน เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่คำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำความเข้าใจทางกฎหมายเสนอ เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เป็นต้น²⁰⁵

เมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับผลของพิจารณาคำขอตั้งต่อไปนี้ ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองที่ 64/2547 ซึ่งสามของผู้ฟ้องคดีขับรถตกถนนเสียชีวิต เนื่องจากกรมทางหลวงและกระทรวงคมนาคมผู้ถูกฟ้องคดี สร้างทางโดยไม่มีแสงสว่าง ไม่มีเครื่องหมายแสดงทางสิ้นสุด ไม่สร้างกำแพงกั้นหรือมีเครื่องกีดขวางไว้ ทำให้ผู้ขับขี่มองเห็นในระยะพอสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปยังผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

นอกจากนั้นยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 836/2547 ซึ่งสามของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ผู้ถูกฟ้องคดีขับรถกระบะชนกับรถยนต์ของสามของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอให้ผู้

²⁰⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 30-33.



ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงบางส่วนเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยอ้างว่าผลการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณามีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ แต่เป็นการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุละเมิด ที่มีใช้การกระทำละเมิดทางปกครอง ซึ่งโดยหลักแล้วการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าวจะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

รวมถึงในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2550 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเจ็บปวดอันเนื่องจากการผ่าตัด ต้องพักรักษาตัวทำให้ขาดรายได้ เนื่องจากแพทย์ในสังกัดโรงพยาบาลสมเด็จพระพุทธเลิศหล้าผู้ถูกฟ้องคดีตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีด้วยความประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีไปฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่การตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีเป็นหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับมอบหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้นจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลยุติธรรม

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้งสามกรณีข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ผลการวินิจฉัยคำขอค่าสินไหมทดแทนจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น ศาลพิจารณาจากลักษณะการกระทำละเมิดเป็นสิ่งสำคัญ หากการกระทำละเมิดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันทำให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลักษณะการกระทำละเมิดตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2547 แล้วพบว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งแจ้งปฏิเสธชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น คดีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในการฟ้องเรียกหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าว คดีนี้จะ

เห็นได้ว่า ผลการวินิจฉัยคำสืงใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 836/2547 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2550 นั้น แม้หน่วยงานของรัฐพิจารณาขอใช้คำสืงใหม่ทดแทนเพียงบางส่วนหรือปฏิเสธผลการวินิจฉัยคำขอคำสืงใหม่ทดแทน แต่ลักษณะของการกระทำละเมิดดังกล่าว มิใช่การกระทำละเมิดทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ผลการวินิจฉัยคำสืงใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐแจ้งมายังผู้เสียหาย จึงไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง อันจะทำให้ผู้เสียหายที่ไม่พอใจในผลการวินิจฉัยคำสืงใหม่ทดแทนของหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเห็นได้ว่าศาลได้วางหลักการพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำละเมิดว่า มาจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปหรือมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถ้าเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปก็อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายก็อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการได้มีความเห็นในเรื่องของผลการวินิจฉัยคำขอคำสืงใหม่ทดแทนออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก เห็นว่า ผลการวินิจฉัยคำขอคำสืงใหม่ทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง และแนวทางที่สอง เห็นว่า ผลการวินิจฉัยคำขอคำสืงใหม่ทดแทนไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามแนวทางแรกก็เห็นว่า ผลการวินิจฉัยคำขอคำสืงใหม่ทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า การกระทำละเมิดอันเป็นมูลเหตุแห่งการยื่นคำขอให้หน่วยงานขอใช้คำสืงใหม่ทดแทน อาจแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดสองประเภทนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกัน การฟ้องโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยเกี่ยวกับคำสืงใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยเกี่ยวกับคำสืงใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงอยู่ในเขตอำนาจศาลที่ต่างกันด้วย ซึ่งในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยเกี่ยวกับคำสืงใหม่ทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดที่ไม่ได้ใช้อำนาจตาม



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

กฎหมาย ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาโต้แย้งคำสั่ง คือ ศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาการฟ้องโต้แย้งคำสั่งของศาลปกครอง ไม่ว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อันเป็นมูลเหตุแห่งการยื่นคำขอนั้น เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้แรงทางกายภาพด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เพราะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁰⁶

ส่วนแนวทางที่สองที่เห็นว่า ผลของคำขอวินิจฉัยคำสั่งใหม่ทดแทนไม่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในคราวประชุมสัมมนา เรื่อง “สถานะทางกฎหมายของคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2545 ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย โดยมีความเห็นในประเด็นที่ว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 และผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา 11 หากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เพียงบางส่วนนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงว่า ตามแนวความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือว่า คำสั่งตามมาตรา 11 ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองเพราะเป็นเพียงการทำข้อตกลงเกี่ยวกับความเสียหายและค่าสินไหมทดแทน มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย²⁰⁷ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นเพียงการปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามปกติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย คำวินิจฉัยที่ปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

²⁰⁶ อำพน เจริญชินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, หน้า 62-65.

²⁰⁷ ประพล ศิริปรีชา, "ปัญหาการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539" (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 5 สำนักงานศาลปกครอง, 2553), หน้า 17.

อีกทั้งยังมีความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ในโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่จัดขึ้นในวันศุกร์ที่ 26 สิงหาคม 2554 ซึ่งมีความเห็นว่า ผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐมิได้มีฐานมาจากนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนแต่เกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่งซึ่งเป็นนิติเหตุ ดังนั้นผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐจึงเป็นเพียงหนังสือแจ้งให้ชำระหนี้เท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง²⁰⁸ ซึ่งสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เอาไว้ว่า คำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง²⁰⁹ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการบังคับชำระค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นมูลหนี้ทางแพ่ง ทั้งของเอกชนและของหน่วยงานของรัฐใช้ระบบการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน

จากความเห็นทางวิชาการข้างต้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางแรกที่เห็นว่า ผลของคำวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาถึงลักษณะการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอแล้ว ผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ต้องเป็นความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อยู่แล้ว ดังนั้นผลของคำวินิจฉัยคำขอดังกล่าวไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามย่อมกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียหาย ทั้งนี้ปัญหาว่าสถานะของผลของคำวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เป็นปัญหาทางวิชาการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้น เพราะมีกฎหมายกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลไว้อย่างชัดเจนแล้ว กล่าวคือ หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยคำขอ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง²¹⁰ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาล

²⁰⁸ "สรุปผลโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ", (วันศุกร์ ที่ 26 สิงหาคม 2554 ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร), หน้า 8.

²⁰⁹ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 14 วรรคสอง

²¹⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14

ปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106 ได้กำหนดให้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ดังนั้นหากเป็นการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองย่อมอยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่หากเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปอันเป็นการกระทำละเมิดทางแพ่งย่อมอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ในขณะที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศส ก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลปกครอง ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเสียก่อน เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธทั้งหมดหรือบางส่วน การปฏิเสธดังกล่าวย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ยื่นคำขอสามารถนำไปฟ้องต่อศาลได้ ดังนั้นหลักที่ว่าจะต้องมีคำสั่งทางปกครองก่อนจึงเป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับผู้ฟ้องคดีที่จะต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้มีคำสั่งก่อนจะนำคำสั่งดังกล่าวไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล ในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยไม่มีคำสั่งทางปกครอง ศาลจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ในขณะที่ระบบกฎหมายเยอรมันมิได้กำหนดให้ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อนแต่อย่างใด โดยผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่ากรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ถือว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นสิทธิ



2370850138

CU-Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ทั้งนี้ ความรับผิดชอบที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครองได้ ต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 เฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของตามลักษณะข้างต้นเท่านั้น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปพบว่า ถ้อยคำของการกระทำดังกล่าวไม่มีคำนิยามกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนจึงทำให้ผู้เสียหายฟ้องคดีผิดศาลอยู่เสมอ อันเป็นเหตุให้ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มีปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติ เพราะมีการโต้แย้งจากคู่ความในคดีตลอดจนมีแนวทางการวินิจฉัยคดีที่ขัดแย้งในเรื่องเดียวกันระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมที่ทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในกรณีที่เกิดขึ้น อันส่งผลให้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลออกมาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก กรณีการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549 ซึ่งรายนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตยานนาวาผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิบัติหน้าที่ขับรถเก็บขนมูลฝอยด้วยความประมาท ผู้ฟ้องคดีจึงทำหนังสือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดอันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นอกจากนั้น ยังมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 23/2551 ซึ่งรัฐของโจทก์ได้รับความเสียหายจากการที่จำเลย (กรมทางหลวง) ปรับปรุงและก่อสร้างถนน โดยดินและเศษวัสดุที่กอง



2370850138

CU Thesisis 5986018834 thesisis / revv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ไว้แนวรั้วกำแพงปิดกั้นกีดขวางทางน้ำ ทำให้เกิดน้ำท่วมขังและกัดเซาะโครงสร้างรากฐานตลอดแนวกำแพงรั้วของโจทก์ แม้ประเด็นแห่งคดีจะเป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดจากหน่วยงานทางปกครอง แต่เหตุละเมิดตามคำฟ้องจากการกระทำของจำเลย มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

แนวทางที่สอง กรณีการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 63/2553 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอ้อมน้อยได้ดำเนินการปักเสาไฟฟ้า และพาดสายไฟฟ้าแรงสูงเข้าไปในบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจ่ายกระแสไฟฟ้า คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นอกจากนั้น ยังมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 72/2555 ซึ่งที่ดินของโจทก์ได้รับความเสียหายอันเกิดจากเศษผักตบชวา เศษวัชพืชและขยะที่ขุดลอกไปอุดท่อระบายน้ำ ทำให้เกิดน้ำท่วมสวนผักของโจทก์ เนื่องจากจำเลย (องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี) ได้ใช้รถแบคโฮขุดลอกคลองระบายน้ำที่อยู่ติดกับที่ดินที่โจทก์เช่าทำสวนผัก ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงปราศจากความระมัดระวัง ขอให้จำเลยทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้จำเลยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีหน้าที่บำรุงรักษาทางน้ำ รักษาความสะอาดทางน้ำ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การละเมิดดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง²¹¹

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดค่านियามระหว่างกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป ได้ก่อให้เกิดปัญหาใน

²¹¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 72/2555

การตีความในเรื่องดังกล่าว ทำให้มีคำวินิจฉัยออกเป็นสองแนวทาง ซึ่งจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549 ในแนวทางแรกและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 72/2555 ในแนวทางที่สองพบว่า เป็นกรณีที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของตนไปจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลเช่นเดียวกัน แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผลการพิจารณาพิพากษากลับมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ในการบริการสาธารณะ กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ ซึ่งโดยปกติการกระทำที่จะไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่นได้ จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว อาจมีการกระทำในหลายลักษณะหรือหลายขั้นตอน เมื่อพิจารณาเฉพาะส่วนในบางลักษณะหรือบางขั้นตอนแล้ว ก็อาจดูเหมือนว่าไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่หากพิจารณาทั้งเรื่องก็จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมาย²¹²

ดังนั้น ผลคำวินิจฉัยทั้งสองกรณีจึงมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549 ในแนวทางแรก การให้เหตุผลได้มุ่งเน้นไปที่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดว่าเป็นการกระทำทางกายภาพในการปฏิบัติหน้าที่ คดีจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองอันถือเป็นการพิจารณาบางขั้นตอน โดยไม่ได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานเขตยานนาวาในการบริการสาธารณะ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในภาพรวม ดังเช่นคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 72/2555 ในแนวทางที่สอง ที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ชัยรบแบคโฮกระทำการทางกายภาพภายในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการขูดลอกคลองทำให้เศษวัชพืชและขยะที่ขูดลอกไปอุดท่อระบายน้ำ ทำให้น้ำท่วมสวนผักของบุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งกรณีนี้จะพบว่า ได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ไม่ได้มีการพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่บางขั้นตอนไปที่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ ความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการบริการสาธารณะอันเกิดจากการใช้เครื่องจักรกลเช่นเดียวกัน

จากความไม่ชัดเจนของกฎหมายข้างต้นอันทำให้ส่งผลต่อเรื่องเขตอำนาจศาล ดังที่ผู้เขียนได้ศึกษาถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยจะศึกษาร่าง

²¹² อนุชา สุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักการบริหารจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, หน้า 80.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ที่จัดทำโดยคณะกรรมการ
 กฎฎีกา โดยกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษที่มีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธาน ที่เสนอต่อ
 คณะรัฐมนตรี สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย จึงนำร่าง
 กฎหมายดังกล่าวพร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในร่างกฎหมายกฎหมาย
 ดังกล่าวจะนำมากล่าวเฉพาะมาตราที่กำหนดเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีข้อพิพาทที่
 เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งในตัวบทมาตราได้มีการ
 การเปลี่ยนแปลง แต่เนื้อหานั้นมีข้อความเหมือนกัน โดยเรื่องดังกล่าวบัญญัติอยู่ในมาตรา 8 แห่งร่าง
 พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่า “คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ได้แก่ ... (3) คดี
 เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วย
 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่...” ซึ่งจากการศึกษาร่างกฎหมายมาตราดังกล่าวนั้น ที่ประชุม
 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมายดังกล่าว แต่ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น
 คณะหนึ่งเพื่อพิจารณา โดยมีศาสตราจารย์มารุต บุณนาค เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่ง
 คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีการประชุมพิจารณาร่างกฎหมาย และในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ
 ได้มีการแก้ไขข้อความในมาตรา 8 เป็นมาตรา 9 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา
 หรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้ ... (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ
 หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง
 ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่
 ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร...”

ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสากววงศ์ หนึ่งใน
 คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่า การที่จะกำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการ
 พิจารณาคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดทั้งหมด ให้นำไปถึงคดีละเมิดในลักษณะเป็นการ
 กระทำทางกายภาพ เช่น คดีละเมิดที่เกิดจากรถชน ซึ่งในสถิติคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีมาก การที่จะกำหนด
 รวมคดีข้อพิพาทดังกล่าว จะทำให้ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นเป็นศาลที่พิจารณาคดีข้อพิพาทในลักษณะ
 ดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งในความเป็นจริงแล้วจุดประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองนั้นก็เพื่อพิจารณา
 พิจารณาพิพากษา มีคำสั่งในการกระทำทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองที่ศาล
 ยุติธรรมไม่อาจก้าวล่วงลงไปพิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น การยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ
 และถ้าเป็นการละเมิดเกิดขึ้นซึ่งผู้เสียหายต้องการได้รับการเยียวยาโดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทน



2370850138

 CT :Thesisis 5986018834
 thesisis / revv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

จากการกระทำดังกล่าว ก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจในการชดเชยค่าเสียหายในคดีเดียวกัน โดยไม่ต้องไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมอีกคดีหนึ่ง จึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ในการกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีละเมิดของไทย ได้มีการจำกัดเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีข้อพิพาทดังกล่าวให้มีเขตอำนาจอย่างแคบ ต่อมาคณะกรรมการได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างดังกล่าวต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบกับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว และได้มีการแก้ไขข้อความในร่างกฎหมายมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จากคำว่า “...คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...” แก้ไขเป็น “...คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...” ส่วนข้อความอื่นยังคงเหมือนกับร่างที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเสนอทุกประการ²¹³

เมื่อพิจารณาที่ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... แล้วจะเห็นว่า ผู้พิจารณาร่างกฎหมายพยายามใช้เกณฑ์เรื่องการใช้อำนาจมาแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในเรื่องความรับผิดทางละเมิด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาเมื่อต้องวินิจฉัยความรับผิดของฝ่ายปกครองจากการกระทำทางกายภาพ โดยหากพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายเยอรมันแล้วจะพบว่า ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้ใช้เกณฑ์เรื่องการใช้อำนาจมาแบ่งแยกละเมิดทางปกครองออกจากละเมิดในทางแพ่งของฝ่ายปกครอง แต่พิจารณาจากเนื้อหาของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายว่า เชื่อมโยงกับกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน เนื่องจากการกระทำทางกายภาพมีสภาพเป็นกลาง โดยตัวของการกระทำนั้นไม่อาจจัดให้อยู่ในแดนของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนได้ อีกทั้งระบบกฎหมายเยอรมันยังพยายามอธิบายโดยใช้บริบทแวดล้อมของการกระทำหรือเจตจำนงของเจ้าหน้าที่เป็นเกณฑ์ เช่น การขับรถของเจ้าหน้าที่ในหน้าที่ที่เป็นการละเมิดบุคคลอื่น ระบบกฎหมายเยอรมันจะพิจารณาว่าการขับรถนั้นเจ้าหน้าที่ขับรถไปทำอะไร ถ้าขับรถไป

²¹³ ปิ่น มาศรีนวล, "ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 130-131.

ตกลงทำสัญญาทางปกครอง ละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นย่อมเป็นละเมิดทางปกครอง แต่ถ้าขับออกไปในกิจการทั่วไป เช่น ไปซื้ออุปกรณ์สำนักงาน ละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นย่อมเป็นละเมิดทางแพ่ง²¹⁴

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีการกระทำละเมิดมีอยู่จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ซึ่งในร่างดังกล่าวได้มีการกำหนดถึงเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการพิจารณาคดีละเมิดที่เกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ค่านิยามคำว่า ศาล ให้หมายถึง ศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง²¹⁵ ดังนั้นไม่ว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปก็ตาม ถ้าเอกชนผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องเรียกเฉพาะค่าสินไหมทดแทนก็ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งร่างในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลดังกล่าวนี้ นักกฎหมายรวมทั้งนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่กำหนดเขตอำนาจศาลเช่นนี้²¹⁶ โดยให้เหตุผลว่า การกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการใช้อำนาจรัฐเหนือเอกชน เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน จึงควรอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่หากย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็พบว่า พระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้ชัดเจนแล้วว่า การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อเอกชน ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีการประกาศใช้บังคับก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองตามมา ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ในปี พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพียงอย่างเดียว อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

²¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554), หน้า 440.

²¹⁵ ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 4

²¹⁶ "สรุปผลโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่", หน้า 23-27.

ไม่ว่าการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปก็ตาม จึงเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ส่วนหนึ่งก็เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลยุติธรรมกับเขตอำนาจศาลปกครอง ทั้งที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเขตอำนาจศาลไว้แล้ว แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้กำหนดเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการกระทำละเมิดไว้อย่างแคบเฉพาะการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ดังกล่าว ส่วนหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาถึงระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความเสียหายของเอกชนที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้นที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 นั้น คดีพิพาทที่เกิดขึ้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองดังคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันในคดี Blanco ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยแรกที่เป็นพื้นฐานสำคัญของหลักที่ว่า บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยความรับผิดของรัฐในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนจากบุคคลที่ทำงานในองค์กรบริการสาธารณะ การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองเพื่อการบริการสาธารณะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลยุติธรรมไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีที่เอกชนฟ้องฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ แม้จะมีใช้ฟ้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรมของฝ่ายปกครอง แต่เป็นการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองเพื่อการบริการสาธารณะ คดีนั้นก็จะไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง²¹⁷ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันดังกล่าวจึงเป็นการวางหลักสำคัญเอาไว้ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชน อันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงานให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ²¹⁸ ซึ่งจากคำวินิจฉัยศาลคดีขัดกันในคดีดังกล่าว ได้วางหลักสำคัญไว้สองประการ คือ ประการแรก เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีดังกล่าว เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นมี

²¹⁷ บุปผา อัครพิมาน, "คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส," *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ (สำนักงานศาลปกครอง)*. หน้า 335-336.

²¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, หน้า 177.

ที่มาจาก การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นภารกิจหลักของฝ่ายปกครอง ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่เพียงศาลเดียวที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ส่วนประการที่สอง ศาลปกครองได้วางหลักไว้ว่า ไม่ให้นำเอาหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวและต้องนำหลักเกณฑ์เฉพาะมาใช้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง จึงไม่สมควรนำเอากฎหมายเอกชนซึ่งใช้สำหรับความรับผิดชอบทั่วไประหว่างเอกชนด้วยกันมาปรับใช้กับการวินิจฉัยคดีดังกล่าว แต่สมควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วางกฎเกณฑ์พิเศษในการพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง²¹⁹

ส่วนระบบกฎหมายเยอรมัน การฟ้องเกี่ยวกับสิทธิการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 กลับสามารถฟ้องได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยจะพิจารณาจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ ซึ่งหากเป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในแดนของกฎหมายมหาชน ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่หากเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการฟ้องให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งจัดผลของความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นด้วยกับเขตอำนาจศาลของระบบกฎหมายฝรั่งเศส เนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองและพัฒนาการหลักกฎหมายปกครองของระบบกฎหมายไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งระบบศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยให้ศาลปกครองเป็นศาลที่อำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครอง และมีหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ดังนั้นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือมีการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ก็ควรที่จะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และไม่ควรมีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะอาจทำให้เกิดความลึกลับต่อระบบศาลคู่ตามระบบกฎหมายไทยที่มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของศาลอย่างชัดเจนแล้ว

²¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการให้คำจำกัดความของการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปไว้ แต่ในทางปฏิบัติการวินิจฉัยถึงลักษณะการกระทำทั้งสองกรณีก็ยังคงมีข้อโต้แย้งอยู่ เนื่องจากลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่นำมาพิจารณาย่อมมีความแตกต่างไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะวางมาตรฐานให้ศาลวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดไปในแนวทางเดียวกันได้ทั้งระบบ ทั้งนี้ ความเห็นหรือดุลพินิจที่ใช้อาจแตกต่างกันไปตามความรู้ความชำนาญ ตลอดจนประสบการณ์ของผู้มีอำนาจที่ใช้วินิจฉัย เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงพบว่าหลายครั้งที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำละเมิดในลักษณะเดียวกันแต่กลับมีผลการพิจารณาความรับผิดที่แตกต่างกัน ดังเช่นตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้ว

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนแล้วตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้สำหรับประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้วนั้น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ทำให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก วินิจฉัยว่า ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แนวคำวินิจฉัยที่เป็นไปตามแนวทางแรก ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 142/2549 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลตะพงผู้ถูกฟ้องคดี ได้ดำเนินการ



ก่อสร้างถนน เป็นเหตุให้ท่อส่งน้ำเพื่อการเกษตรของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ตรวจสอบและพิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีปฏิเสธไม่ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ เมื่อเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา 51 แล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

นอกจากนั้น ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 501/2555 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการถูกตัดสิทธิในอันที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จนทำให้ต้องลาออกจากราชการ เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ละเลยต่อหน้าที่ในการเพิกถอนแก้ไขกฎ ก.ตร. และยังคงใช้กฎ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงจเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการตำรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีขอใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการขอใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เมื่อเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา 51 แล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคดีไว้พิจารณาได้

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่า ให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แนวคำวินิจฉัยที่เป็นไปตามแนวทางที่สอง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2552 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงผู้ถูกฟ้องคดีบุกรุกและลักทรัพย์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อนำทรายไปใช้ในการป้องกันน้ำกัดเซาะฐานตอม่อสะพาน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้แจ้งผลการวินิจฉัยคำขอให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด เมื่อเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันตามมาตรา 11 แล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

นอกจากนั้น ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 714/2552 ซึ่งกรณีผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ต้องหยุดดำเนินการก่อสร้างอพาร์ทเมนต์และโรงแรม เนื่องจากได้รับแจ้งว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ แต่ต่อมาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่า ได้มีการแก้ไขแบบก่อสร้างจึงยกเลิกการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันตามมาตรา 11 แล้ว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้วในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดปัญหาในการตีความส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีที่มีข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่กลับมีผลการพิจารณาที่แตกต่างกันอันแบ่งออกเป็นสองแนวทาง ซึ่งในแนวทางแรก ศาลปกครองเห็นว่า ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกับระยะเวลาสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดทางแพ่งตามมาตรา 448 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนด 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้น 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 ถือเป็นระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้วจึงสามารถใช้ระยะเวลาตามมาตรา 51 ได้ด้วยเช่นกัน

ในขณะที่แนวทางที่สอง ศาลปกครองเห็นว่า ให้ยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายที่ไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ในทำนองเดียวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนยังไม่พอใจในจำนวนค่าทดแทนที่ดินได้รับที่ได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจาก

เจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้²²⁰ ก็ให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี²²¹ โดยไม่ต้องขอให้ศาลเพิกถอนการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้นหรือผลการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด แต่ปัจจุบันเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 มาตรา 12 กำหนดให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ยังคงมีผลบังคับอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเปิดทำการศาลปกครองกลางตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเหตุผลในท้ายประกาศการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง บัดนี้เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยตรงแล้ว จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์ให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลปกครอง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... ได้กำหนดถึงระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้วไว้อย่างชัดเจน เมื่อผู้เสียหายไม่พอใจในผลคำวินิจฉัย โดยให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ที่มีคำวินิจฉัย²²² ซึ่งกำหนดให้ฟ้องต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากมูลหนี้ละเมิดเป็นมูลหนี้ทางแพ่ง

ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับการนำระยะเวลาการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามแนวทางที่สองมาใช้บังคับ ซึ่งถึงแม้จะมีการยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ระยะเวลาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เก้าสิบวันนั้นก็ยังคงบังคับใช้ได้ เพียงแต่

²²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 49

²²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 50

²²² ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... มาตรา 16

เปลี่ยนตัวองค์กรผู้พิจารณาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการเปลี่ยนเป็นศาลปกครองที่เป็นองค์กรตุลาการเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองเท่านั้นและเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการจ่ายเงินของรัฐเป็นค่าสินไหมทดแทนต่อไป คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงถือเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ²²³ อีกทั้งการพิจารณาคดีละเมิดก็ควรที่จะจบโดยเร็วไม่ควรใช้ระยะเวลาาน เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีขึ้นเพื่อสร้างหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปได้ไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ ภาระหน้าที่ เงินเดือนและความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น โดยรัฐต้องกำหนดให้ได้สัดส่วนกันอันจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ²²⁴



2370890138

CT :Thesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

²²³ สะเทือน ชูสกุล, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครอง" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=l&actCode=71&head=4&item=n5>.

²²⁴ สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "สรุปสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/outsidedata/outside16/pdfs/lawwib2539.pdf>.

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนรวม ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนซึ่งเป็นการสนองความต้องการของคนหมู่มากในสังคม เป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินงานทุกอย่างของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงต้องอยู่บนหลักการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ผลทางกฎหมายมหาชนจึงทำให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานะเหนือกว่าเอกชนในการดำเนินกิจการของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะ หลักกฎหมายมหาชนถือว่าการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยที่การดำเนินกิจกรรมของรัฐในการบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีขึ้น เพื่อสนองความต้องการของประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี การจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณีอาจส่งผลกระทบต่อเอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อเอกชน รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน แล้วแต่กรณี และการให้เอกชนมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนิติรัฐ เมื่อกล่าวถึงความรับผิดชอบของรัฐ แต่เดิมนั้นระบบกฎหมายต่างๆ ถือหลักที่คล้ายกันว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้สืบเนื่องจากอิทธิพลของแนวความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The King Can Do No Wrong) ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐได้รับความคุ้มกันไม่ให้ถูกฟ้องคดี ต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ ไม่ได้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป หลักการในเรื่องนี้ได้คลายความเข้มข้นลง ระบบกฎหมายต่างๆ เริ่มยอมรับความรับผิดชอบของรัฐมากขึ้น และได้พัฒนาหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของรัฐมาตามลำดับ ปัจจุบันหลักที่ว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบไม่อาจนำมาใช้ได้อีกต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากวิวัฒนาการของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองทำให้รัฐปัจจุบันต้องเข้าไปมีบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้น และมีโอกาสก่อให้เกิดความ



2370850138

CT IThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

เสียหายแก่เอกชนเพิ่มขึ้นด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการหรือวิธีการต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชน

เมื่อกล่าวถึงความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองเป็นความรับผิดชอบหลักที่ได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับ โดยที่ในระบบกฎหมายไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ แต่หลักเกณฑ์ในทางสารบัญญัติที่ว่ากระทำความผิดในลักษณะใดเป็นละเมิดนั้น ยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ถ้าการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนบุคคลภายนอกแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีวิธีการที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น 2 วิธี คือ วิธีแรก การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือสั่งให้กระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และวิธีที่สอง การใช้สิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในขณะที่หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐอาจรับผิดได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชนและหลักในกฎหมายแพ่งซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ หากความรับผิดเกิดขึ้นจากการบริการสาธารณะ ความรับผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดของรัฐโดยตรง เจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ ตัวเจ้าหน้าที่ไม่มีความสำคัญ เพราะถ้าการกระทำละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้ว ย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดโดยตรงไม่ใช่รับผิดแทน การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงิน เหตุผลการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส จำกัดเฉพาะการชดใช้เป็นเงิน เนื่องจากศาลไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้อำนาจรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงไม่อาจมีคำพิพากษาสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการชดใช้ความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดได้ เพราะหากมีคำพิพากษาในลักษณะดังกล่าวมีผลเท่ากับศาลปกครองเข้าไปสั่งการในทางปกครองเองซึ่งไม่อาจเป็นไปได้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หากมีการกระทำของฝ่ายปกครอง ผู้เสียหายไม่มีสิทธิเลือกการเรียกร้องค่าเสียหาย

เหมือนกับระบบกฎหมายไทย ในการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐนั้น ก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องยื่นคำร้องต่อองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายก่อน เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนไม่ตรงตามคำขอ ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ยื่นคำขอสามารถนำไปฟ้องต่อศาลปกครองได้

นอกจากนั้น หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน มีลักษณะเป็นความรับผิดโดยอ้อมของรัฐ กล่าวคือ รัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตนในการปฏิบัติหน้าที่แล้วไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก การพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐครบองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ จึงพิจารณาจากตัวเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้กระทำ ดังนั้นแม้การกระทำของเจ้าหน้าที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่หากเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยไม่เจตนาหรือไม่ประมาทเลินเล่อแล้วก็ไม่เป็นละเมิด แต่อาจจะต้องรับผิดตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐในลักษณะอื่นหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง นอกจากนี้ระบบกฎหมายเยอรมันยังแยกความรับผิดทางละเมิดของรัฐในทางกฎหมายมหาชนออกจากความรับผิดทางละเมิดของรัฐในทางกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางแพ่งหรือทางเอกชน รัฐย่อมต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ของตนตามหลักกฎหมายแพ่ง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน รัฐย่อมต้องรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตนไปก่อนตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดในทางมหาชน และถ้าต้องการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเท่านั้น

ทั้งนี้ ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายไทยมีความแตกต่างกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยระบบกฎหมายไทยผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ผู้เสียหายย่อมเลือกใช้สิทธิร้องขอค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ หรือจะใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเลยก็ได้ แต่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่สามารถทำได้ เพราะในระบบกฎหมายฝรั่งเศสการที่ผู้เสียหายจะฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้นั้น ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องต่อองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อน เมื่อองค์กรฝ่ายปกครองกำหนดค่าสินไหมทดแทนไม่เป็นที่พอใจของผู้เสียหายร้องขอ หรือฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณี

เช่นนี้ผู้เสียหายที่ยื่นคำขอจึงสามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ส่วนระบบกฎหมายเยอรมันการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม

ในระบบกฎหมายไทย กรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิร้องขอค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การที่บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาหรืออายุความในการใช้สิทธิยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ ศาลปกครองได้วางหลักแนวคำวินิจฉัยอันเป็นบรรทัดฐานไว้ ซึ่งแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด กรณีเช่นนี้ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ได้ก่อให้เกิดปัญหากับผู้เสียหายเพราะทำให้ผู้เสียหายไม่ทราบระยะเวลาในการยื่นคำขอที่ชัดเจน และผู้เสียหายจะทราบก็ต่อเมื่อเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลแล้ว ดังนั้นจึงมีกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลาตามแนวคำวินิจฉัยข้างต้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งแม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอแล้วผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพราะถือเป็นการใช้สิทธิเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต่างจากมาตรา 9²²⁵ และมาตรา 10²²⁶ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่กำหนดระยะเวลาสิทธิไล่เบี่ยระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่และสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจน

²²⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

²²⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การ

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการฟ้องคดีต่อ

ศาล

กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ 2 แนวทาง คือ สิทธิการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นเพียงทางเลือกให้ผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้เสียหายต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนแต่อย่างใด แตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่กำหนดให้การยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนต่อฝ่ายปกครองถือเป็นเงื่อนไขก่อนฟ้องคดี ทั้งนี้ หากในระบบกฎหมายไทยผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนการฟ้องคดีเสมอเหมือนเช่นระบบกฎหมายฝรั่งเศส อาจเป็นปัญหาต่อบริบทของระบบกฎหมายไทย เนื่องจากการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพราะกฎหมายได้กำหนดให้ผู้เสียหายที่สามารถใช้สิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แทนการฟ้องคดีต่อศาลได้ เพื่อเป็นการผ่อนภาระให้แก่ผู้เสียหายซึ่งจะต้องเสียเวลาและเสียค่าธรรมเนียมศาล ทั้งนี้ผู้เสียหายควรที่จะเลือกใช้สิทธิยื่นคำต่อหน่วยงานของรัฐหรือสิทธิฟ้องคดีต่อศาลอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากการให้หน่วยงานของรัฐหรือศาลต้องพิจารณาคดีที่มีมูลเหตุเดียวกัน อาจทำให้ผลการวินิจฉัยมีความแตกต่างกันได้ซึ่งอาจส่งผลต่อในทางปฏิบัติต่อไป ดังนั้น กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอไปแล้วประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายต้องถอนคำขอที่ได้ยื่นต่อหน่วยงานของรัฐก่อนฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลไปแล้วประสงค์ที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้เป็นอันยุติโดยหน่วยงานของรัฐสามารถปฏิเสธคำขอได้ ทั้งนี้กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอพร้อมกับการฟ้องคดีในวันเดียวกันก็ย่อมไม่สามารถทำได้เช่นกัน

เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”



2370850138

CU Thesisis 5986018834 thesisis / revv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

(3) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผลการวินิจฉัยคำขอค่าสินไหมทดแทนทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอหรือหน่วยงานของรัฐพิจารณาค่าสินไหมทดแทนแต่เพียงบางส่วนที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของผู้เสียหาย ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะถือว่าการกระทำและหน้าที่ของผู้เสียหายอันเป็นไปตามนัยของนิยามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองแล้วพบว่า มีความเห็นออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกที่เห็นว่า ผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนแนวทางที่สองเห็นว่า ผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป อันอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศาลพิจารณาจากมูลเหตุละเมิดเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางแรกที่เห็นว่า ผลของคำวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ต้องเป็นความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่แล้ว ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยคำขอดังกล่าวไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามย่อมกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียหาย

อย่างไรก็ดี ปัญหาว่าสถานะของผลของคำวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เป็นปัญหาทางวิชาการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดขึ้น เพราะมีกฎหมายกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลไว้อย่างชัดเจนแล้ว

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายว่ากรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกรณีใดเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป

กรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิร้องขอค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐแล้วไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอจากหน่วยงานของรัฐ จึงนำคดีไปฟ้องศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บางกรณีศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการ



ใช้อำนาจตามกฎหมายจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ปัญหาจึงเป็นปัญหาในการตีความทางกฎหมายอันส่งผลต่อเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่า ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันกลับสามารถฟ้องได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยจะพิจารณาจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทยบทบัญญัติเขตอำนาจศาลในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความขัดแย้งกันอยู่ โดยมาตรา 11 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า การกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอให้มิลิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต่อมาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ได้กำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ครอบคลุมถึงการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปถึงแม้จะเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการบริการสาธารณะก็ตาม จึงทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่มีผลมาถึงปัจจุบัน เพราะการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปกับการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายบางกรณีไม่อาจแยกได้ชัดเจน

(5) ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้ว

ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจผลการพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ซึ่งในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดทางปกครองไว้แตกต่างกันออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แนวทางที่สอง กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อย



แปดสิบวันหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ดังนั้น การฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นด้วย
กับการนำระยะเวลาการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หลังจากที่ถูก
ฟ้องคดีออกใบรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามแนวทางที่สองมาใช้บังคับ ซึ่งถึงแม้จะมีการยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว
ระยะเวลาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เก้าสิบวันนั้นก็ยังคงนำมาบังคับใช้ได้ เพียงแต่
เปลี่ยนตัวองค์กรผู้พิจารณาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการเปลี่ยนเป็นศาล
ปกครองที่เป็นองค์กรตุลาการเท่านั้น อีกทั้งการพิจารณาคดีละเมิดก็ควรที่จะจบโดยเร็วไม่ควรใช้ระยะ
เวลานาน เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีขึ้นเพื่อสร้าง
หลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล โดยรัฐต้องกำหนดให้ได้สัดส่วนกันอันจะ
สร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง รวมถึงการวิเคราะห์สภาพ
ปัญหาและอุปสรรคในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดใน
การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และการตีความเพื่อ
บังคับใช้กฎหมายของศาลมีความแตกต่างกัน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ
ที่เกิดขึ้น เพื่อให้การวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐานในเรื่อง
ดังต่อไปนี้

(1) ควรเพิ่มเติมเรื่องกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเรื่องหลักเกณฑ์
การใช้สิทธิเรียกร้องพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาลในบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความ
รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมว่า “...กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอค่า
สินไหมทดแทนต่อหน่วยงานของรัฐให้มีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้
ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด...” การแก้ไขเพิ่มเติมเช่นนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา



ในการตีความและบังคับใช้กฎหมายและเพื่อประโยชน์ต่อผู้เสียหายที่จะได้ทราบถึงเรื่องดังกล่าวอย่างชัดเจน

(2) ควรเพิ่มเติมเรื่องหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาลในบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอไปแล้วประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาล กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลไปแล้วประสงค์ที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐและกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอพร้อมกับการฟ้องคดีในวันเดียวกัน โดยเพิ่มเติมว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐยังไม่มีคำวินิจฉัย หากผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลต้องถอนคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน ในขณะเดียวกัน ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณา หากผู้เสียหายประสงค์จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิปฏิเสธคำขอดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ผู้เสียหายไม่สามารถใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐพร้อมกับการฟ้องคดีต่อศาลได้” เนื่องจากการที่ให้องค์กรสององค์กรพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกันอาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้ ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทน

(3) ควรเพิ่มเติมเรื่องสถานะของผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐในการขอใช้ค่าสินไหมทดแทนในบทบัญญัติมาตรา 11 โดยเพิ่มเติมว่า “...ผลการวินิจฉัยคำขอของหน่วยงานของรัฐให้ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง...” เพราะการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐขอใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ต้องเป็นความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อยู่แล้ว ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยคำขอดังกล่าวไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามย่อมกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้เสียหาย จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(4) ยกเลิกข้อความในบทบัญญัติมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย” และมาตรา 14 ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดให้ยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยตรง ดังนั้น กรณีปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้มีการวินิจฉัยแล้ว เมื่อผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองหลังจากที่ไม่พอใจผลการวินิจฉัยของ



2370850138

CU-Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

หน่วยงานของรัฐแล้ว ให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันวันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถึงแม้จะมีการยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ระยะเวลาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เก้าสิบวันนั้นก็ยังคงนำมาบังคับใช้ได้ เพียงแต่เปลี่ยนตัวองค์กรผู้พิจารณาจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เปลี่ยนเป็นศาลปกครองเท่านั้น

(5) กรณีไม่มีคำนิยามของกฎหมายระหว่างกรณีที่เป็นกรกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป จึงควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยปรับปรุงว่า “...กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง...” ซึ่งการเพิ่มเติมคำว่า “เนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง” ไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 ที่กำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทั้งการใช้อำนาจตามกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครองที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ


อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะเสนอให้มีการนิยามดังกล่าว ศาลก็จำเป็นต้องตีความคำนิยามดังกล่าวเช่นกัน เนื่องจากลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่นำมาพิจารณาย่อมมีความแตกต่างไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะวางมาตรฐานให้ศาลวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดไปในแนวทางเดียวกันได้ทั้งระบบ ทั้งนี้ ความเห็นหรือดุลพินิจที่ใช้อาจแตกต่างกันไปตามความรู้ความชำนาญ ตลอดจนประสบการณ์ของผู้มีอำนาจที่ใช้วินิจฉัย เมื่อเป็นเช่นนั้นศาลจึงควรตีความโดยพิจารณาเป็นกรณีไป



2370850138

CT :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ภาคผนวก

 CT IThesis 5986018834 thesis / rcv: 30072562 13:41:30 / seq: 11
2370860138

ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ.

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชำระเงินต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยถือว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งสร้างภาระแก่หน่วยงานของรัฐและไม่เหมาะสมเนื่องจากมูลหนี้ในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นมูลหนี้ในทางแพ่ง สมควรบังคับให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้โดยวิธีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระ ประกอบกับหนี้ที่เกิดขึ้นโดยผลของการกระทำละเมิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนกระทำละเมิดนั้น ไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ร่วมกับเอกชนเป็นคดีเดียวกันได้ เพราะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นระบบเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนอีกหลายประการ กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้รับผิดชอบ หรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กับสมควรกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดแยกออกจากบทบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติในขั้นตอนของฝ่ายบริหารหรือในขั้นตอนการฟ้องคดีให้มีความชัดเจน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



2370850138

CD IThesis 5986018334 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ร่าง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน พนักงานราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่ง ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และให้หมายความ รวมถึงลูกจ้างทุกประเภทที่หน่วยงานของรัฐจ้างให้ปฏิบัติงานด้วย เว้นแต่ลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทำนองเดียวกัน

“ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง



2370850138

CD iThesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

ความรับผิดชอบทางละเมิด

มาตรา 6 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้เสียหายหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานธุรการให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรอิสระด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 7 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนผู้เสียหายหรือผู้เสียหาย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้นโดยลำพังตนเองตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 8 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนผู้เสียหายหรือผู้เสียหาย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 6 หรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี ให้หน่วยงานของรัฐนั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / rev: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา 10 ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หรือเกิดจากการละเลยของหน่วยงานของรัฐในการเตือนถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากอันตรายอย่างร้ายแรงผิดปกติโดยเจ้าหน้าที่ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเกิดจากการละเลยในการบำบัดป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายนั้น ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ด้วย

มาตรา 11 สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 9 ที่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ออกแล้ว ถ้าหากมี จะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นก็ได้

มาตรา 12 ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 13 ในกรณีที่การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดจากความจงใจหรือการทุจริต มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 และบทบัญญัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามมาตรา 18 รวมทั้งบรรดาการให้สิทธิประโยชน์ใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเช่นนั้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้จงใจหรือร่วมกระทำการทุจริตด้วย มิให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น



2370850138

CD iThesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

หมวด 2

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด

ส่วนที่ 1

วิธีปฏิบัติของเอกชนผู้เสียหาย

มาตรา 14 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 6 ต้องรับผิดชอบ เอกชนผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนผู้เสียหายก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ในกำหนดนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐขยายระยะเวลาอีกได้ไม่เกินหกสิบวันก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว

คำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งย่อมทำให้อายุความสะอาดหยุดลงตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 15 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายยื่นคำขอตามมาตรา 14 และหน่วยงานของรัฐยังไม่มีคำวินิจฉัย หากเอกชนผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลต้องถอนคำขอตามมาตรา 14 ก่อน

มาตรา 16 ในกรณีที่หน่วยงานมีคำวินิจฉัยตามมาตรา 14 แล้ว หากเอกชนผู้เสียหายไม่พอใจในคำวินิจฉัย ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิคำวินิจฉัย

มาตรา 17 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ผู้นั้นไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 14



2370850138

CD :Thesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ส่วนที่ 2

วิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 18 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ก็ตาม หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบให้ไปเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด และการดำเนินงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

(2) หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งเพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลังโดยจะให้คณะกรรมการคณะเดียวหรือหลายคณะก็ได้ ทั้งนี้ จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้เป็นกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งก็ได้

(3) หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการรายงานของหน่วยงานของรัฐต่อกระทรวงการคลัง รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องในการแต่งตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

(4) หลักเกณฑ์ของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

(5) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายยื่นคำขอหรือฟ้องคดีต่อศาล

กฎกระทรวงนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรายงานต่อกระทรวงการคลังหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แตกต่างจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็ได้

มาตรา 19 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การยกเว้นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรายงานต่อกระทรวงการคลังหรือปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

(2) การผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน การค้ำประกัน การวางหลักประกัน และการรับสภาพหนี้ รวมทั้งการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

(3) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐให้แก่เอกชนผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

หลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะกำหนดให้แตกต่างจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็ได้

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดและคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามมาตรา 18 มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัย และให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยของผู้นั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และแจ้งผลให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง แล้วแต่กรณี ทราบต่อไป

มาตรา 21 ในกรณีที่มีการสอบสวนจนรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและรู้จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีหนังสือภายในสามสิบวันแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด



เจ้าหน้าที่ที่ได้รับหนังสือตามวรรคหนึ่ง อาจขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนกับหน่วยงานของรัฐได้ โดยทำหนังสือรับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อนชำระหนี้ หรือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดตามมาตรา 19 (2)

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนจนครบถ้วนให้หน่วยงานของรัฐยุติเรื่อง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อนชำระหนี้ หรือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่น ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลตามบทบัญญัติในหมวด 3 เว้นแต่

- (1) เป็นเรื่องที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนด
- (2) ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังให้ยุติเรื่อง หากเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับยกเว้นตาม (1) การแจ้งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งมิให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

หมวด 3

การฟ้องคดี

มาตรา 22 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นต่อศาลได้โดยตรง แต่จะฟ้องหรือขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้

มาตรา 23 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชน โดยมีใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลได้ แต่จะฟ้องหรือขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้

มาตรา 24 ในคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องเป็นจำเลย ถ้าจำเลยเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ จำเลยอาจขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ถ้าศาลเห็นสมควรให้ศาลมีคำสั่งตามคำขอ

มาตรา 25 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หากมูลคดีนั้นก่อให้เกิดความเสียหายทางละเมิดด้วย เอกชนผู้เสียหายอาจฟ้องเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในคดีพิพาทนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องเรียกเฉพาะค่าสินไหมทดแทน ให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

มาตรา 26 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้หรือสัญญาผ่อนชำระหนี้ หรือสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนประการอื่นตามมาตรา 21 ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น

มาตรา 27 การฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐ ลูกจ้าง หรือพนักงาน แล้วแต่กรณีในคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นนายจ้างและลูกจ้างหรือพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 28 ในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐทราบ และอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 29 ใกล้จะครบกำหนด หรือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 29 หรืออายุความมรดก แล้วแต่กรณี

หมวด 4

อายุความ

มาตรา 29 สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่อันเกิดแต่มูลละเมิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิด

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่ากำหนดอายุความตามวรรคหนึ่ง ให้นำอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ

ให้นำอายุความตามมาตรานี้มาใช้บังคับแก่บุคคลอื่นซึ่งมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดด้วย

มาตรา 30 ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบออกไปหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 31 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่เอกชนผู้เสียหายครบถ้วนแล้ว



2370850138

บทเฉพาะกาล

มาตรา 32 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 33 ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 34 บรรดาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เอกชนผู้เสียหายได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเท่านั้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไปจนกว่าคดีถึงที่สุด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี



2370850138

CU Thesisis 5986018834 thesisis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

บรรณานุกรม

- Duncan Fairgrieve. State Liability in Tort a Comparative Law Study. New York: Oxford University Press, 2003.
- Jean-Claude Venézia. ถอดเทปจากการบรรยายพิเศษ เรื่อง การพัฒนาเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด. วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 3 (มกราคม-เมษายน 2546): 25-26.
- Jean-Marie PONTIER. Les Services Publics. Paris: HACHETTE, Paris, 1996.
- เจนวิทย์ วิทยเดช. ปัญหาสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556.
- เพ็ง เพ็งนิตติ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพฯสยาม พับลิชชิ่ง, 2561.
- โกคิน พลกุล. การจัดตั้งศาลปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 1 (มกราคม- เมษายน 2544): 114.
- กนกศักดิ์ พ่วงลาภ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. สรุปคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ.
- กาญจนากร อติสุธาโกชน. ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่และข้อมูลข่าวสารของราชการ. เอกสารสรุปผลการสัมมนาเรื่อง “ตอบโจทย์ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.”. วันจันทร์ที่ 15 สิงหาคม 2554 ณ ห้องสัมมนา ชั้น 11 อาคารศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร.

- จิตติ ดิงศภัทย์และยล ธีรกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 241-452. กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2503.
- จิตติ ดิงศภัทย์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลแห่งหนี้. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.
- ฉันทิกา กุลธำรงค์. ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551.
- ชวลา จันทร์จนา. ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง 3, 1 (มกราคม-เมษายน 2546): 129-130.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2554.
- ณัฐพล สกุลเมฆา. วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมันตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1849 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1949. เอกสารสำนักงานกฎหมายปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา).
- ณัฐพล สกุลเมฆา. หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. เอกสารสำนักกฎหมายปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2558): 10-11.
- ณัฐวิภา บำรุงทรัพย์. การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีละเมิดทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556.
- ธนพล หวังอ้อมกลาง. ความรับผิดของฝ่ายปกครองในการครอบครองวัตถุอันตราย : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอังกฤษ เยอรมันและไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551.

- บุบผา อัครพิมาน. คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ (สำนักงานศาลปกครอง).
- ปกรณ นิลประพันธ์. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วารสารกฎหมายปกครอง 20(2544).
- ประพล ศิริปรีชา. ปัญหาการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 5 สำนักงานศาลปกครอง. 2553.
- ปิ่น มาศรีนวน. ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2545.
- พูนศักดิ์ ไวสำรวจ. ความรับผิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3 (ธันวาคม 2530): 604-606.
- รักไท เทพปัญญา. ปัญหาและแนวทางแก้ไขการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551.
- รังสิกร อุปพงศ์. ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ 26, 2 (มิถุนายน 2539).
- รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2542.
- ฤทัย หงส์สิริ. การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง 3, 1 (มกราคม-เมษายน 2546).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. เอกสารถอดเทปการบรรยาย เรื่อง กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วันที่ 28 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์, 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วารสารนิติศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541).

วรวิมล ทวาทศิน. กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี. ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543.

วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. สารนิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546.

ศุภณัฐศึกษาดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด. 2552.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สมลักษณ์ จันทรงษ์. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552.

สรุปพลโครงการสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ วันศุกร์ ที่ 26 สิงหาคม 2554 ณ โรงแรม เดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร

สะท้อน ชูสกุล, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากฝ่ายปกครอง" [ออนไลน์], และ ห ล่ ง ที่ ม า <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=1&actCode=71&head=4&item=n5>.

สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "สรุปสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside16/pdfs/lawwib2539.pdf>.

สำนักงานศาลปกครอง. รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ. วารสารวิชาการศาลปกครอง(1 ตุลาคม 2552): 294.

สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2547.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส, 2553.

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส, 2552.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

สุขุม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2555.

อนันต์ จันทโรภากร. โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด. ใน 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. 2531.

อนุชา ชุนสวัสดิกุล, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.

อำพน เจริญสินินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545.

อิสสระ นิตินันท์ประภาศ, ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.



2370860138

CU IThesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล นางสาวศศิวิมล ยอดสุทธิ
วัน เดือน ปี เกิด 14 ธันวาคม 2536
สถานที่เกิด เชียงใหม่
วุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2555
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2558

2370860138



CD IThesis 5986018834 thesis / recv: 30072562 13:41:30 / seq: 11