



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับ

ความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่

ปัญหาในทางปฏิบัติ
และหลักปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

อนุชา อุนสวัสดิกุล

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ :

**ปัญหาในทางปฏิบัติ
และหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง**

อนุชา อนุสวัสดิ์กุล

สถาบันพระปกเกล้า

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ :

ปัญหาในทางปฏิบัติ และหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

อนุชา สุนสวัสดิกุล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = 978-944-449-405-4

วปท.51-19-1000.0

พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤศจิกายน 2551 จำนวน 1,000 เล่ม
บรรณานุกรม นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น
ผู้จัดรูปเล่มและออกแบบปก นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส จำกัด

86 ซอย 50/1 ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน

เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร 10700

โทรศัพท์ 02-883-0342-4

โทรสาร 02-435-6960

นายปรีชา ฤทธาคุณานนท์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



คำนำ

ในการทำงานและจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้พบข้อสังเกตที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่มากมายและอยากจะทำเรื่องราวล่าเหล่านั้นให้กับผู้เกี่ยวข้องได้ทราบจึงได้เก็บรวบรวมคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองไว้เป็นจำนวนมากโดยหวังว่าวันหนึ่งจะได้มีโอกาสนำสิ่งเหล่านี้ไปบอกเล่าต่อไป เมื่อสถาบันพระปกเกล้าเสนอให้ทำในสิ่งที่ตั้งใจไว้จึงรับดำเนินการในทันทีโดยหวังอยู่ว่าสิ่งที่ทำนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้เกี่ยวข้องตามสมควร และหากมีส่วนช่วยลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ก็จะเป็นเรื่องที่น่ายินดีอย่างยิ่ง และขออภัยในความบกพร่องส่วนข้อสังเกตและความเห็นต่าง ๆ ก็เป็นเพียงความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเท่านั้น

ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้า รองศาสตราจารย์วุฒิสสาร ตันไชย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล และคุณธีรพรรณ ใจมั่น ที่ช่วยให้หนังสือเล่มนี้สำเร็จได้

อนุชา สุนสวัสดิกุล

พฤศจิกายน 2551

สารบัญ



บทนำ	3
ส่วนที่ 1 ความหมายของการทำละเมิด	9
1. หลักเกณฑ์การกระทำละเมิด	11
2. กรณีศึกษา : การกระทำที่เป็นการทำละเมิด	15
3. กรณีศึกษา : การกระทำที่ไม่เป็นละเมิด	16
ส่วนที่ 2 การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ	27
1. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	27
2. ปัญหาและความไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)	36
3. การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ	38
ส่วนที่ 3 การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก	49
1. ลักษณะของการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก	50
2. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของบุคคลภายนอกที่ได้รับบาดเจ็บ	55



ส่วนที่ 4	การทําละเมิดต่อนักงงานของรัฐ	89
	1. ลักษณะของการทําละเมิดต่อนักงงานของรัฐ	90
ส่วนที่ 5	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และการแบ่งส่วนความรับผิดทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับพิตในความเสียหายด้วยตนเอง	101
	1. ทลัทธิกณฑท้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	104
	2. การแบ่งส่วนความรับผิดทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องรับพิตในความเสียหายด้วยตนเอง	117
ส่วนที่ 6	การใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ท่นักงงานของรัฐ	125
	1. การออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	127
	2. การฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ท่นักงงานของรัฐ	151
ประวัติผู้เขียน		160

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ :

ปัญหาในทางปฏิบัติ

และหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เอกสารนี้ ไม่ประสงค์ที่จะเขียนอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากมีผู้เขียนไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์อยู่เป็นจำนวนมากแล้ว

หากแต่ต้องการนำเสนอแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

และปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ

หรือเจ้าหน้าที่ที่พบในทางคดี

บทนำ



โดยทั่วไปการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมา ก็เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นส่วนรวม แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีฐานะ เป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงไม่อาจดำเนินกิจกรรม บริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง แต่ต้องกระทำโดย ทางเจ้าหน้าที่ของตน ในการจัดทำบริการสาธารณะ

หมายเหตุ ในบทความนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

(1) มาตรา หมายถึงมาตราในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2) ข้อ หมายถึงข้อในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



แทนหน่วยงานของรัฐและในนามของหน่วยงานของรัฐ¹

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐทั้งที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐอื่น และอาจเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ เช่น การที่ข้าราชการได้รับอนุมัติให้ไปประชุมได้ขั้บรถโดยประมาทจนรถยนต์ของบุคคลอื่นเสียหาย หรือการที่กรมอนุมัติซื้อวัสดุจากผู้ที่เสนอราคาสูงกว่าโดยไม่ชอบด้วยระเบียบว่าด้วยการพัสดุและทำให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสียหาย หรือกรณีอธิบดีออกคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการที่ขาดคุณสมบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ข้าราชการที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่ได้รับการเลื่อนระดับได้รับความเสียหาย หรือการที่กรุงเทพมหานครไม่ดูแลฝ่าที่อบนถนนให้อยู่ในสภาพดี เป็นเหตุให้คนขับรถตกท่อได้รับบาดเจ็บและรถยนต์เสียหาย หรือการที่ อบต. สร้างถนนล้าเข้าไปในที่ดินของเอกชนทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เป็นต้น การกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อเล็กน้อย อันเป็นการกระทำละเมิด กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเกิดแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ และหากต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จะรับผิดชอบแค่ไหนเพียงใด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว แล้วใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, วารสารนิติศาสตร์ 28 : 2 (มิถุนายน 2541), หน้า 366



โดยที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เขียนไว้ค่อนข้างสั้น มีเพียง 14 มาตรา เท่านั้น หลายเรื่องกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้หรือที่กำหนดไว้นั้นในทางปฏิบัติจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้อง จึงเป็นปัญหาและสร้างความลำบากใจกับผู้ปฏิบัติงานอยู่พอสมควร ซึ่งในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ หลายประเด็นศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยวางหลักกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติไว้แล้ว ถ้าผู้ปฏิบัติงานได้รับทราบก็จะช่วยให้การทำงานง่ายขึ้น และเป็นไปโดยถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย

เอกสารนี้ ไม่ประสงค์ที่จะเขียนอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เนื่องจากมีผู้เขียนไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์อยู่เป็นจำนวนมากแล้ว หากแต่ต้องการนำเสนอแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และปัญหาการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่พบในทางคดี เดิมตั้งใจจะนำเสนอรวม 8 ส่วน คือ 6 ส่วนตามที่นำเสนอในหนังสือนี้ และอีก 2 ส่วน คือ (1) ข้อบกพร่องในกระบวนการหาตัวผู้รับผิดทางละเมิดซึ่งมีอยู่มากนับตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กระทั่งมีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเจ้าหน้าที่ได้อุทธรณ์คำสั่งฯ รวมถึงการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว และเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ และ (2) การฟ้องคดีในศาลปกครองซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร เช่น กรณีฟ้องมูลละเมิดอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง มีประเด็นว่า หากฟ้องมูลละเมิดเรียกเงินค่าเสียหายเพียงอย่างเดียวจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวก่อนหรือไม่ หรือกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ต่อมาขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องเป็นมูลละเมิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวและเรียกค่าเสียหายจะดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร เป็นต้น ซึ่งก็ได้มีการรวบรวมคดีไว้เป็นจำนวนพอสมควรแล้ว แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ในเบื้องต้นจึงจะได้นำเสนอก่อนรวม ๖ ส่วน ดังนี้



ส่วนที่ 1 ความหมายของการทำละเมิด โดยกล่าวถึงหลักเกณฑ์ การพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นการทำละเมิด

ส่วนที่ 2 การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ โดยนำเสนอถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ปัญหาและความไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เหตุผลในการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ และขอบเขตการบังคับใช้

ส่วนที่ 3 การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เป็นการนำเสนอถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำต่อบุคคลภายนอกทั้งในการปฏิบัติหน้าที่และที่มิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนที่ 4 การทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการนำเสนอถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำต่อหน่วยงานของรัฐทั้งในการปฏิบัติหน้าที่และที่มิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนที่ 5 หลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และการแบ่งส่วนความรับผิดทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดในความเสียหายด้วยตนเอง

ส่วนที่ 6 การใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นการนำเสนอถึงหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ



ส่วนที่ 1

ความหมายของการทำละเมิด

1. หลักเกณฑ์การกระทำละเมิด

- (1) ผู้ใดทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
- (2) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- (3) ทำให้เขาเสียหาย

2. กรณีศึกษา : การกระทำที่เป็นการทำละเมิด

3. กรณีศึกษา : การกระทำที่ไม่เป็นละเมิด

- (1) เจ้าหน้าที่กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น การกระทำนั้นก็ไม่ใช่เป็นการทำละเมิด
- (2) เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด การกระทำนั้นก็ไม่ใช่เป็นการทำละเมิด
- (3) เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ความเสียหายไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การกระทำนั้นก็ไม่ใช่เป็นการทำละเมิด

ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี

ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด

จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ส่วนที่ 1

ความหมายของการทำเลเมิด

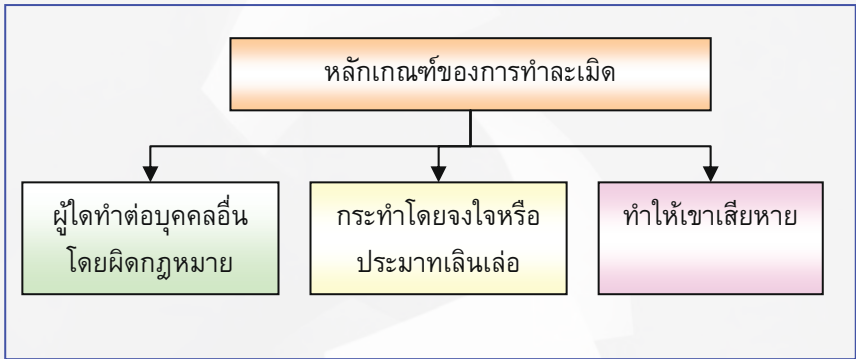


นเบื้องต้นก่อนที่จะได้กล่าวถึงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะได้กล่าวถึงความหมายของการกระทำละเมิดเสียก่อนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่อย่างไรจึงจะเป็นการทำเลเมิดที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันเสียก่อน



หลักกฎหมายที่นำมาใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นการทำละเมิดหรือไม่ ก็คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420² ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น



² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.101/2548 ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมทางหลวง) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ การที่จะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการละเมิดหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องของมาวินิจฉัยเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่เป็นละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย



1. หลักเกณฑ์การกระทำละเมิด

จากบทบัญญัติมาตรา 420 ดังกล่าว สามารถแยกหลักเกณฑ์การกระทำละเมิดได้ ดังนี้³

(1) ผู้ใดทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

บุคคลอื่น อาจหมายถึงหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลภายนอกที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

(2) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

จงใจ หมายถึง จงใจให้เขาเสียหาย

ส่วนกระทำโดยประมาทเลินเล่อ หมายถึง กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ ซึ่งความระมัดระวังของบุคคลต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งวิสัยหมายความถึงสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อยเป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดาหรือผู้เชี่ยวชาญ ส่วนพฤติการณ์หมายถึงเหตุภายนอกตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจทำให้การใช้ความระมัดระวังมีความแตกต่างกันไปได้ เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น⁴ หากการปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการ

³ เพ็ง เพ็งนิติ. “คำอธิบาย (ฉบับย่อ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” (จรัลชการพิมพ์ : กรุงเทพมหานคร, 2548). หน้า 6

⁴ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพ, 2543, หน้า. 15



กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แม้จะเกิดความเสียหาย การกระทำนั้นก็ไม่ใช่เป็นการทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.358-360/2549 การลงลายมือชื่อในใบถอนเงินโดยปล่อยให้ช่องว่าง มิได้ขีดเส้นหน้าหรือวงเล็บล้อมกรอบจำนวนเงินและตัวอักษรเพื่อป้องกันมิให้มีเนื้อที่จะเขียนเติม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังทำให้นาย ท. สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใบถอนเงินได้ จึงเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนทางราชการอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะเห็นได้ว่าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในโครงการฯ เป็นหน้าที่ในกิจการเฉพาะมิใช่งานประจำตั้งเจ้าหน้าที่ด้านการเงินที่เพียงเห็นวิธีการกรอกจำนวนเงินแบบดังกล่าว ก็สามารถคาดหมายได้ว่าอาจจะก่อให้เกิดการทุจริตได้ ฉะนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิใช่ผู้มีวิชาชีพตั้งเจ้าหน้าที่การเงิน การลงลายมือชื่ออนุมัติโดยมิได้ทวงติงการกรอกจำนวนเงินแบบดังกล่าวหรือมิได้ขีดเส้นกันหน้าจำนวนเงินเพื่อป้องกันมิให้มีการเพิ่มเติมได้ จึงมิใช่การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจคาดเห็นหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดการทุจริต จึงไม่อาจใช้ความระมัดระวังโดยการป้องกันเช่นนั้นได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.29/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้เข้ารับการฝึกอบรมก่อนถึงกำหนดฝึกอบรมเพียง 2 วัน แล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบว่าตนมีหน้าที่ต้องอยู่เวรยามในวันใดเพราะเป็นเวลา ที่กระชั้นชิดและผู้ฟ้องคดีมีราชการที่ต้องออกไปปฏิบัตินอกสถานที่อย่างต่อเนื่องและไม่รายงานให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนการค้าทราบเพื่อจะได้ออกคำสั่งให้ผู้อื่นมาอยู่เวรยามแทน จึงมีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ประกอบกับ



ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องไปเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการกระทำโดยชอบในทางราชการจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ละทิ้งหน้าที่เวรยามและถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งของกรมทะเบียนการค้าที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2550 นายไพศิษฐ์ ปลัดอำเภอรักษาราชการแทนนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนางอึ้งเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ทั้งที่นางอึ้งยังไม่ได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรมโดยไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่านางอึ้งผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่

(3) ทำให้เขาเสียหาย

ความเสียหายนี้ หมายถึง ความเสียหายที่เขาถึงแก่ชีวิต แก่ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ และจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547 สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือเกียรติคุณของบุคคลที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิดเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 423 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 326-328 ประมวลกฎหมายอาญา ส่วนสิทธิในความ



เจริญก้าวหน้าในราชการที่จะรับการแต่งตั้งเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งและเลื่อน
ขั้นเงินเดือนนั้น เป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตาม พระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สิทธิทั้งสองประการอยู่ในความหมายของสิทธิ
อย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 372/2550 ความทุกข์ใจ
เป็นความเสียหายที่มีไซ่ตัวเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดี
(กรมส่งเสริมการเกษตร) ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของ
มารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดความทุกข์ใจนั้น ความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียง
อารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี
กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี หรือกระทำ
ให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2127/2550 การที่พนักงาน
อัยการเจ้าของสำนวนซึ่งดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่
ที่เกี่ยวข้องยื่นอุทธรณ์คดีอาญาไม่ทันกำหนดเวลาที่ศาลขยายให้ ย่อมส่งผล
ให้คดีอาญาดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบหรือพิสูจน์จากศาลสูงว่า
คำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยว่าพยานหลักฐานของโจทก์ที่น่าสืบ
มายังมีความสงสัยว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ และยกประโยชน์แห่งความ
สงสัยให้แก่จำเลย และพิพากษาว่าจำเลยมิได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ
เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายนั้นชอบหรือไม่ การยื่นอุทธรณ์คดีอาญา
ไม่ทันกำหนดดังกล่าวจึงย่อมเป็นการตัดสิทธิที่จะได้รับการตรวจสอบหรือ
พิสูจน์จากศาลสูงในคดีอาญา และแม้ว่าหากมีการยื่นอุทธรณ์ได้ทันกำหนด
ก็ไม่แน่ว่าศาลสูงจะพิพากษาลงโทษจำเลยหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อความไม่



แน่นอนนั้นมิใช่เป็นไปได้โดยแน่แท้ว่าศาลสูงจะไม่พิพากษาลงโทษจำเลยอย่างแน่นอนแล้ว และถ้าหากว่าศาลสูงพิพากษาลงโทษจำเลยด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากจำเลย ดังนั้น สิทธิที่ควร จะได้รับการตรวจสอบหรือพิสูจน์จากศาลสูงหากมีการยื่นอุทธรณ์ได้ทัน ภายในกำหนดดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดที่พึงสามารถ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ การกระทำของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและเป็นการ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มีการอุทธรณ์และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด)

2. กรณีศึกษา : การกระทำที่เป็นการทำละเมิด

เมื่อการกระทำใดเข้าหลักเกณฑ์ 3 ประการข้างต้น การกระทำนั้น เป็นการทำละเมิด ผู้กระทำจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.48/2547 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ผู้ให้เช่าซื้อรถยนต์และผู้ค้ำประกันได้มาติดต่อขอรับรถยนต์ที่เกิดอุบัติเหตุคืน พนักงานสอบสวนย่อมทราบดีว่ามีเจ้าของแน่ชัด จึงไม่มีอำนาจ ขยายทอดตลาดฯ การนำรถยนต์ขยายทอดตลาดจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยข้อบังคับการเก็บรักษาของกลางกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2480 ประกอบกับประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เมื่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ ความเสียหายกรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และเป็นการทำ ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่พนักงานสอบสวนสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ให้แก่ผู้ฟ้องคดีและกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงาน



ของรัฐโดยตรง จะฟ้องพนักงานสอบสวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.43/2546 เมื่อคำสั่งยกเลิกการสอบราคาของนายกเทศมนตรี ป. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2550 นายไพศิษฐ์ ปลัดอำเภอรักษาราชการแทนนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนางอึ้งเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ทั้งที่นางอึ้งยังไม่ได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรมโดยไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่านางอึ้งผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (ทายาทตามพินัยกรรม) ได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

3. กรณีศึกษา : การกระทำที่ไม่เป็นการทำละเมิด

หากการกระทำขาดหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง แม้จะเข้าหลักเกณฑ์ข้ออื่นครบทุกข้อก็ตาม การกระทำนั้นย่อมไม่เป็นการทำละเมิด เช่น



(1) เจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ แม้จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการทำละเมิด ผู้กระทำก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ท.อ. 33/2548 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีอำนาจยกเลิกการประกวดข้อเสนอได้ภายใต้เงื่อนไขว่า หากภายหลังการประกวดข้อเสนอแล้วแต่ยังไม่ทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้าง ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ กทพ. เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เมื่อคณะกรรมการ กทพ. เห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ กทพ. โดยเห็นว่า เงื่อนไขที่กำหนดให้พื้นที่พัฒนา 5 ปี น้อยไป อาจไม่คุ้มต่อการลงทุน ทำให้มีผู้ยื่นข้อเสนอเพียงรายเดียว จึงได้ปรับปรุงเงื่อนไขและข้อกำหนดอื่นให้เหมาะสมชัดเจนยิ่งขึ้น และขยายเวลาพัฒนาเป็น 10 ปี เพื่อให้ค่าตอบแทนการเช่าเป็นไปตามมาตรฐานและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ จึงเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของ กทพ. เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศ คณะกรรมการ กทพ. ย่อมมีอำนาจยกเลิกการประกวดข้อเสนอและดำเนินการประกวดข้อเสนอใหม่ได้ตามระเบียบฯ คำสั่งของคณะกรรมการ กทพ. ที่ยกเลิกการประกวดข้อเสนอจึงชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งชอบด้วยกฎหมาย แม้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย กทพ. ก็ไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 234/2551 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นาย ส. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เข้าไปดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง



และขนย้ายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก กทพ. ในที่พิพาทได้กระทำไปโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย⁵ โดยคำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น มีการประสานงานขอให้เจ้าพนักงานตำรวจจัดทำบันทึกประจำวันและได้จัดเก็บรักษาทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไว้ในสถานที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและให้ความยินยอมตลอดมา และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ไปรับทรัพย์สินดังกล่าวคืนโดยสละสิทธิไม่รับคืนบางส่วน ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่อีกต่อไป

(2) เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ แต่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการทำละเมิด ผู้กระทำก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547 แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมสรรพากรที่ย้ายผู้ฟ้องคดีไปอยู่อำเภอภูคาเนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ อันถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อข้อความในคำสั่ง

⁵ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 270 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515

ข้อ 28 ในกรณีที่ กทพ. สร้างหรือขยายทางพิเศษตามข้อ 26 ผู้ใดจะสร้างโรงเรือนหรือสิ่งอื่นใดทางพิเศษที่อยู่เหนือพื้นพื้นดินหรือเหนือทางพิเศษที่อยู่ใต้พื้นดินก็ให้กระทำได้แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก กทพ. การอนุญาตนั้น ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ กทพ. กำหนด

โรงเรือนหรือสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง ให้ กทพ. มีอำนาจรื้อถอนหรือทำลายตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน



ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดี หรือกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ หรือเกียรติคุณแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งฯ ก็ไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดี และไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดี ไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกรับราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิมเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแต่อย่างใด แม้การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่เป็นการละเมิดแล้ว ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนอีกต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง
สำนวนเลขที่ 70/2549 ผู้รับจ้างซ่อมแซมถนนได้ส่งมอบงานให้แก่ อบต. ผู้ว่าจ้าง และ อบต. ได้เบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างโดยมีเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน พฤติการณ์ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้รับจ้างปฏิบัติผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้างอันจะทำให้ไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างแต่อย่างใด



ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้จ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างจึงยังถือไม่ได้ว่า อบต. ได้รับความเสียหาย จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนให้แก่ทางราชการ (อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเจ้าหน้าที่เบิกจ่ายเงินโดยมีเอกสารหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ จึงให้ อบต. ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตามควรแก่กรณี)

ข้อสังเกต กรณีนี้เห็นได้ว่า แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยระเบียบ แต่ไม่ปรากฏว่า อบต. ได้รับความเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่จึงไม่เป็นการทำละเมิดต่อ อบต. เจ้าหน้าที่จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนให้แก่ อบต. แต่การที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นให้ อบต. ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตามควรแก่กรณีซึ่งอาจเป็นการดำเนินการทางวินัย ฯลฯ

(3) เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ และเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่ความเสียหายดังกล่าวไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การกระทำนั้นก็มิเป็นการทำละเมิด ผู้กระทำก็ไม่จำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 32/2544 การที่กรมฯ มีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเลือกสถานที่ปฏิบัติงานตามลำดับก่อนหลังที่สอบได้ เป็นเหตุให้ประสบอุบัติเหตุขณะปฏิบัติหน้าที่บาดเจ็บเสียโฉม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การเกิดอุบัติเหตุไม่ได้เกิดจากคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น ความเสียหายจึงไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง คำสั่งทางปกครอง



แต่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 284/2550 การที่อำเภอได้ชำระราคาค่าที่ดินให้แก่ นาย พ. ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี และ นาย พ. ได้ออกใบเสร็จรับเงินให้ไว้ ถือว่าอำเภอได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญาซื้อขายที่ดินแล้ว ตามมาตรา 315 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่อำเภอได้ออกเช็คสั่งจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 38(1) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2520 นั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวก็มีสาเหตุโดยตรงจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของอำเภอ อำเภอจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะละเมิดที่ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้ยกยอกเงินตามเช็คดังกล่าวไป

ข้อสังเกต : กรณีความเสียหายเกิดขึ้นหลังจากวันที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ในการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หลายกรณีขณะที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายยังไม่เกิดความเสียหาย ความเสียหายมาเกิดขึ้นหลังจากที่ได้กระทำการไปแล้ว บางครั้งนานเป็นปี จึงมีปัญหาคงพิจารณาว่า กรณีเช่นนี้ จะถือว่าวันทำละเมิดคือวันใด วันที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวันที่เกิดความเสียหายจริง เนื่องจากจะเชื่อมโยงถึงเรื่องของอายุความการฟ้องคดี ในปัญหานี้ ศาลปกครองกลางได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้



คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1736/2550 ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ได้ลงนามในใบกำกับตู้คอนเทนเนอร์อันเป็นเอกสารประกอบการส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักรตามที่สำแดงในใบขนสินค้าขาออก แต่บริษัท มิได้มีการส่งสินค้าออกตามที่สำแดงไว้และได้นำหลักฐานใบขนสินค้าขาออกฉบับมูมน้ำเงินไปยื่นคำขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2538 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) ได้ออกบัตรภาษีให้แก่บริษัท เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2538 และบริษัท ได้รับบัตรภาษีไปจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2538 วันที่เกิดความเสียหายขึ้นจึงเป็นวันที่ 13 พฤศจิกายน 2538 *(ข้อสังเกต ข้อเท็จจริงในคดีนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายคือการลงนามในใบกำกับภาษีในวันที่ 19 ตุลาคม 2538 แต่ปรากฏความเสียหายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) ในวันที่บริษัท ได้รับบัตรภาษีอากรไปจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในวันที่ 13 พฤศจิกายน 2538 กรณีนี้ ศาลวินิจฉัยว่าวันทำละเมิดคือวันที่ 13 พฤศจิกายน 2538 คือวันที่เกิดความเสียหาย มิใช่วันที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)* (คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด)

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 425/2551 ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2538 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) ยังมีได้รับความเสียหายใด ๆ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมีได้คืนภาษีหรือออกบัตรภาษี วันดังกล่าวจึงมิใช่วันทำละเมิด จนกระทั่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกบัตรภาษีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2538 แก่ผู้รับโอนบัตรภาษี ซึ่งผู้รับโอนบัตรภาษีสามารถนำบัตรภาษีนั้นไปใช้เมื่อใดก็ได้ จึงต้องถือว่าวันดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายซึ่งถือ



เป็นวันกระทำละเมิดนับแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2538 (คืออยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 326/2551 การที่ นายชินทร์และนายสงวนดำเนินการออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 403 ให้แก่นายขันตี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2540 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างที่ติดตาม น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี กรมที่ดินสั่งให้เพิกถอน น.ส. 3 ก. ฉบับดังกล่าว คือวันที่ 5 เมษายน 2546

โดยสรุป การพิจารณาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใด เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ เป็นขั้นตอนแรกที่น่าไปสู่การดำเนินการตาม กระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หากพิจารณาคลาด เคลื่อนไป นอกจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายทั้งทางกายและทางใจที่มีภาระในการชี้แจงได้แย่งเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบ แล้ว ยังเป็นการเสียหายของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องดำเนินการอีกด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่จะฟังว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำละเมิดซึ่งอาจต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนหรือไม่ ข้อเท็จจริงต้องปรากฏว่า การกระทำนั้น เข้าหลักเกณฑ์การ กระทำละเมิดทั้งสามประการ จะขาดหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งไม่ได้ ดังกรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้น การพิจารณาเพียงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำผิด กฎหมายหรือผิดระเบียบแล้วเป็นการกระทำละเมิดโดยมิได้พิจารณาการ กระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ หรือกรณีปรากฏความเสียหาย แล้วสรุปว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำละเมิดโดยมิได้พิจารณา ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือ



ไม่ชอบด้วยระเบียบหรือไม่ หรือแม้จะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำโดย
ไม่ชอบด้วยกฎหมายและปรากฏความเสียหายเกิดขึ้นก็ตาม ยังคงต้อง
พิจารณาให้ได้ความชัดเจนว่า ความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการ
กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่อีกด้วย เพราะหากไม่เช่นนั้นอาจ
ทำให้การพิจารณาผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปได้



ส่วนที่ 2

การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ

1. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการใช้บังคับ
กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
 - 1.1 การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
 - (1) การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
 - (2) การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
 - (2.1) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นข้าราชการ
 - (2.2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นลูกจ้าง
 - 1.2 การทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ
 - (1) กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ
 - (2) กรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ
2. ปัญหาและความไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)



3. การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ

3.1 เหตุผล

3.2 ขอบเขตการบังคับใช้

(1) เจ้าหน้าที่

(2) หน่วยงานของรัฐ

ข้อสังเกต

3.3 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(1) การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

(2) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 2



การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ

1. ความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ก่อนใช้บังคับกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่⁶

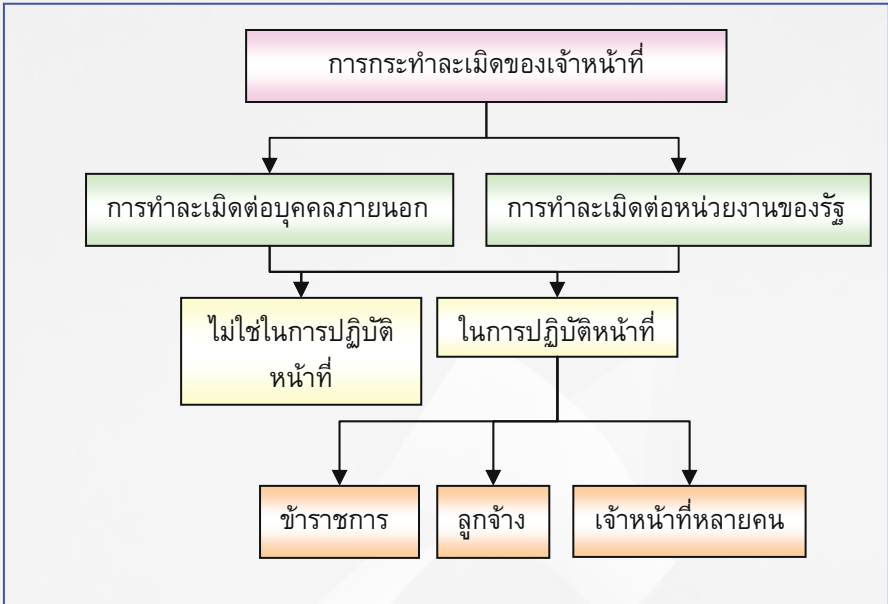
พ ระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ
ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539
เป็นต้นมา ดังนั้น ความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 จึงอยู่ใน
บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
เช่นเดียวกับการทำละเมิดของเอกชนทั่วไป ซึ่งแยก
พิจารณาได้ดังนี้

⁶ สรุปความจาก วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว, หน้า 368 - 373

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว



1.1 การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

(1) การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงเท่านั้น จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์ จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยดำตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอดรถให้ถูกที่ ตำรวจจะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหา



ฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจตกจากรถ การด่าและการขัดขวางตำรวจเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ

(2) การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่แยกพิจารณาได้ดังนี้

(2.1) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการ⁷ นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง⁸ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁷ ส่วนราชการ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 76 ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าวต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้น



คำพิพากษาฎีกาที่ 276/2538 จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้แทนของจำเลยที่ 4 (กรมที่ดิน) พยานหลักฐานโจทก์นำเชื่อว่าจำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 มิได้ตรวจบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจและถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจเก็บไว้เป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของจำเลยที่ 4 เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสิ้น จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น และจำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้แทนของจำเลยที่ 4 มีหน้าที่ปฏิบัติราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบของจำเลยที่ 4 จำเลยที่ 4 ต้องร่วมรับผิดต่อโจทก์ทั้งสิ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาฎีกาที่ 3954/2536 จำเลยที่ 1 กระทำละเมิดต่อพ. และการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำตามหน้าที่ของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้แทนของโจทก์ซึ่งเป็นนิติบุคคล โจทก์จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่โจทก์มีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่จำเลยที่ 1 ได้เมื่อโจทก์ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายไปแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76



(2.2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นลูกจ้าง นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วยตามมาตรา 425⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาฎีกาที่ 2538/2518 ลูกจ้างกรมทางหลวงฯ ขับรถยนต์ของกรมทางหลวงไปรับเสด็จตามคำขอของนายอำเภอ ซึ่งนายช่างโครงการหัวหน้าศูนย์ของกรมทางหลวงอนุมัติและผู้ขับรถประจำยอมให้ขับและนั่งไปด้วย ถือได้ว่าได้ใช้รถในทางการที่กรมทางหลวงจ้าง นายจ้างต้องรับผิดชอบในละเมิดของลูกจ้าง

คำพิพากษาฎีกาที่ 897/2519 ลูกจ้างขับรถประจำของจำเลย (กรมส่งเสริมสาธารณสุข) ขับรถยนต์ไปในทางการที่จ้างชนรถคันอื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจสั่งให้ลูกจ้างของจำเลยขับรถยนต์ไปสถานีตำรวจเพื่อตกลงใช้ค่าเสียหาย ดังนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับเหตุที่เกิดในทางการที่จ้างของจำเลย ยังไม่ขาดตอน ลูกจ้างของจำเลยขับรถชนกับรถที่บุตรโจทก์ขับ บุตรโจทก์ตาย จำเลยจึงต้องรับผิด

คำพิพากษาฎีกาที่ 3175/2525 จำเลยที่ 3 เป็นลูกจ้างทำหน้าที่พนักงานขับรถของจำเลยที่ 1 (กรมศิลปากร) ทำงานอยู่ได้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 วันเกิดเหตุนอกเวลาราชการ จำเลยที่ 3 ได้รับอนุญาตจาก

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 425 นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น



จำเลยที่ 2 ขับรถนำข่าวสารไปเก็บที่สวนของจำเลยที่ 2 ซึ่งจำเลยที่ 3 ไปนอนเฝ้าเป็นประจำ ถือได้โดยปริยายว่าจำเลยที่ 1 ก็อนุญาตด้วย ระหว่างขับรถกลับมาเก็บที่กรมจำเลยที่ 1 ตามระเบียบ จำเลยที่ 3 ได้ขับรถด้วยความประมาทชนรถโจทก์เสียหาย จึงถือได้ว่าอยู่ระหว่างเวลาปฏิบัติหน้าที่ตามทางการที่จ้างของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ ส่วนจำเลยที่ 3 ทำงานส่วนตัวให้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยได้รับเงินรางวัลบ้างเป็นครั้งคราวตามอัธยาศัย ถือไม่ได้ว่าจำเลยที่ 2 เป็นนายจ้างของจำเลยที่ 3 ในกิจการดังกล่าว จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ในมูลละเมิดที่จำเลยที่ 3 เป็นผู้ก่อ ในฐานะนายจ้างตั้งโจทก์ฟ้อง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ในภายหลังตามมาตรา 426¹⁰ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2.3) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น ตามมาตรา 432 วรรคหนึ่ง¹¹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 426 นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 432 ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความ



พาณิชย์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเหล่านั้น “ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม” กล่าวคือเจ้าหน้าที่สามารถฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เต็มจำนวน หรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่จะเลือก และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องผูกพันอยู่จนกว่าผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนตามมาตรา 291¹² แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีนี้ นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงในฐานะที่เป็นลูกหนี้ร่วมของตนดังกล่าวแล้วยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ใน

เสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ได้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำพวกที่ทำการละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย

อนึ่งบุคคลผู้ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย

ในระหว่างบุคคลทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ท่านว่าต่างต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ ศาลจะวินิจฉัยเป็นประการอื่น

¹² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 291 ถ้าบุคคลหลายคนจะต้องทำการชำระหนี้โดยทำนองซึ่งแต่ละคนจำต้องชำระหนี้สิ้นเชิงไว้ไซ้ แม้ถึงว่าเจ้าหน้าที่ชอบที่จะได้รับชำระหนี้สิ้นเชิงได้แต่เพียงครั้งเดียว (กล่าวคือลูกหนี้ร่วมกัน) ก็ดี เจ้าหน้าที่จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้แต่คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิง หรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่ลูกหนี้ทั้งปวงก็ยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระเสร็จสิ้นเชิง



ภายหลังในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนเช่นกัน¹³

กล่าวโดยสรุป ในกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเป็นการเฉพาะตัว แต่แม้จะเป็นการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัวเช่นเดียวกัน และแม้ผู้เสียหายจะสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในภายหลัง

1.2 การทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

(1) ในกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทุกกรณี

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่าง **“ลูกหนี้ร่วม”**

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว, หน้า 371



2. ปัญหาและความไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

รศ.ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กล่าวถึงปัญหาและความไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่า การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการละเมิดของหน่วยงานของรัฐและ/หรือของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเอง ในบางกรณีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่เจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจอยู่ไม่น้อย¹⁴

ประการแรก ในกรณีที่มีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปกติแล้วผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าตนจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่พึงจะได้ ผู้เสียหายยังต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ด้วย เจ้าหน้าที่และ/หรือหน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกาพิพากษาให้ชดใช้ ผู้เสียหายจึงต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนาย และเวลา ดังนั้น หากความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนนั้นมีไม่มากนัก ผู้เสียหายก็อาจจะความตั้งใจที่

¹⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว, หน้า 372 - 373



จะฟ้องคดีเนื่องจากค่าสินไหมทดแทนที่พึงจะได้ อาจไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องเสียไป

ประการที่สอง ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่หาได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนไม่ หากแต่เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่เสมอ แม้ว่าจะได้กระทำไปด้วยความเผลอเรอตามวิสัยปุถุชนก็ตาม ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่าไม่ เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

ประการที่สาม ในกรณีที่การละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ เหล่านั้นอย่างลูกหนี้ร่วมของตนโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วน ก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี หรือในกรณีที่การละเมิดต่อ หน่วยงานของรัฐเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงาน ของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน อย่างลูกหนี้ร่วมโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย มากน้อยเพียงไรก็ดี ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่แต่ละคนเช่นเดียวกัน

ประการที่สี่ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกหรือ ต่อหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณีในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการ ปฏิบัติหน้าที่เสมอ ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ดี การนำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ ร่วมมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่คนอื่น



ด้วยก็ดี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานในหน้าที่ของตนเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน กิจการบริการสาธารณะจึงขาดความต่อเนื่องและหยุดชะงักอยู่เนื่อง ๆ

3. การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ

3.1 เหตุผล

เหตุผลในการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ พิจารณาได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ ดังนี้

(1) การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป

(2) เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น



ด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน

(3) การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย กำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

3.2 ขอบเขตการบังคับใช้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับกับการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ขอบเขตการบังคับใช้จึงพิจารณาได้จากนิยามความหมายของ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้



“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 186/2544

พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อนึ่ง ในกรณีที่กระทรวงสาธารณสุขจะถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรอื่นนั้น จะต้องพิจารณาว่าองค์กรที่รับโอนบุคลากรดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ หากองค์กรที่รับโอนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคลากรที่ถ่ายโอนไปก็ยังคงมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อยู่ต่อไป

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 351/2545

ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ (1) เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น และ (2) ได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ กรณีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารออกคำสั่งให้ นาย อ. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ ปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อนโดยให้นาย อ. เป็นประธานในการเจรจากับกลุ่มสมัชชาคนจน ซึ่งการเจรจาแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติงานตามโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์ กรณีจึงถือ



ได้ว่า นาย อ. กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 393/2545

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราช
กฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทาง
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และโดยที่
คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
และเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การเลือกตั้งจึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่ง
ตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2550 องค์การขนส่งมวลชน
กรุงเทพเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่ง
มวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และพนักงาน
ขับรถโดยสารประจำทางมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

- (1) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น
และมีฐานะเป็นกรม
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วน
ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และ
กรุงเทพมหานคร



- (4) รัฐวิสาหกิจที่ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ธนาคารออมสิน เป็นต้น
- (5) ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ด้วย เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ องค์การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ เป็นต้น

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 169/2544

การที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ



ตามนัยของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้ไม่สามารถนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับกรณีที่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยฯ ได้รับความเสียหายหรือสูญหายได้โดยตรง

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 559/2545

บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 42/2550 โรงเรียนสระปี่วิทยาคาร เป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แต่มิได้เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁵

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 21/2548 สำนักงานที่ดินจังหวัดระยองมิใช่เป็นหน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องให้คดีใช้ค่าเสียหายได้

¹⁵ ศ. ดร. อัครราชทร จุฬารัตน, อ้างแล้ว, หน้า 523



ข้อสังเกต

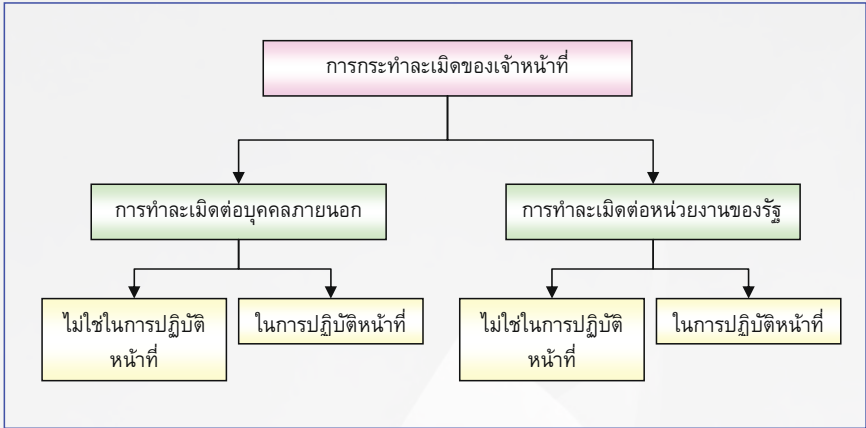
ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ได้อยู่ในความหมายดังกล่าว ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐ ก็ยังคงใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่เช่นเดิม เช่น รัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมติ ครม. เป็นต้น และมีได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

3.3 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แบ่งการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ 2 ส่วน คือ

- (1) การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก
- (2) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

สำหรับรายละเอียดของการทำละเมิดแต่ละส่วนจะได้นำเสนอต่อไปในส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4





ส่วนที่ 3

การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

1. ลักษณะของการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

- (1) การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่
- (2) การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่
- (3) ข้อสังเกต

2. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย

- (1) ยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐโดยตรง
 - (1.1) การยื่นคำขอ
 - (1.2) การพิจารณาคำขอ
 - (1.3) การฟ้องคดีต่อศาลเมื่อหน่วยงานของรัฐแจ้งผลการพิจารณาคำขอแล้ว
 - กรณีที่ 1 ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง
 - กรณีที่ 2 ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม
 - (1.4) ระยะเวลาการฟ้องคดี
 - (1.5) ข้อสังเกต



(2) การฟ้องคดีต่อศาลเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ

(2.1) ฟ้องศาลใด (ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม)

กรณีที่ 1 ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

กรณีที่ 2 ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม

(2.2) ระยะเวลาการฟ้องคดี

(2.3) กรณีการฟ้องผิดตัว

(2.4) ข้อสังเกต

หมายเหตุ.-

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกที่เสียหายไปแล้ว จะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้หรือไม่ โปรดดูต่อในส่วนที่ 6

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ

ดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และถ้าการละเมิด

เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด

ให้ถือว่ากระรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ

ตามวรรคหนึ่ง และมาตรา 6 กำหนดว่า

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง

แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ส่วนที่ 3



การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

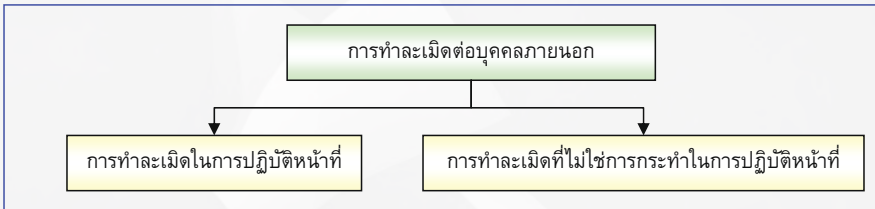
การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจเป็นการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกให้ได้รับความเสียหาย เช่น คนขับรถของเทศบาลขับรถเทศบาลไปชนรถยนต์ของบุคคลอื่นเสียหาย หรือการที่กรมยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เอกชนซึ่งเป็นผู้เสนอราคาได้รับความเสียหาย หรือการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งรื้อถอนอาคารของเอกชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้เอกชนดังกล่าวเสียหาย เป็นต้น



1. ลักษณะของการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกไว้เป็น 2 ส่วน คือ

- 1.1 การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่
- 1.2 การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่



1.1 การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่¹⁶

ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

- 1.1.1 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่
- 1.1.2 ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้
- 1.1.3 ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงาน

¹⁶ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



ของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงาน
ของรัฐที่ต้องรับผิด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2548 ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้นได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) ให้ร่วมรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.101/2548 ผู้ฟ้องคดี (ธนาคาร อ.) อ้างว่าตนมิได้ตกลงยินยอมให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ นาย น. และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งจากเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเป็นเงินที่ชดใช้แทนทรัพย์สินของ ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมทางหลวง) เมื่อผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ชำระเงินได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐต้อง



รับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2547 การที่คณะรัฐมนตรี (ครม.) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของ ครม. ตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี มติ ครม. ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อ ครม. ซึ่งอาจเป็นผู้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่หน่วยงานของรัฐ และไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จึงให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กรณีนี้กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดหากมีการกระทำละเมิดของ ครม.

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2127/2550 การที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนซึ่งดำเนินการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยื่นอุทธรณ์คดีอาญาไม่ทันกำหนดเวลาที่ศาลขยายให้ ย่อมส่งผลให้คดีอาญาดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบหรือพิสูจน์จากศาลสูงว่าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่วินิจฉัยว่าพยานหลักฐานของโจทก์ที่นำสืบมา ยังมีความสงสัยว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ และยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย และพิพากษาว่าจำเลยมิได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายนั้นชอบหรือไม่ การยื่นอุทธรณ์คดีอาญา



ไม่ทันกำหนดดังกล่าวจึงยอมเป็นการตัดสิทธิที่จะได้รับการตรวจสอบหรือพิสูจน์จากศาลสูงในคดีอาญา และแม้ว่าหากมีการยื่นอุทธรณ์ได้ทันกำหนดก็ไม่แน่ว่าศาลสูงจะพิพากษาลงโทษจำเลยหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อความไม่แน่นอนนั้นมิใช่เป็นไปไม่ได้โดยแน่แท้ว่าศาลสูงจะไม่พิพากษาลงโทษจำเลยอย่างแน่นอนแล้ว และถ้าหากว่าศาลสูงพิพากษาลงโทษจำเลยด้วยแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับการชดเช้ค่าสินไหมทดแทนจากจำเลย ดังนั้น สิทธิที่ควร จะได้รับการตรวจสอบหรือพิสูจน์จากศาลสูงหากมีการยื่นอุทธรณ์ได้ทัน ภายในกำหนดดังกล่าวยอมถือว่าเป็นสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดที่พึงสามารถ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ การกระทำของพนักงานอัยการเจ้าของสำนวน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและเป็นการ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย (คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด)

1.2 การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการ ปฏิบัติหน้าที่¹⁷

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่

1.2.1 เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว

1.2.2 ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้อง หน่วยงานของรัฐไม่ได้

¹⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนให้ข้าราชการทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 186/2546 การที่ผู้ฟ้องคดี (เอกชน) ฟ้องเจ้าหน้าที่และการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้ชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้ที่เจ้าหน้าที่การสื่อสาร ฯ กู้ยืมเงินของผู้ฟ้องคดีไป แต่ผิดนัดชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นชำระเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นประสบอุบัติเหตุขณะปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดจึงให้เงินบำเหน็จแก่เจ้าหน้าที่ และนำเงินดังกล่าวมาชำระหนี้เงินต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ไม่ชำระดอกเบี้ย ผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งว่าเงินสะสมและเงินบำเหน็จที่ถูกอายัดไว้ไม่สามารถโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฯ ดังนี้ มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสัญญากู้ยืมเงินระหว่างเอกชนกับเอกชนเป็นกรณีพิพาททางแพ่ง มิใช่การกระทำทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานต้นสังกัด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 384/2546 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มิได้บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างถนน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านเข้าดำเนินการ



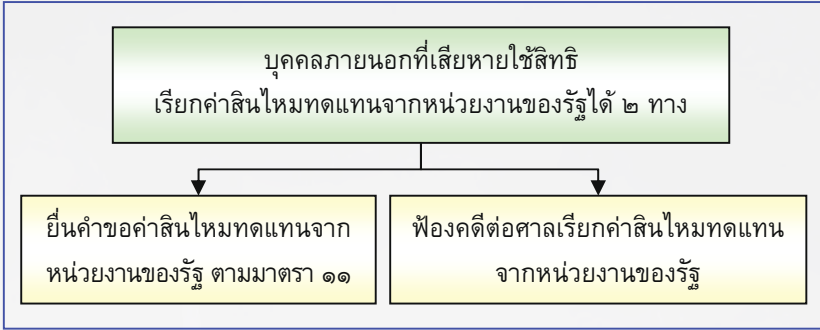
การสร้างถนนพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีและราษฎรยกที่ดินและสละเงินให้สร้างนั้น จึงมิใช่เป็นการกระทำในหน้าที่ หรือใช้อำนาจทางปกครองของผู้ใหญ่บ้าน แต่กระทำในฐานะส่วนตัวทางสังคม แม้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทำถนน รุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีผิดจากข้อตกลงก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจทาง ปกครองในอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมี หนังสือถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไป ประกอบการต่อสู้คดีในคดีอาญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้น เป็นการ กระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้จะเป็นหนังสือราชการและลงนามใน รัฐนะอธิการบดี ก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะอธิการบดี ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทน

บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ นั้น อาจใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจาก หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ 2 ทาง คือ

- 2.1 ยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง (มาตรา 11)
- 2.2 การฟ้องคดีต่อศาลเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน ของรัฐ



คำสั่งศาลปกครองปกครองสูงสุดที่ 817/2550 กรณีที่ผู้ฟ้องคดี (พลตำรวจเอก ก.) อ้างว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัชมุนตรี) เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรืออาจใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่กรณีได้

2.1 ยื่นคำขอค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง

2.1.1 การยื่นคำขอ

ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ได้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า¹⁸ การยื่นคำขอในกรณีนี้มัก

¹⁸ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



เรียกกันสั้น ๆ ว่า “คำขอตามมาตรา 11”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.91/2547 วินิจฉัยว่า ใบตอบรับของไปรษณีย์ที่ส่งคืนให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจถือได้ว่าเป็นใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานอัยการสูงสุด) เป็นผู้ออกให้ เป็นเพียงหลักฐานทางไปรษณีย์ว่าได้มีการส่งซองเอกสารทางไปรษณีย์ให้ผู้รับแล้ว เท่านั้นมิได้บ่งบอกว่าเอกสารในซองที่ถึงผู้รับเป็นเอกสารอะไร จึงต้องมีการออกใบรับคำขอของหน่วยงานเพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้เถียงในภายหลังได้ เมื่อใบตอบรับของไปรษณีย์ที่ส่งคืนให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจถือได้ว่าเป็นใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกให้ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบรับคำขอให้ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง

2.1.2 ระยะเวลาในการยื่นคำขอตามมาตรา 11

โดยที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอตามมาตรา 11 นี้ไว้ จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า แล้วบุคคลที่ได้รับความเสียหายจะต้องมายื่นคำขอตามมาตรา 11 นี้ภายในระยะเวลาเท่าใด หรือไม่มีกำหนดระยะเวลาเลย ซึ่งในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล



คำสั่งศาลปกครองที่ 573/2549 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ 2 ทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดอยู่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง และแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอนั้น ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้อีกไม่ กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว



2.1.3 การพิจารณาคำขอ

หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับจากผู้เสียหายให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน¹⁹

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 97/2544 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมคุมประพฤติ) ทำละเมิดผู้ฟ้องคดีโดยขั้บรณนัตของทางราชการด้วยความประมาทจนรถจักรยานยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัสและเสียหาย และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีจึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 180 วัน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อกำหนดเวลาตามกฎหมายได้สิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ายังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

¹⁹ มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



2.1.4 การฟ้องคดีกรณีที่ยังไม่พอใจการพิจารณาคำขอตามมาตรา 11 ของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และมาตรา 14 กำหนดว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106 กำหนดว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม กรณีจึงมีปัญหาต้องพิจารณาเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาล ดังนี้

2.1.4.1 เขตอำนาจศาล (ฟ้องต่อศาลใด ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม)

กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามมาตรา 11 เช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐจะสามารถนำคดีไปฟ้องหน่วยงานของรัฐเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนต่อศาลใด ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม



ในเรื่องนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัย ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2547 โดยที่มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้บุคคลภายนอกซึ่งต้องเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำละเมิด ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐนั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ และตามมาตรา 14 กำหนดว่าเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 836/2547 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย ป. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีข้าราชการยนต์กระบะชนรยนต์ที่นาย ท. เป็นผู้ขับขี จนเป็นเหตุให้ทั้งนาย ป. และนาย ท. ถึงแก่ความตายอันเป็นการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ปกติของพนักงานขับรถยนต์มิได้เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจาก



กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การกระทำของนาย ป. หากเป็นการกระทำละเมิดก็มีไซ้การกระทำละเมิดทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีในฐานะทนายของนาย ท. มีสิทธิที่จะยื่นขอให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของนาย ป. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วแต่กรณี และมาตรา 14 ให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจะเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง²⁰ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

²⁰ มีผู้เข้าใจสับสนอยู่มากว่า คำว่า “ละเมิดทางปกครอง” คือละเมิดที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แท้ที่จริงแล้วไม่ใช่เพราะละเมิดที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แก่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ คำว่า “ละเมิดทางปกครอง” เป็นที่เข้าใจกันว่า หมายถึง คดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่หากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว คดีพิพาท



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย เมื่อการกระทำของนาย ป. มิใช่การกระทำละเมิดทางปกครอง เสียแล้ว ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และ มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติรับรองสิทธิแก่ผู้เสียหาย ที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมด้วยแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยอ้างว่าผลการวินิจฉัย ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่แจ้งมายังผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นคำสั่งทาง ปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และอยู่ในอำนาจ ของศาลปกครองที่จะพิจารณามีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ นั้น เห็นว่า หนังสือแจ้งค่าสินไหมทดแทนของ ผู้ถูกฟ้องคดีแม้จะเป็นการแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ด้วย แต่ก็ เป็นการวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุละเมิดที่มิใช่การ กระทำละเมิดทางปกครอง ซึ่งโดยหลักแล้วการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดดังกล่าวจะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม การที่ มาตรา 11 บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหายสามารถที่จะเรียกให้หน่วยงาน ต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ก่อนที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาล และกำหนดขั้นตอนให้หน่วยงานต้นสังกัดต้อง ดำเนินการนั้น ก็เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกรณีได้รับการเยียวยาแก้ไขความ เดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น หากค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงาน ของรัฐวินิจฉัยกำหนดให้ ไม่เป็นที่พอใจของผู้เสียหายอย่างกรณีของผู้ฟ้องคดี

นั้นก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งก็จะไม่เรียกการกระทำ ละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวว่าเป็น “ละเมิดทางปกครอง”



ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลที่มีเขตอำนาจที่จะรับคดีนั้นไว้พิจารณาได้ เมื่อมูลคดีของผู้ฟ้องคดีมีได้เป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง จึงไม่มีเหตุผลที่จะให้ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจที่ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำละเมิดวินิจฉัยกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ต่ำกว่าที่ขอ ทั้งที่มูลคดีซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม ข้อมูลทथุณของผู้ฟ้องคดีจึงยอมฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.224/2550 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า

แพทย์ในสังกัดโรงพยาบาล ส. และกระทรวง ส. ตรวจผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาการแน่นท้องด้วยวิธีการซักประวัติ ตรวจภายในและส่งตรวจปัสสาวะทางห้องปฏิบัติการเพื่อหาการตั้งครรภ์ โดยมีได้ตรวจด้วยเครื่องตรวจเสียงความถี่สูง (Ultrasound) แล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีเนื้องอกในช่องท้อง ต้องรักษาด้วยวิธีการผ่าตัด และเมื่อได้ทำการผ่าตัดเปิดหน้าท้องแล้วพบว่ามิใช่เนื้องอก แต่เป็นทารก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแพทย์ตรวจรักษาประมาทเดินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเจ็บปวดอันเนื่องมาจากการผ่าตัดและต้องพักรักษาตัวทำให้ขาดรายได้ จึงยื่นคำขอต่อกระทรวง ส. พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กระทรวง ส. พิจารณาคำขอแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า แพทย์ได้ตรวจรักษาอย่างถูกต้อง เหมาะสม ด้วยความระมัดระวังและรอบคอบเช่นที่บุคคลในภาวะเช่นนั้นพึงมีตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว การกระทำของแพทย์จึงไม่เป็นการละเมิดที่กระทรวง ส. จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของกระทรวง ส. ที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่า



สินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้แพทย์ โรงพยาบาล ส. และกระทรวง ส. ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวน 50,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ 2 ประการ คือ (1) ขอให้เพิกถอนคำสั่งของกระทรวง ส. ที่ปฏิเสธไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และ (2) ขอให้ทั้งสามร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวน 50,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อันแท้จริงที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการตรวจรักษาของแพทย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มิได้เป็นไปตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นสำคัญ ทั้งการที่จะกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองประการได้หรือไม่ เพียงใด ศาลจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่า แพทย์ได้ทำการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีและผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะพึงใช้เมื่อได้ทราบอาการป่วยของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากในการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้น แพทย์มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ



หน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จึงสรุปได้ว่า ในกรณีที่บุคคลภายนอกที่เสียหายยื่นคำขอตามมาตรา 11 และหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากบุคคลภายนอกที่เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว สามารถใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐต่อศาล แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(ก) ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อ “ศาลปกครอง”

ในกรณีที่ปรากฏว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำต่อบุคคลภายนอก นั้น เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร²¹

(ข) ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อ “ศาลยุติธรรม”

ในกรณีที่ปรากฏว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำต่อบุคคลภายนอก นั้น เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติธรรมดาทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้

²¹ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร²²

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

2.1.4.2 ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาเท่าใด ในประเด็นนี้กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี และวันที่รู้หรือควรรู้ก็คือวันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยคำขอตามมาตรา 11

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2547 ผู้ฟ้องคดีได้ทราบหนังสือแจ้งปฏิเสธคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรมทางหลวง (ที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอตามมาตรา 11) เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2545 ถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในวันที่ 9 ธันวาคม 2545 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้

²² มาตรา 11 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 106 และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว

ข้อสังเกตของผู้เขียน

ประเด็นระยะเวลาการฟ้องคดี บางท่านมีความเห็นว่าเนื่องจากการยื่นคำขอตามมาตรา 11 นี้ กฎหมายมิได้กำหนดให้เป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการหรือบังคับว่าต้องดำเนินการก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เป็นเพียงทางเลือกของบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่จะสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเยียวยาความเสียหายของตนเท่านั้น การยื่นคำขอตามมาตรา 11 จึงไม่เป็นเหตุให้ระยะเวลาการฟ้องคดีในมูลละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายต้องขยายออกไปเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยจากหน่วยงานของรัฐ ระยะเวลาการฟ้องคดียังคงเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งโดยปกติก็คือวันที่ทำละเมิด และไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ หากยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยจากหน่วยงานของรัฐ และระยะเวลาจะครบ 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้เสียหายก็อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้หน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยก็ได้



2.2 การฟ้องคดีต่อศาลเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย นอกจากผู้เสียหายจะสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม 2.1 ข้างต้นได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังอาจนำคดีไปฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อีกทางหนึ่ง โดยอาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวก่อน ผู้เสียหายสามารถเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางใดก็ได้

2.2.1 เขตอำนาจศาล (ฟ้องศาลใด ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม)

กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ในกรณีนี้ ผู้เสียหายจะฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐต่อศาลใด ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม กรณีนี้แยกพิจารณาได้เช่นเดียวกับกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ และนำคดีไปฟ้องต่อศาล คือ

2.2.1.1 กรณีที่ 1 ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง



หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีนี้ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง²³

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545(ป) การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อย) ทำสัญญาขุดคูส่งน้ำและถมถนนกับเอกชนผู้รับจ้าง เมื่อยังคงอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกโดยการขุดคูส่งน้ำและถมถนนโดยมอบหมายให้เอกชนผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 67 และมาตรา 68 ประกอบกับมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หากการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าว รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวเป็นการผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516/2545 การออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้กรมที่ดิน

²³ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



คดีใช้ค่าเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินที่มีขอบด้วยกฎหมายเนื่องจากได้
รुकล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ
ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิด
จากการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราช
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 33/2545 เมื่อ
ปรากฏว่าการก่อสร้างทางด่วนสายนี้สร้างความสะดวกรื้อนแก่ประชาชนใน
หมู่บ้าน จนกระทั่งมีการทำหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม และขอให้การ
ทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดจากการ
ก่อสร้างทางด่วน แต่ กทพ. ก็ยังไม่อาจดำเนินการปรับปรุงแก้ไข จึงถือได้ว่า
ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางด่วน เป็นผลโดยตรงจากการใช้
อำนาจตามกฎหมายของ กทพ. กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำ
ละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ
รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2548 กรณี
ฟ้องว่า เทศบาลตำบลวังน้ำเย็นเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ
และทางระบายน้ำ อันเป็นกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะ
เพื่อประโยชน์ของประชาชน ได้จัดทำท่อระบายน้ำในเขตพื้นที่ด้วยความ
ประมาทเลินเล่อ โดยละเลยมิได้จัดทำตะแกรงเหล็กวางบนปากท่อ ให้มี
ขนาดพอดีกับปากท่อทั้งมิได้จัดทำบารองรับตะแกรงเหล็กให้มีความมั่นคง



แข็งแรง เมื่อใจทักไปยื่นบนตะแกรงเหล็กดังกล่าว เป็นเหตุให้พลัดตกลงไปใน บ่อระบายน้ำข้างตะแกรงเหล็กทับขาของโจทก์หัก จึงขอให้ศาลพิพากษา บังคับให้เทศบาลฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ กระทำละเมิดของเทศบาลฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการ ละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2544 การพิจารณาพิพากษา คดีของศาลเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการ พิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามมาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงไม่อาจถูกตรวจ สอบได้โดยสภาพ

2.2.1.2 กรณีที่ 2 ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาล ยุติธรรม

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการ กระทำที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปตามธรรมดา ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตาม กฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร หรือกรณีการกระทำละเมิดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรณีนี้ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544 การกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นการกระทำในหน้าที่และการกระทำดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งการกระทำในหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนี้เกิดจากการกระทำในหน้าที่ของแพทย์ในการตรวจรักษาโรคตามหน้าที่ปกติทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 85/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทาละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยการใช้หรืออ้างเอกสารปลอมอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือเกลียดชัง และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกย้ายไปช่วยราชการที่อื่นอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การใช้หรืออ้างเอกสารปลอมดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และยังเป็นการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย การกระทำละเมิดในมูลคดีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจึงไม่ใช่การกระทำละเมิดในทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 577/2547 พนักงานขับรถของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) ได้ขับรถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไปสำรวจต้นไม้ด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้รถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชนกับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปของพนักงานขับรถ มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น จึงไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 364/2545 การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับกุมและดำเนินคดีอาญาเป็นการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายในเรื่องของการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม การกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 427/2545(ป) เจ้าพนักงานตำรวจออกตรวจพื้นที่พบคนร้ายซึ่งกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ กำลังวิ่งหลบหนี การที่เจ้าพนักงานตำรวจวิ่งไล่และใช้อาวุธปืนยิงคนร้าย แต่กระสุนพลาดไปถูกบุตรชายผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ถือว่าเป็นขั้นตอนการดำเนินการใช้อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงาน



ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2548

ผู้ฟ้องคดีฟ้องกรมการแพทย์ว่าบุตรของตนติดเชื้อเอชไอวี (HIV) จากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางการแพทย์ของโรงพยาบาลที่เคยไปรักษา และถูกกระทรวงสาธารณสุขปฏิเสธค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการให้วัคซีนและรักษาพยาบาลผู้ป่วยถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน



ข้อสังเกตของผู้เขียน

การพิจารณาว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นำมาฟ้องต่อศาลนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

(1) การพิจารณาในชั้นการตรวจคำฟ้องจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีก่อนว่า การกระทำที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนเสียหายนั้นเป็นการกระทำที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือกฎที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจึงจะกระทำได้ หรือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ หากเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแล้ว ก็ถือว่าคดีพิพาทนั้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ส่วนในข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องไปพิจารณาในชั้นของการพิจารณาในเนื้อหาของคดีต่อไป หากข้อเท็จจริงในชั้นการพิจารณาเนื้อหาของคดีปรากฏว่า เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ การกระทำนั้นก็เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากการกระทำนั้นเป็นผลโดยตรงให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แล้ว ก็เป็นการกระทำ



ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 519/2549 หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะเรียกเก็บเงินจากประชาชนที่มาขอรับบริการเป็นค่าตอบแทนการบริการที่จัดทำให้แก่ประชาชนได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น มิฉะนั้น การบริการที่จัดทำให้แก่ประชาชนต้องเป็นบริการแบบให้เปล่า ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (โรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่) เรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลจากผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 623/2549 เมื่อพิจารณาข้อความในประกาศเทศบาลตำบลหนองตองพัฒนาที่ให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนอาคารในตลาดสดภายใน 7 วันนับแต่วันประกาศนี้ หากไม่รื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด เทศบาลจะเข้าดำเนินการรื้อถอนแทนและคิดค่าใช้จ่ายตามจริงในการรื้อถอนจากผู้ฟ้องคดี เห็นได้ชัดว่าผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลหนองตองพัฒนา) มิได้มีความประสงค์ที่จะให้ประกาศดังกล่าวเป็นแต่เพียงหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ฟ้องคดี



รัฐถอนอาคารเท่านั้น หากแต่มีความประสงค์ที่จะให้เป็นการสั่งการที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีในอันที่จะก่อ เปลี่ยน โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการโดยผู้ถูกฟ้องคดี เชื่อว่าตนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งทางปกครองเช่นว่านี้ได้ คำฟ้องนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (ข้อสังเกต: คดีนี้จะเห็นได้ว่า กรณีว่าแท้จริงแล้วผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการออกประกาศหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหรือไม่ ยังไม่พิจารณาในชั้นของการตรวจคำฟ้องเพื่อพิจารณาว่าจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ แต่เป็นเรื่องที่จะต้องไปพิจารณาในชั้นการพิจารณาในเนื้อหาของคดีต่อไป และหากปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะออกประกาศหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศหรือคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีอำนาจและเป็นเหตุที่อาจจะถูกเพิกถอนได้)

(2) กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ไปกระทำการต่าง ๆ นั้น กฎหมายอาจใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน เช่น ให้เจ้าหน้าที่ “มีอำนาจ” หรือมี “หน้าที่” หรือมี “อำนาจหน้าที่” ซึ่งไม่ว่ากฎหมายจะใช้ถ้อยคำว่าอย่างไร การที่เจ้าหน้าที่จะไปกระทำการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจ



ตามกฎหมายทั้งสิ้น และหากได้กระทำการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้อื่นเสียหาย ก็เป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มี “อำนาจ” หรือมี “อำนาจหน้าที่” ย่อมไม่มีปัญหาในการพิจารณา ส่วนกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มี “หน้าที่” เพียงอย่างเดียว ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยก็เนื่องจากหากกฎหมายกำหนดให้มี “หน้าที่” กระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และการทำหน้าที่นั้นไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่นซึ่งโดยปกติการจะกระทำการไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่นได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งหากตีความเคร่งครัดว่ามีเพียงหน้าที่เท่านั้นแต่ไม่มีอำนาจหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวได้เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไปกระทำการที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่น ซึ่งไม่น่าจะเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มี “หน้าที่” และเมื่อการกระทำตามหน้าที่นั้นจะไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่นกรณีจึงถือว่ากฎหมายให้ “อำนาจ” ควบคู่กันด้วยเช่นเดียวกัน²³

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 กำหนดว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ

²³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก โภคิน พลกุล “การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2545, หน้า 78-81



ได้ใช้ถ้อยคำว่า “อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง” คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองจึงมิได้มีความหมายเฉพาะกรณีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยตรงเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงกรณีที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยตรง แต่เป็นกรณีที่เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองก็อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วย

(4) กฎหมายอาจกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ ซึ่งในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวอาจมีการกระทำหลายลักษณะ หรือหลายขั้นตอน หากพิจารณาเฉพาะบางการกระทำหรือบางขั้นตอนก็อาจจะดูเหมือนว่าไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่หากพิจารณาทั้งเรื่องก็จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 32/2536
องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบกอันเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ตามมาตรา 67(1) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ดำเนินการตามโครงการพิพาทด้วยการขุดลอก



ควรระบายน้ำเพื่อประโยชน์แก่การเกษตร การอุปโภค การป้องกันอุทกภัย ตลอดจนการกำหนดจุดทำสะพานข้ามและรายละเอียดอื่นๆ นั้น ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการจัดทำระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง

2.2.2 ตัวผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย (ฟ้องใครได้บ้าง)

มาตรา 5 กำหนดว่า กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอกอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง และมาตรา 6 กำหนดว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2548 มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้นได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) ให้ร่วมรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่



กรณีมีการฟ้องผิดตัว มาตรา 7 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีดังนั้น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผิดตัว ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดีแทนได้ หรือศาลอาจกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54/2547 ผู้ฟ้องคดี (อาจารย์ประจำภาควิชาปรัชญา คณะมนุษยศาสตร์) ฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (หัวหน้าภาควิชาปรัชญา) ลงนามในใบอนุมัติจัดพิมพ์ตำราที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ เมื่อคำฟ้องในข้อหานี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ให้รับผิดชอบในความเสียหายตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้เรียกหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีสังกัดเข้ามาเป็นคู่กรณี



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 21/2548 เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดกรมที่ดินซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น ชอบที่ศาลปกครองจะเรียกให้กรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น

2.2.3 ระยะเวลาการฟ้องคดี

2.2.3.1 ในกรณีเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้เสียหายจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่อยู่ถึงการละเมิด แต่ไม่เกิน 10 นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่เกิดเหตุละเมิด²⁴

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 334/2551 แม่น้ำเจ้าพระยาได้เอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมโรงสีและโกดังเก็บข้าวของผู้ฟ้องคดีช่วงระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2545 ถึงปลายเดือนตุลาคม 2545 เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหก (กระทรวงคมนาคม กรมทางหลวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมชลประทาน กระทรวงมหาดไทย และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุดในปลายเดือนตุลาคม 2545 ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องคดีดังกล่าวภายในเดือนตุลาคม 2546 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2550 จึงล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

²⁴ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



2.2.3.2 นอกจากนั้น มาตรา 7 วรรคสอง ยังกำหนดอีกว่า ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 849/2548 คดีเดิม ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักงานเขตพื้นที่ฯ ส่วนกรณีคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี นั้น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ศาลจึงไม่อาจบังคับให้ตามคำขอได้ จึงพิพากษายกฟ้องในส่วนนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด การฟ้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีเดิมจึงต้องขยายอายุความฟ้องร้องออกไปถึง 6 เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาในคดีเดิมถึงที่สุดตามมาตรา 7 วรรคสอง เมื่อคดีเดิมศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2548 และได้มีการอุทธรณ์คำขอในส่วนนี้ ประเด็นนี้จึงถึงที่สุดวันที่ 21 เมษายน 2548 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ รับผิดชดใช้ค่าเสียหายเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2548 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนด 6 เดือน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด



3. การใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่ผู้เสียหายมีคำขอตามมาตรา 11 และหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก็ดี หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล และศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก็ดี จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานของรัฐสามารถไปไล่เบี้ยเรียกค่าสินไหมทดแทนเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด และด้วยวิธีใด รายละเอียดจะได้นำเสนอในส่วนที่ 5 และส่วนที่ 6 ต่อไป



ส่วนที่ 4

การทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ลักษณะของการทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

- (1) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่
 - 1.1 หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรง
 - 1.2 วิธีการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก
เจ้าหน้าที่
 - 1.3 ระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก
เจ้าหน้าที่
- (2) การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้เกิดจากการ
ปฏิบัติหน้าที่

เจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ในหลายลักษณะ

เช่น คณะกรรมการตรวจรับงานก่อสร้างตรวจรับงานก่อสร้าง

ทั้งที่งานก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา

และได้มีการจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างไปแล้ว

ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เป็นต้น

ส่วนที่ 4



การทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายโดยอาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ และอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนเองสังกัดอยู่หรือหน่วยงานแห่งรัฐอื่นก็ได้ หรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงานทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหนึ่งหรือหลายแห่งก็ได้



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 145/2549 คดีมีมูลเหตุจากการนำเงินทุนสำรองทางการมาใช้ในการทำธุรกรรมปกป้องค่าเงินบาท (Swap) จนทำให้เงินทุนสำรองทางการลดต่ำลงมากจึงเกิดความเสียหายอันเป็นเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของนาย อ. อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นาย ข. อดีตผู้จัดการทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและผู้ฟ้องคดี อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน

เจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ในหลายลักษณะ เช่น คณะกรรมการตรวจรับงานก่อสร้างตรวจรับงานก่อสร้างทั้งที่งานก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญาและได้มีการจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างไปแล้วทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หรือกรณีเจ้าหน้าที่ขับรถของทางราชการกลับจากไปราชการต่างจังหวัดด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้รถพลิกคว่ำเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่การเงินทุจริตยกยอกเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปเป็นประโยชน์ของตน หรือเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เก็บรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานของรัฐ ไม่ดูแลรักษาทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์สูญหายไป เป็นต้น

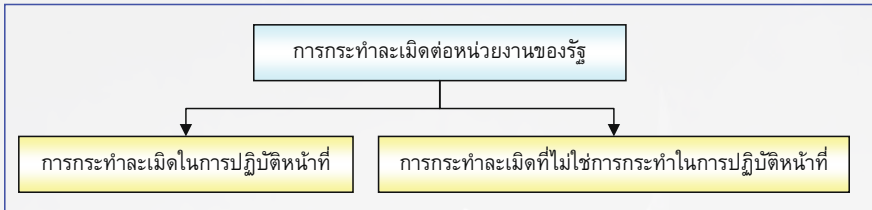
1. ลักษณะการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กระทำต่อหน่วยงานของรัฐไว้ 2 ส่วน เช่นเดียวกับการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก คือ

1.1 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่



1.2 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่



1.1 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่²⁵

กรณีตัวอย่างการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 366-367/2549 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงินละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจนเกิดความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีที่ 2 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) ในฐานะผู้มีอำนาจถอนเงินฝากปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเดินเลื้อยอย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้นางสาว ณ. แก้วไขเพิ่มเติมตัวเลขจำนวนเงินในใบถอนเงินเกินกว่าจำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติตามฎีกาเบิกเงิน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการแต่ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลจนเกิดความเสียหายต่อ

²⁵ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลชะแมบ) ผู้ฟ้องคดีที่ 3 (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ในฐานะกรรมการรับส่งเงิน กรรมการเก็บรักษาเงิน กรรมการตรวจสอบเงินสดและหลักฐานตัวเงินต่าง ๆ และเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้ รับมอบหมายจนเกิดความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึง นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว คดีนี้เป็น กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อการ ออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไปโดยไม่ดำเนินการชี้แจงและส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้กระทรวงการคลัง เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ทั้งที่มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการ แต่กลับรอให้ระยะเวลาล่วงเลยไป แล้วอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 วรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยของ นายอำเภอวังน้อยในฐานะผู้กำกับดูแล จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับฟัง ความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบ ดังกล่าวที่กำหนดไว้ให้ต้องดำเนินการ ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกตาม คำวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอวังน้อยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ กำหนดไว้สำหรับกรกระทำนั้น



1.2 การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำใน การปฏิบัติหน้าที่²⁶

กรณีตัวอย่างการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2549 นาย น. (ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกวิชาชีพ) พาคณะเจ้าหน้าที่เดินทางกลับจากราชการโดยเดินทางถึงศูนย์ฝึกวิชาชีพฯ แล้ว ถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นการปฏิบัติหน้าที่ หลังจากนั้น การที่นาย น. นัดแนะให้คณะเจ้าหน้าที่ไปร่วมกันรับประทานอาหารโดยให้นาย ส. ข้าราชการไปที่ร้านอาหาร หลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้วจึงขั้บรถยนต์ไปส่งครูสตรีที่ไม่มีพาหนะกลับบ้าน และนำรถยนต์ไปจอดเก็บไว้ที่บ้านพักนาย ส. จึงไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อขณะที่รถยนต์ของทางราชการสูญหายไม่ได้เกิดขึ้นในระหว่างที่นาย น. และนาย ส. กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ นาย น. และนาย ส. ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ทั้งที่เป็นการ

²⁶ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



กระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และประมาทเลินเล่อเล็กน้อย ธรรมดา²⁷ ในกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน สามารถนำหลัก เรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับได้ เป็นต้น

ส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำ ละเมิด นั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ผู้ทำละเมิดได้ต่อศาลยุติธรรม จะฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้

2. ข้อสังเกตเกี่ยวกับ “การปฏิบัติหน้าที่”

ปัญหาว่า การกระทำละเมิดนั้นกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เป็น ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา เพราะก่อให้เกิดผลต่อความรับผิดของ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐแตกต่างกัน ซึ่งพอจะมีแนวทางพิจารณาได้ ดังนี้

2.1 เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องมีอำนาจหรือหน้าที่โดยอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่แต่ละคนหรือแต่ละเรื่องอาจมีแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน เช่น บางเรื่องอาจกำหนดในพระราชบัญญัติ บางกรณีอาจกำหนดในกฎ บางกรณีอาจกำหนดในคำสั่งมอบหมายงานของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตาม อำนาจหรือหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอยู่ดังกล่าว ถ้าการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดมิใช่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่แล้ว

²⁷ มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



การกระทำนั้นย่อมไม่อาจถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงจะต้องตรวจสอบถึงอำนาจหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดเสียก่อนว่ามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่กระทำละเมิดหรือไม่ อย่างไร หาก การกระทำที่เป็นเหตุละเมิดนั้นมีใช่เป็นงานตามอำนาจหรือหน้าที่ แม้จะ กระทำในเวลาราชการหรือกระทำในสำนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือขณะ แต่งเครื่องแบบของราชการก็ตาม การทำละเมิดนั้นก็มิใช่เป็นการกระทำใน การปฏิบัติหน้าที่

2.2 การอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แล้วทุจริตทำให้ทางราชการ เสียหายเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตาม กฎหมาย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลที่ 10/2547 ขณะเกิด เหตุโจทก์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) เป็นหน่วยงานของรัฐ จำเลยที่ 1 รับ ราชการในสังกัดของโจทก์ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วย เจ้าหน้าที่การเงินได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่รับเงินค่าปรับจราจรทางบก เงินประกันตัวผู้ต้องหา ฯลฯ และได้เบียดบังยกยอกเอาเงินดังกล่าวที่ตนเอง มีหน้าที่ดูแลจัดการไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เป็น คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาลที่ 5/2549 จำเลยที่ 1 ซึ่ง ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส. ร่วมกันกับจำเลยที่ 2 ซึ่ง เป็นเอกชนและเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสนอราคาขายหนึ่ง (ร้าน ป.)



กระทำละเมิดต่อโจทก์ โดยการปลอมแปลงลายมือชื่อบุคคลอื่นเข้ายื่นซอง และเสนอราคาทำให้โจทก์ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ได้รับความเสียหาย จากการตกลงซื้อวัสดุจากจำเลยที่ 2 ในราคาที่สูงกว่าปกติ คดีนี้ จึงเป็นกรณี ที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด และเอกชนอันเนื่องมาจากการทำละเมิด คดีในส่วนจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็น เอกชน จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง แต่เมื่อเป็นกรณีโจทก์ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 2 ร่วมกันทำละเมิด ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย ข้อพิพาทคดีนี้จึงเป็นกรณีที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีพิพาทระหว่าง โจทก์กับจำเลยที่ 1 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีทั้งสองจึงชอบที่จะได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียวกัน เพื่อให้คำ พิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ 2 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

2.3 การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แม้คำสั่งนั้นจะไม่ชอบ ด้วยกฎหมายก็ไม่มีผลทำให้เป็นการกระทำที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ (ถือ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.122/2550 การที่ เจ้าหน้าที่นำรถแทรกเตอร์เข้าไปไถดินทำให้ต้นยางที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้เสียหาย



เป็นการกระทำสืบเนื่องจากการที่ผู้ปกครองนิคมฯ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนต้นยางฯ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แม้ว่า คำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่มีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำในเรื่องส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวแต่อย่างใด กรม พ. ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมและเป็นต้นสังกัดของ นิคมสร้างตนเองฯ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิด จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเอง ค. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

2.4 การปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของรัฐอื่นโดยไม่ได้รับคำสั่งจาก หน่วยงานของรัฐต้นสังกัด ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 520/2548 ผู้ฟ้องคดีออกแบบ สร้างเขื่อนกันดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบล บ.) โดยไม่ได้ รับคำสั่งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด และ ออกแบบโดยปราศจากข้อมูลเจาะสำรวจดินบริเวณที่ทำการก่อสร้างจนเป็น เหตุให้เขื่อนชำรุดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติ หน้าที่ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่จะมีหรือไม่ และมีแค่ไหนเพียงใด จะได้นำเสนอ ต่อในในส่วนที่ 5 และหากท้ายที่สุดเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น จะมีวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นอย่างไรและ เมื่อใด จะได้นำเสนอในส่วนที่ 6 ต่อไป



ส่วนที่ 5

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ และการแบ่งส่วนความรับผิด ทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด ในความเสียหายด้วยกันเอง

- (1) หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ข้อสังเกตเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรง
- (2) การแบ่งส่วนความรับผิดทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่
ผู้ต้องรับผิดในความเสียหายด้วยกันเอง

หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้
ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ
หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น

ส่วนที่ 5



ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ และการแบ่งส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายด้วยตนเอง

ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 ถึงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้



เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกได้หรือไม่ เพียงใด หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้หรือไม่ เพียงใด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดไม่ว่าจะทำต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

ปัญหาดังกล่าว กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกได้หรือไม่ เพียงใด นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง วรรคสองกำหนดว่า สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ วรรคสาม กำหนดว่า ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย และวรรคสี่ กำหนดว่า ในกรณีที่การละเมิดเกิดจาก



เจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้หรือไม่ เพียงใดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และวรรคสอง กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

กล่าวโดยสรุป ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียก



ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกได้หรือไม่ เพียงใด หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดได้หรือไม่ เพียงใด จะมีหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน สรุปลงได้ดังนี้

1. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ หรือต่อบุคคลภายนอก

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำการละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบียดเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้นได้หรือไม่ เพียงใด หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นได้หรือไม่เพียงใด มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

(1) ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเล็กน้อย หรือประมาทเลินเล่อธรรมดาไม่ถึงขนาดเป็น



ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเอากับเจ้าหน้าที่ได้ ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกที่เสียหาย หรือความเสียหายที่เกิดกับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี ก็ตกเป็นพับกับหน่วยงานของรัฐไป

(2) การเรียกให้ชดใช้ไม่เต็มจำนวนความเสียหาย

การใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตาม (1) จะมีได้เพียงใด หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

(3) การหักส่วนความรับผิดในความเสียหาย

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ตัวอย่างกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2546 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงินมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่การเงินรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับ



มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 338-339/2549

ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด ต. มีหน้าที่รับผิดชอบตามปกติมากมายคงไม่สามารถตรวจนับจำนวนเงินกับจำนวนคูปองที่จำหน่ายให้กับญาติของผู้ต้องขังด้วยตนเอง การที่เจ้าหน้าที่การเงินทุจริตลงบัญชีรับเงินน้อยกว่าความเป็นจริง ผู้บัญชาการเรือนจำ ต. จึงมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ทางราชการเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตัวอย่างกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดในความเสียหายที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็คือ (1) ถ้าเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดในความเสียหายนั้นเลย ความเสียหายทั้งหมดตกเป็นพับกับหน่วยงานของรัฐ (2) แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตนเอง **ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การวิเคราะห์ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่อย่างใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหาย หรือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะต้องรับผิดในความเสียหายนั้น**



1) ลักษณะการกระทำโดยจงใจ

กระทำโดยจงใจ คือ จงใจทำให้เขาเสียหาย²⁸ เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่มิได้หมายเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างเช่นกระทำโดยเจตนาในทางอาญา²⁹ เช่น นาย ก. เข้าใจว่านาย ก.เทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของ นาย ข. นาย ก. จึงได้ไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของ นาย ข. การกระทำของ นาย ก. เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจเพราะ นาย ก. รู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน แต่การกระทำของ นาย ก. ดังกล่าวไม่มีความผิดฐานทำให้เสียหาย เพราะ นาย ก. ไม่มีเจตนาในการกระทำผิด

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำโดยจงใจ เช่น การที่เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่กระทำทุจริตให้ทางราชการเสียหาย หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 236/2551 พยานหลักฐาน บ่งชี้ว่า น.ส. 3 ก. เลขที่ 402 ที่นายชวินทร์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัด

²⁸ เพ็ง เพ็งนิติ. “คำอธิบาย (ฉบับย่อ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” (จักร์วิชาการพิมพ์ : กรุงเทพมหานคร, 2548). หน้า 6

²⁹ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, กรุงเทพฯ, 2543, หน้า. 15



ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมที่ดิน) และนายสงวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมการปกครอง) ได้ดำเนินการออกให้แก่นายขันตีเป็น น.ส. 3 ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกให้โดยอ้าง ส.ค. 1 เลขที่ 106 ซึ่งเป็นหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก อีกทั้งได้ออก น.ส. 3 ก. ทับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 เลขที่ 121 ซึ่งออกให้โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 121 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2504 และ น.ส. 3 ก. เลขที่ 403 ที่ออกให้โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 160 โดยนายชินทร์เป็นผู้รับคำขอของนายขันตีและได้จัดทำเอกสารต่างๆ เพื่อประกอบการออก น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับ (เลขที่ 402 และ 403) ตลอดจนการบันทึกเสนอนายอำเภอโนนสะอาดเพื่อพิจารณามีคำสั่งและลงนามในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นความเท็จทั้งสิ้น ส่วนนายสงวนปลัดอำเภอรักษาราชการแทนนายอำเภอโนนสะอาดและเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามใน น.ส. 3 ก. ที่นายชินทร์จัดทำขึ้น ทั้งที่การที่กฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ลงลายมือชื่อใน น.ส. 3 ก. ก็เนื่องจากผู้บัญญัติกฎหมายมีความไว้วางใจในตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่าจะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. 3 ก. ว่าถูกต้องแล้วค่อยลงนามใน น.ส. 3 ก. ซึ่งหากนายสงวนได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนลงนามใน น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าว ย่อมจะพบว่า ส.ค. 1 เลขที่ 106 ที่นำมาใช้ในการออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 402 มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องตรงกับ น.ส. 3 ก. ฉบับดังกล่าว และ ส.ค. 1 เลขที่ 160 ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 403 มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องตรงกับ น.ส. 3 ก. ฉบับดังกล่าว พฤติการณ์ของนายชินทร์และนายสงวนเช่นว่านี้ ถือได้



ว่านายชวินทร์กระทำด้วยความจงใจ และนายสงวนกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อดำเนินการออก น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าว

2) การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1789/2518 ควันไฟอันเกิดจากไฟไหม้เศษปอจากโรงงานของจำเลยถูกลมพัดลอยไปครอบคลุมผิวจราจรบนถนนเป็นเหตุให้รถจักรยานยนต์คันอื่นชนท้าย ซึ่งก่อนหน้านี้อีกกลุ่มควันไฟอันเกิดจากการเผาเศษปอของจำเลยได้เคยถูกลมพัดพาไปครอบคลุมถนนเป็นเหตุให้รถยนต์เกิดชนกันมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่ก็ไม่ปรากฏว่าจำเลยได้จัดการวางมาตรการป้องกันแต่อย่างใด คงปล่อยให้ปล่อยปลดละเลยให้เหตุการณ์คงเป็นอยู่เช่นเดิมจนกระทั่งได้เกิดเหตุคดีนี้ขึ้นอีก พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เป็นเหตุสุดวิสัยดังจำเลยอ้างเพราะจำเลยยอมทราบดีอยู่แล้วว่าลมอาจจะพัดพาเอาควันไฟจากบ่อไปครอบคลุมผิวจราจรบนท้องถนนได้ ซึ่งจำเลยอาจจะป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าวได้โดยย้ายบ่อเผาเศษปอให้ห่างไกลพอที่ลมไม่สามารถจะพัดพาควันไฟมาถึงบริเวณที่เกิดเหตุได้ จำเลยก็หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ คดีจึงฟังได้ว่าจำเลยได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย จำเลยต้องรับผิด

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1044/2550 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบเก็บรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก โดยในคืนเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักห้องเดียวกับนาย ป. และนาย อ. โดยนาย ป. นอนบนเตียงด้านประตูหน้าห้อง ผู้ฟ้องคดีนอนบนเตียงด้านในถัดไป และนาย อ. นอนที่พื้นห้องระหว่างเตียงของผู้ฟ้องคดีกับผนังด้านหน้าต่างห้อง การที่ผู้ฟ้องคดีวางกระเป๋าเครื่องคอมพิวเตอร์ไว้ที่ชั้นวางของตามสภาพที่เป็นอยู่ภายในห้องพัก



และวางไว้ใกล้เคียงกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี เป็นการเก็บรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำในสภาวะการณ์และสถานที่เช่นนั้น และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเก็บรักษาโดยขาดความระมัดระวังอย่างผิดปกติ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อมและพฤติการณ์ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานอย่างมาก การที่เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์สูญหายจึงไม่ได้เกิดจากการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550 นายदनัยซึ่งได้รับมอบหมายจากสรรพากรอำเภอให้ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้างานบัญชีและบริการผู้เสียภาษีโดยมีนาง ส. เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีต่าง ๆ ตามระเบียบ จัดทำรายงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง งานการเงิน การเบิก-จ่าย เงินสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการและลูกจ้างและปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ตามระเบียบการนำเงินส่งคลังหากวันทำการใดมีเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เกิน 1 ล้านบาท สำนักงานสรรพากรเขตจะต้องนำเงินส่งคลังไม่เกินวันทำการถัดไป การนำเงินส่งคลังจะไม่นำส่งในรูปเงินสด แต่จะใช้วิธีนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คที่ธนาคารกรุงไทยเพื่อส่งคลังแทนเงินสด การนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในการนำเงินส่งคลัง เมื่อตามคำสั่งดังกล่าวได้รับบุโดยแจ้งชัดถึงหน้าที่ของนายदनัยว่ามีหน้าที่จัดทำบัญชีต่าง ๆ ตามระเบียบงานสรรพากร การนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง ฯลฯ การนำเงินส่งคลังจึงย่อมหมายรวมถึงการนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อนำส่งคลังด้วย เมื่อนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ช่วยในหน้าที่ของนายदनัยได้รับ



มอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คและเป็นผู้จัดทำใบนำส่งเงินโดยนายदनัยยอมรับว่าในการตรวจสอบยอดเงินนำส่งคลังไม่ได้ตรวจสอบในรายละเอียด คงตรวจเฉพาะยอดรวมที่จัดเก็บได้เท่านั้น จากนั้นได้นำใบนำส่งเงินไปให้นายประสิทธิ์ ธรรมพากรอำเภอเป็นผู้ลงนามในใบนำส่งเงินต่อไป นายदनัยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาง ส. จึงมีภาระหน้าที่ต้องตรวจสอบจำนวนเงินสดที่จะนำส่งคลังในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงกับยอดจัดเก็บในแต่ละวันและตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาจากธนาคารกรุงไทยหรือไม่ การที่นายदनัยได้ตรวจสอบเฉพาะยอดรวมภาชีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าได้กระทำการโดยรอบคอบถูกต้องตามภาระหน้าที่นำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลังตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่ เช่น นายदनัยต้องใช้ความระมัดระวังดูแลโดยรอบคอบในการตรวจสอบจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้ว่ามีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ ประกอบกับการตรวจสอบจำนวนเงินสดกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อในแต่ละวันเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้ง่ายและอยู่ในภาระหน้าที่ของนายदनัยจะกระทำได้ในแต่ละวัน เมื่อนายदनัยมีภาระหน้าที่ตามระเบียบและคำสั่งจะต้องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ส. ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการ แต่มิได้กระทำการโดยเคร่งครัดเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คของบุคคลภายนอกที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยักยกเงินสดไป แม้นายदनัยจะมีได้ตั้งใจกระทำความผิด แต่การกระทำของนายदनัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนเป็นจำนวนมากย่อมเป็นการเสียหายต่อราชการของกรม ส. อย่างร้ายแรงที่เกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของนายदनัยตามระเบียบอันถือได้ว่าเป็นการ



กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นตามมาตรา 10 ประกอบกับ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 362/2549 ประชาสงเคราะห์จังหวัด ส. นำรถยนต์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพัก อันเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 ประกอบกับบ้านพักไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะบุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ได้เป็นที่รื้อฐานส่วนตัวและไม่ได้มีการจัดเวรยามรักษา ซึ่งน่าจะคาดเห็นความไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษา รถยนต์จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อกรมประชาสัมพันธ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 267/2550 หัวหน้าส่วนโยธาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานโครงการก่อสร้างถนนลูกรังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดต่อทางราชการในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338-339/2549 นาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ได้ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 เมื่อผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานเขตควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการแต่ไม่ได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. 2539 เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่ายและมิได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คของบุคคลภายนอกที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกยอดเงินสดไปรวมทั้งสิ้น 5,874,024 บาท จึงถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้น ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ตัวอย่างกรณีการพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550 การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ (1) ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (2) หาก



การละเมิดเกิดจากความผิดหรือบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมต้องหักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกด้วย และ (3) กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 147/2550 การที่นักรการภารโรงอยู่เวรเฝ้าอาคารโดยไม่ใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำจนเป็นเหตุให้คนร้ายลักเอาเครื่องคอมพิวเตอร์ไปจำนวน 29 ตัว อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย แต่โดยที่นักรการภารโรงมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย และมหาวิทยาลัย ท. ก็ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัยทั้งที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูง แต่ได้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการตามปกติมาอยู่เวรโดยไม่มีผู้ตรวจเวรและไม่มีระเบียบข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาเวรยาม ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ รวมทั้งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว การที่มหาวิทยาลัย ท. ให้นักรการภารโรงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 20 ของความเสียหายหลังจากหักค่าเสื่อมแล้วจึงเป็นการเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2549 มหาวิทยาลัย ๕. ไม่มีระเบียบปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการคืนเงินของผู้วิจัยที่ขอถอนโครงการวิจัย เมื่อการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มหาวิทยาลัย ๕. ไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวให้ชัดเจนเป็นช่องทางให้นาง ข. สามารถยกยอกเงินที่ได้รับคืนจากผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัยไปได้ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัย ๕. ออกคำสั่งเรียกเงินจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับ



บัญชาของนาง ช. และไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยหักส่วนความรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ช. เป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเท่านั้น โดยไม่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องของมหาวิทยาลัย ๕. ที่ไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระ ค่าสั่งของมหาวิทยาลัย ๕. ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/2550 กรม ส. ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี และนาย ป. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเนื่องจากละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่สอดส่องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาถือโอกาสทุจริตเบียดบังยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวทำให้เสียหายแก่ราชการโดยเฉลี่ยให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ป. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายคืนให้แก่ทางราชการในอัตราร้อยละ 60 และร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด มีผลเท่ากับกรม ส. เรียกชดเชยค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีและนาย ป. จนเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม อีกทั้งผลภาระความบกพร่องของกรม ส. ให้ผู้บังคับบัญชารับผิดทั้งหมด อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผู้ฟ้องคดีและนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมเป็นผู้กระทำทุจริต หากแต่ต้องรับผิดในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตอันเป็นการละเมิดโดยกระทำด้วยความประมาท



เงินเล่าอย่างร้ายแรง อีกทั้งการทุจริตของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการนำเงินส่งคลังซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย และสำนักงานสรรพากรเขต ป. มีเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เกินหนึ่งล้านเกือบทุกวัน จึงต้องนำเงินส่งคลังเป็นประจำเกือบทุกวัน กรม ส. ทราบที่อยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวเนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ จึงไม่อาจทำในรูปคณะกรรมการย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ก่อการทุจริตได้โดยง่าย กรม ส. มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยปละละเลยตลอดมา ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตและผู้สนับสนุนฉวยโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่สำนักงานสรรพากรเขต ป. มีการรับชำระภาษีจำนวนมาก ยากต่อการตรวจสอบและมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคลากรที่ไม่เหมาะสมมาปฏิบัติงานในอีกหน้าที่หนึ่ง เป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อีกทั้งการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการก่อให้เกิดความเสียหายในคดีนี้ ถือได้ว่ากรม ส. มีส่วนบกพร่องทำให้ได้คนที่ที่ไม่เท่าที่ควรเข้ามารับราชการก่อให้เกิดความเสียหายในคดีนี้ ถือได้ว่ากรม ส. ในฐานะหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย อีกประการหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนเป็นผู้มอบหมายให้นาง ส. นำเงินสดที่จัดเก็บได้แลกซื้อแคชเชียร์เช็คจากธนาคาร หากแต่สรรพากรอำเภอเป็นผู้มอบหมายจำทำให้เกิดการทุจริต นอกจากนี้ กรม ส. ลงโทษผู้ฟ้องคดีเพียงภาคทัณฑ์ในขณะที่ลงโทษนาย ป. โดยลดชั้นเงินเดือน 1 ชั้น อันแสดงให้เห็นว่า กรม ส. เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีความรุนแรงน้อยกว่าการกระทำของนาย ป. ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานกรม ส. แล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดชอบร้อยละ 80 ของความเสียหายทั้งหมด



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.338-339/2549 นาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ได้ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสอบสินค้าจริง จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เนื่องจากนาย น. ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เวรรักษาการณ์ประตูเรือนจำซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญไม่อาจละทิ้งหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นได้ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับสินค้าอีกหน้าที่หนึ่งไปพร้อมกัน แม้ว่านาย ก. จะไม่ได้ทักท้วงขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาทบทวนคำสั่งให้ทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจรับสินค้าก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าความเสียหายที่นาย ก. ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสอบสินค้าจริง เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ความเสียหายส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของระบบงานของทางราชการด้วย จึงให้หักส่วนความรับผิดอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกร้อยละ 50 ของความเสียหาย

2. การแบ่งส่วนความรับผิดทางละเมิดระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดในความเสียหายด้วยตนเอง

มาตรา 8 วรรคสี่ กำหนดว่า ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น กรณีจึงแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 การกำหนดสัดส่วนความรับผิด

ในกรณีที่การทำละเมิดมีผู้ต้องรับผิดชอบร่วมกันหลายคน การแบ่งส่วนความรับผิดในระหว่างผู้ทำละเมิดด้วยกัน พิจารณาได้ดังนี้



(1) พิจารณาตามส่วนของการกระทำ ผู้ใดมีส่วนในการทำละเมิดมากกว่าก็ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่า หากมีส่วนในการทำละเมิดเท่ากันก็ย่อมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนเท่ากันด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) ได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นายदनัยหัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่าและให้ผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดชอบในอัตราส่วนร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่า กรณีละเมิดในคดีนี้มีสาเหตุเกิดจากผู้ฟ้องคดีและนายदनัยจงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าเป็นร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลงซึ่งตามมาตรา 8 วรรคสี่ มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แบ่งส่วนความรับผิดระหว่างผู้ฟ้องคดีและนายदनัยในอัตราร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550 การที่กระทรวงการคลังได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นายदनัย ในฐานะหัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่า และนายประสิทธิ์สรรพากรอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดชอบในอัตราร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่ากรณีละเมิดมิใช่เกิดจากนายदनัย และนาย



ประสิทธิ์จึงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิดหากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลง ซึ่งมาตรา 8 วรรคท้าย มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่กระทรวงการคลังได้แบ่งส่วนความรับผิดระหว่างนายदनัยและนายประสิทธิ์ ในอัตราร้อยละ 60 และร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด นายदनัยมิได้โต้แย้งอัตราส่วนความรับผิดดังกล่าว นายदनัยจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรม ส. โดยคิดจากเงินที่หน่วยงานของกรม ส. ถูกยกยอกออกไปจำนวน 5,874,024 บาท หักความบกพร่องของหน่วยงานกรม ส. ร้อยละ 80 ของจำนวนเงินดังกล่าว คงเหลือเงินที่นายदनัยและนายประสิทธิ์ต้องชดใช้คืนให้แก่กรม ส. เพียงร้อยละ 20 ของเงินจำนวน 5,874,024 บาท คิดเป็นเงิน 1,174,804.80 บาท ซึ่งนายदनัยต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของเงินจำนวนนี้ คิดเป็นเงิน 704,882.88 บาท การที่ กรม ส. มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้นายदनัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน 3,524,414.40 บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ให้นายदनัยรับผิดเกินกว่า 704,882.88 บาท และหากได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตทั้งสองเพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินแก่นายदनัยตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป

(2) กรณีผู้เสียหายมีส่วนในการทำละเมิดปะปนอยู่ด้วยส่วนหนึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4129/2530 การที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้รับเหมาทำการก่อสร้างทางได้ใช้ถังน้ำมันขนาด 200 ลิตร ปิดกั้นขวางถนนที่กำลังก่อสร้าง โดยไม่ติดตั้งอุปกรณ์ส่องสว่างเพื่อให้ผู้ขับขี่ยานพาหนะในเวลากลางคืนมีโอกาสเห็นได้ในระยะอันสมควรเป็นเหตุให้โจทก์ไม่สามารถ



จะหยุดรถได้ทัน ทำให้ต้องหักรถหลบพุ่งขึ้นไปบนเกาะกึ่งกลางถนน ถือได้ว่า
 จำเลยที่ 2 ประมาทเลินเล่อทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหาย จึงต้องรับ
 ผิดคดีใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ฐานละเมิด ส่วนกรมทางหลวงจำเลยที่ 1
 มีหน้าที่รับผิดชอบในการซ่อมแซมก่อสร้าง บำรุงรักษาถนนที่เกิดเหตุย่อม
 มีหน้าที่ควบคุมและจัดให้มีเครื่องหมายหรือป้าย และสัญญาณจราจรใน
 บริเวณก่อสร้าง และปรับปรุงถนนที่เกิดเหตุ แม้จะได้กำหนดให้จำเลยที่ 2
 ซึ่งเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงถนนให้ทำและปิดป้าย
 จราจร เครื่องหมายกันเพื่อความปลอดภัยแก่การจราจรแล้วก็ตาม จำเลยที่ 1
 ก็ต้องคอยควบคุมดูแลให้ผู้รับเหมาก่อสร้างติดตั้งเครื่องหมายและสัญญาณ
 จราจรขึ้นให้ถูกต้อง เมื่อปรากฏว่าจำเลยที่ 2 มิได้ติดตั้งให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้
 เกิดความเสียหาย จำเลยที่ 1 ย่อมต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ร่วมกับจำเลยที่ 2 ด้วย
 ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าโจทก์ขับรถด้วยความเร็วมิได้ใช้ความระมัดระวัง โจทก์จึง
 ได้ชื่อว่ามีส่วนในความประมาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายด้วยแต่จำเลย
 ทั้งสองมีส่วนในความประมาทมากกว่า จึงให้จำเลยทั้งสองรับผิดชอบใช้
 ค่าเสียหายให้แก่โจทก์สองในสามส่วนของค่าเสียหายทั้งหมด

2.2 การไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550 กรณีละเมิด
 ในคดีนี้มีไม่เกิดจากผู้ฟ้องคดีและนายदनัยจงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าเป็น
 กันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบในผล
 ละเมิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลงซึ่งตามมาตรา 8 วรรคสี่ มิให้นำหลัก
 ลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แบ่งส่วนความรับผิดระหว่าง
 ผู้ฟ้องคดีและนายदनัยในอัตราร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ของค่าเสียหาย
 ทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว



กล่าวโดยสรุป กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 กรณี คือ

(1) กรณีทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐ ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว ไม่ว่าจะโดยที่บุคคลภายนอกที่เสียหายได้ยื่นคำขอตามมาตรา 11 หรือโดยคำพิพากษาของศาลก็ตาม

(2) กรณีทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอา กับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดกรณีทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกก็ดี หรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายกรณีทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก็ดี ได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเล็กน้อยธรรมดา หน่วยงานของรัฐไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เลย ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดตกเป็นพับหน่วยงานของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในความเสียหายได้ก็ตาม ในการใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการ



ละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย นอกจากนั้นในกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น



ส่วนที่ 6

การใช้สิทธิเรียกร้องให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ

- (1) การออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทน
ข้อสังเกตเกี่ยวกับคำสั่งตามมาตรา 12
- (2) การฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้
เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ
 - (2.1) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
 - (2.2) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้

เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินดังกล่าวภายในระยะเวลา

ที่กฎหมายกำหนด คำสั่งในกรณีนี้มักเรียกสั้นๆ ว่า

“คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12” หรือ “คำสั่งตามมาตรา 12”

ส่วนที่ 6



การใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ

จากที่ได้กล่าวมา การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่
แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคล
ภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของ
รัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก
ที่ได้รับความเสียหาย เมื่อปรากฏว่าการทำละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจ
หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงาน
ของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้

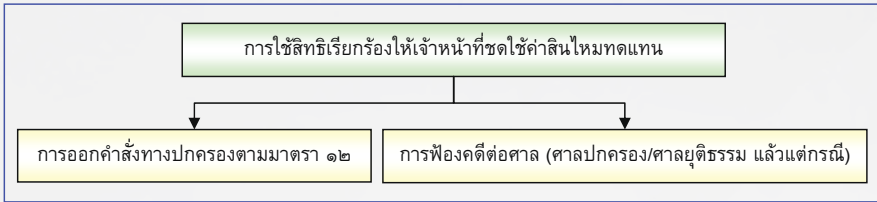


ส่วนที่ 2 เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้

ทั้งสองกรณีข้างต้น หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ 2 ทาง ดังนี้

- (1) การออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- (2) การฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 โดยที่มาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ (1) การออกคำสั่งตามมาตรา 12 และ (2) การฟ้องคดีภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง และในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



(1) การออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

จากมาตรา 12 ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งในกรณีนี้มักเรียกสั้นๆ ว่า “คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12” หรือ “คำสั่งตามมาตรา 12” และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ มีคำบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายจาก



เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยเบียดบังเงินค่าภาษีอากรของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีผู้นำมาชำระไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวกร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดี (กรมสรรพากร) ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการภายในวันที่ 25 เมษายน 2544 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินภายใน 7 วัน แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำเตือน กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่ เนื่องจากได้มีการโต้แย้งสิทธิโดยผู้ถูกฟ้องคดีคนหนึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว



ข้อเท็จจริงจึงยังไม่ยุติว่าคำสั่งดังกล่าวชอบหรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามปกติของผู้ถูกฟ้องคดี และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวรับฟังได้หรือไม่ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างในกรณีนี้จึงมีอาจรับฟังได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 74/2546 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งมาตรา 12 นี้เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ยกเว้นบทบัญญัติตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องการห้ามใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อเท็จจริงตามฟ้องได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตเปียดบังเอาเงินของทางราชการไป คณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดทำความเห็นเสนอกระทรวงการคลังให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 รับผิดทางแพ่ง กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และที่ 4 รับผิดด้วย และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งทางปกครองเรียกให้



ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ขอใช้ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ด้วยตนเอง กรณีถือว่ามีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ข้อสังเกตเกี่ยวกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12

1) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 12

ผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 นี้ คือ “หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย” ซึ่งจะต้องออกโดยผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 284/2550 หนังสือฝ่ายวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมศุลกากร) ซึ่งระบุแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงค่าเสียหายและให้ไปติดต่อขอชดใช้ค่าเสียหายพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หนังสือดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม



2) คำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 นี้ เป็น “คำสั่งทางปกครอง”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2546 (ป) เมื่อคำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุ) เป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นเพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3) ระยะเวลาการออกคำสั่งตามมาตรา 12

กรณีระยะเวลาการฟ้องคดีมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³⁰ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³¹ โดยมีกรณีศึกษา ดังนี้

³⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การ



เรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

³¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 448 สิทธิเรียกร้อยค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้น 10 นับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้อยค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

มาตรา 1754 ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายหรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ฯลฯ

ฯลฯ

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่า 1 ปี มิให้เจ้าหน้าที่นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย



3.1 กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย สิทธิของหน่วยงานของรัฐที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ มีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย³²

3.2 กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

3.2.1 อายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 425/2551 หัวหน้าฝ่ายวินัย ได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามบันทึกข้อความลงวันที่ 22 เมษายน 2548 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมศุลกากร) โดยเสนอให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ลงนามให้ดำเนินการเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2548 จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชำระค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าว (วันที่ 25 เมษายน 2548) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2548 และผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2548 จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความ

³² มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 [ข้อสังเกตุ.- คดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่า วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง คือ วันที่หัวหน้าหน่วยงานได้ทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยได้ลงลายมือชื่อไว้ด้วย] (คดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด)

กรณีออกคำสั่งตามมาตรา 12 เมื่อพ้น 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 288/2549 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีตำบลมะขามคู่) ออกคำสั่งเรียกกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงสิ้นสุดลง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกกร้องดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.2.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550 ผู้ถูกฟ้องคดีที่

1 (กรมสรรพากร) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดในความเสียหาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) เห็นว่า ความเสียหายเกิดแก่เงินภาษีอากรของรัฐเกิดจากการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยความประมาทเลินเล่อและไม่เอาใจใส่ของผู้ฟ้องคดีที่ เป็นผู้บังคับบัญชาที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการกับทั้งมิได้ตรวจสอบยอดเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงตามเช็คเชียร์เช็คที่แลกชื่อมาจากธนาคารหรือไม่ เป็นช่องทางให้นางสมหมาย และนายหนที่ผู้ได้บังคับบัญชานำเช็คชื่อบุคคลภายนอกที่มีได้ส่งจ่ายชำระภาษีอากรมาสลับสับเปลี่ยนกับเงินสดที่เก็บได้เพื่อนำส่งคลัง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือลงวันที่ 18 เมษายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีความเห็นแตกต่างกัน อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 10 วรรคสอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหนังสือลงวันที่ 25 มกราคม 2544 แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือลงวันที่ 18 เมษายน 2544 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว [ข้อสังเกต.- กรณีนี้ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงวันที่ 18 มกราคม 2544 เป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 10 วรรคสอง



และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ไปในคราวเดียวกัน กรณีจึงไม่มีปัญหาในเรื่องอายุความ]

3.2.3 อายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1806/2550 การใช้สิทธิเรียกร้องนั้น เจ้าหนี้ย่อมใช้สิทธิเรียกร้องได้เมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ซึ่งหนี้ อันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นตามมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติกรณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิดไว้โดยเฉพาะโดยให้ถือว่าลูกหนี้ผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิดซึ่งเจ้าหนี้สามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ทันที ส่วนอายุความนั้นจะชี้และนับอย่างไรย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้น 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้รู้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ตามกฎหมายสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่มูลละเมิดนั้นเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญาประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ กรณีละเมิดที่มีได้มีมูลเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมูลละเมิดในคดีนี้เมื่อพิจารณาจากรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและเอกสารประกอบแล้วเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) และที่ 3 (กระทรวง



การคลัง) ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยมิได้อ่างมูลละเมิดที่มีโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็มีได้กล่าวอ้างในคำให้การว่า มูลละเมิดนั้นเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ดังนั้น อายุความจะต้องนำอายุความกรณีละเมิดที่ได้มีมูลความผิดที่มีโทษตามประมวลกฎหมายอาญาตามมาตรา 448 วรรคแรก ดังกล่าว มาใช้บังคับ ซึ่งสามารถแยกอายุความได้เป็น 2 ประเภท คือ อายุความเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด และอายุความนับแต่วันที่อยู่ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งอายุความประเภทหลังนี้ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะที่แก้ไขในส่วนของอายุความที่นับแต่วันที่อยู่ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยมิได้กล่าวถึงกรณีอายุความเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคแรก ดังกล่าว และบทบัญญัติดังกล่าวก็มิได้ขัดหรือแย้งกับมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติใด ๆ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กล่าวถึงกรณีอายุความเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดไว้ กรณีละเมิดที่กำหนดอายุความนับแต่วันทำละเมิดจึงต้องนำมาตรา 448 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอัน



เกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดมาใช้บังคับ
ดังนั้น เมื่อมาตรา 448 วรรคแรก ดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 10 แห่ง
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนด
อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดไว้ 2 กรณี คือ
กรณีแรก มีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะ
พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีที่สอง มีอายุความ 10 ปี นับแต่
วันทำละเมิด ซึ่งหากเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวย่อมขาดอายุความ
เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมศุลกากร) ใช้สิทธิเรียก
ร้องค่าเสียหายโดยมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อ
พ้น 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดแล้ว การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวก็ขาดอายุ
ความ คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย (คดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด)

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 425/2551 ผู้ฟ้องคดีได้
ทำการตรวจปล่อยสินค้าเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2538 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
(กรมศุลกากร) ยังมิได้รับความเสียหายใดๆ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมีได้
คืนภาษีหรือออกบัตรภาษี วันดังกล่าวจึงมิใช่เป็นวันกระทำละเมิด จนกระทั่ง
เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกบัตรภาษีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2538 แก่ผู้รับโอน
บัตรภาษีสามารถนำบัตรภาษีนั้นไปใช้เมื่อใดก็ได้ จึงต้องถือว่าวันดังกล่าว
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายซึ่งถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนับแต่วัน
ที่ 25 ตุลาคม 2538 ดังนั้น จึงฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกคำสั่งภายใน
กำหนด 10 ปี



4) หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 เอากับเจ้าหน้าที่ได้ในกรณีใดบ้าง (ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่/พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่/ถึงแก่ความตาย)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2547 บทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มุ่งประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทาละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการมุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือในขณะที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใดหรืออยู่ในสถานะใด ทั้งไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชำระเงินได้เอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ฟ้องคดี (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) มีหน้าที่เบิกจ่ายค่าอาหารได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบียดบังยักยอกเงินค่าอาหารไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม ก็ยังไม่พ้นความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดี (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลเมืองหนองคาย) มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้จัดการสถานธนาอนุบาล) ชำระเงินได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดเทศบาล) ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 12 ดังกล่าว เช่นเดียวกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 นาย ป. ขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุงได้อนุมัติจัดจ้างที่สูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาในการประกวดราคาคราวนั้น การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง) ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ป. จึงเป็นกรณีที่สามารถออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ปรากฏว่าความเป็น



เจ้าหน้าที่ของนาย ป. ได้สิ้นสุดลงเพราะความตาย ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 ได้

5) กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามมาตรา 12 แล้ว ต่อมาได้
ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังอีก

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 66/2547 ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานศาลยุติธรรม) ที่ 72/2545 ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นจำนวน 148,112 บาท เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กระบวนการมีคำสั่งและการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และทางราชการไม่ได้รับความเสียหาย แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีคำสั่งที่ 853/2545 ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวน 38,467 บาท คำสั่งดังกล่าวก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ให้ชำระอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 72/2545 หาได้มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งที่ 72/2545 ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่

6) การออกคำสั่งตามมาตรา 12 นี้ ออกได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่
กระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น หากเป็นการกระทำละเมิดที่
ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่อาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 ได้ การใช้สิทธิ
ไต่เบี่ยหรือใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากเจ้าหน้าที่จะ
ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 ได้ ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจึงมิใช่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แต่เป็นเพียงหนังสือแจ้งให้ชำระเงินในทางแพ่งเท่านั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 520/2548 นาย น. ออกแบบสร้าง เชื้อกันดินในหิ้งค์การบริหารส่วนตำบล บ. (อบต. บ.) โดยไม่ได้รับคำสั่งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด และออกแบบโดยปราศจากข้อมูลเจาะสำรวจดินบริเวณที่ทำการก่อสร้างจนเป็นเหตุให้เชื้อกันชำรุดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ อบต. บ. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีหนังสือแจ้งให้นาย น. ชำระค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และนาย น. ได้นำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งให้ตนชำระเงินดังกล่าว เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้นาย น. ชำระเงินจากการกระทำละเมิดที่มีได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งในกรณีนี้จะต้องบังคับตามบทบัญญัติ



แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามนัยมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลยุติธรรม จึงมิใช่คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2550

ผู้ฟ้องคดี (ลูกจ้างของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดฯ) ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ) เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดฯ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ทางราชการเป็นการเฉพาะตัว อันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดซึ่งมิใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ กรณีข้าราชการไปเกิดอุบัติเหตุเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย โดยอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีและกระทรวงการคลังมิได้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 กรณีการแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังล่าช้าและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด ทั้งการพิจารณานุมัติให้ช่อมรณยต์คันที่เกิดเหตุของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้รณยต์ถูกทิ้งไว้เป็นเวลานานและเกิดความเสียหายมากขึ้น นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ยกคำขอโดยแจ้งว่าหากไม่เห็นด้วยให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยระเบียบแล้ว ทั้งคำสั่งจังหวัดฯ ดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็น



เพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายในฐานะที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของหนี้
ทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี
กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีสาเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อ
ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่นำเงินมาชดใช้ภายในกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงส่งเรื่องให้
พนักงานอัยการฟ้องคดีแพ่งกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแก้ต่างใน
คดีแพ่งมิใช่นำคดีมาฟ้องเป็นคดีปกครอง

สำหรับข้ออ้างที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีสั่งการให้ซ่อมรถยนต์ล่าช้า
ทำให้รถยนต์เสื่อมสภาพ ชิ้นส่วนอะไหล่ถูกถอดขโมย เป็นข้ออ้างที่เลื่อนลอย
ไม่มีมูลความจริง การประเมินราคาซ่อมมีตั้งแต่ พ.ศ.2544 มิใช่ประเมินในวัน
ที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งให้ชดใช้เงิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกคำขอให้สอบสวน
ข้อเท็จจริงใหม่และแจ้งว่า หากไม่เห็นด้วย ให้ยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฟ้องคดีต่อ
ศาลปกครอง แต่คำฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องขอให้ยกเลิกคำสั่งจังหวัด
ลำปางที่ไม่สอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ แต่กลับฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือ
ทวงถามให้ชำระหนี้ในคดีแพ่งจึงเป็นการฟ้องผิดศาลผิดข้อเท็จจริง ดังนั้น
แม้คดีนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะเกิดเหตุเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี
ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติ
ราชการในเขตจังหวัดฯ ขอให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดฯ โดยกล่าวอ้างว่าคำสั่ง
ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนี้ ฟ้องคดีโดยมีมูลคดีจาก
การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ของทางราชการไปเกิดอุบัติเหตุรถยนต์ของทาง
ราชการเสียหาย ไม่ว่าจะการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวจะเกิดในขณะปฏิบัติหน้าที่
ราชการดังที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสรุปผลว่า ผู้ฟ้องคดีขับ
รถยนต์ในวันเกิดเหตุเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง อุบัติเหตุที่
เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความบกพร่องในหน้าที่ จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง
ร้ายแรง หรือเจตนาจะละเมิดต่อทรัพย์สินของรัฐ อุบัติเหตุดังกล่าวเป็นเหตุ



อันสุดวิสัยที่จะป้องกันได้ หรือจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมีลักษณะเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในบันทึกข้อความของผู้ฟ้องคดีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เรื่อง ขอให้สอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างในบันทึกขอให้สอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ดังกล่าวนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีนอกจากมีหน้าที่ขับรถไปราชการตามคำสั่งแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดูแลรถยนต์ที่ขับด้วย ในวันเกิดเหตุเป็นวันเสาร์ซึ่งหยุดราชการและกลับมาส่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่สำนักงานสาธารณสุขเป็นเวลาค่าแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีหน้าที่ต้องดูแลรถ จึงขับรถยนต์ของทางราชการกลับเพื่อไปเก็บรักษาไว้ที่บ้าน ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้ขออนุญาตยามตามที่ให้การไว้กับคณะกรรมการสอบสวนชุดก่อน ไม่ใช่การนำรถยนต์ราชการไปใช้เป็นการส่วนตัวดังที่กรมบัญชีกลางมีความเห็น และการที่จังหวัดฯ ยกคำขอให้สอบสวนใหม่โดยเห็นว่าคณะกรรมการชุดก่อนสอบสวนชอบแล้ว และยืนยันว่ากรมบัญชีกลางพิจารณาถูกต้องโดยจังหวัดฯ ระบุให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิทางศาลได้在规定时间内 90 วัน แสดงว่า ข้อเท็จจริงอาจยุติตามความเห็นของฝ่ายใดก็ได้ตามแต่ข้อเท็จจริงที่จะปรากฏในชั้นพิจารณาของศาล เมื่อการขับรถยนต์ของทางราชการไปเกิดอุบัติเหตุของผู้ฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เป็นการกระทำละเมิดซึ่งโดยลักษณะมิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหมายทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นคดีพิพาทจึงมิใช่กรณีการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายฯ ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



7) การที่คำสั่งตามมาตรา 12 นี้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

7.1) คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 ต้องทำตามแบบที่ กฎหมายกำหนดตามส่วนที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

7.2) กรณีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 เป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 หน่วยงานของรัฐจึงต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

7.3) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 ดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วยังไม่พอใจอีกก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 12 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2546 (ป) แม้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุ) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกชดใช้เงินจะมีมูลมาจากการกระทำละเมิดก็ตาม แต่บทบัญญัติใน



มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีกับพวก ชดใช้เงินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล เมื่อคำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งนั้นเพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2547 แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม ผู้ฟ้องคดี (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ก็ยังคงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้ใช้เงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ชอบที่จะดำเนินการอุทธรณ์ในฝ่ายบริหารก่อน และหากเห็นว่าตนเองยังไม่ได้รับความธรรมก็อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองและต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา 44 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง



7.4) กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าเสียหายตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เอง และไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับเอากับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยเบียดบังเงินค่าภาษีอากรของผู้ฟ้องคดี (กรมสรรพากร) ซึ่งมีผู้นำมาชำระไปเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือผู้อื่น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวกร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการภายในกำหนดเวลา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินภายใน 7 วัน แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำเตือน กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้



ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าสิ่งที่ชอบหรือไม่ เนื่องจากได้มีการโต้แย้งสิทธิโดยผู้ถูกฟ้องคดีคนหนึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ข้อเท็จจริงจึงยังไม่ยุติว่าคำสั่งดังกล่าวชอบหรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามปกติของผู้ถูกฟ้องคดี และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาว่าคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวรับฟังได้หรือไม่ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างในกรณีนี้จึงมีอาจะรับฟังได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2547 แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม ผู้ฟ้องคดี (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) ก็ยังคงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระเงินดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 74/2546 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งมาตรา 12 นี้เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ยกเว้นบทบัญญัติตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องห้ามใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ทราบคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงาน



ของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อข้อเท็จจริงตามฟ้องได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดทำความเข้าใจเสนอกระทรวงการคลังให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 รับผิดชอบทางแพ่ง กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และที่ 4 รับผิดชอบ และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ชดใช้ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ด้วยตนเอง กรณีถือว่ามีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2548 การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมและเป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องข้าราชการในสังกัดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตยกยอกเงินของทางราชการโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กับพวกซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุ



ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยักยอกเงินของทางราชการไป ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในกำหนดได้ และหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐยังอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 55 ประกอบมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(2) การฟ้องคดีต่อศาล ขอให้มีการคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ

กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐวิธีที่ 2 คือ การฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้แล้วแต่กรณี โดยแยกพิจารณาดังนี้



การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

กรณีฟ้องต่อศาลปกครอง

- กรณีเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่
- และเกิดจาก
 - ☛ จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย
 - ☛ จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือ
 - ☛ จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ
 - ☛ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีฟ้องต่อศาลยุติธรรม

- กรณีอื่นที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ได้แก่ ละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติธรรมดาทั่วไป แต่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2.1) กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หน่วยงานของรัฐจะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

(2.1.1) การทำละเมิดอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ



หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้จึงต้องมีลักษณะดังนี้

(2.1.1.1) เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

(2.1.1.2) เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(2.1.2) เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญไว้ดังนี้

(1.1.2.1) หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดลักษณะของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่า (1) ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน



หรือความเสียหายนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72³³

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่แล้ว แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้โดยการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย 34 มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



ดังกล่าวแล้ว และหากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีก หน่วยงานของรัฐสามารถเข้ามาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เพื่อนำเงินมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้³⁴ จึงเป็นกรณีที่ “การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับของศาลปกครอง” ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 ดังกล่าวได้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว (กรณีนี้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย แต่การแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายของหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับของศาลปกครองเพราะสามารถยึดอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาล หน่วยงานของรัฐจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลเมืองหนองคาย) มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้จัดการสถานธนาอนุบาล) เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 55 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดเทศบาลและผู้ตรวจการสถานธนาอนุบาล) ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 57 แห่ง

³⁴ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยผู้ฟ้องคดีมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระเงินโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 เรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย หรือกรณีที่ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แล้ว แต่ไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แล้ว แต่ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเอาต่อบกของมรดกหรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ กรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจึงจะสามารถใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนได้โดยการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากทายาทหรือจากกองมรดกต่อศาลปกครองได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ป. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้อนุมัติจัดจ้างการก่อสร้างถนนด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งมีราคาค่าจ้างที่สูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาในการประกวดราคา การกระทำดังกล่าวของนาย ป. เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ป. จึงเป็นกรณีที่อาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง



ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ปรากฏว่าความเป็นเจ้าหน้าที่ของนาย ป. ได้สิ้นสุดลงเพราะความตายตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้วจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (ทายาทผู้รับมรดกของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด) เป็นคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครอง

(1.1.2.2) ระยะเวลาการฟ้องคดี

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า หน่วยงานของรัฐจะฟ้องต่อศาลปกครองเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้เฉพาะในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายแล้วเท่านั้น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 ที่กำหนดว่า ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายหรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ด้วย

1) กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนเอากับเจ้าหน้าที่ภายในอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงาน



ของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย³⁵ และต้องไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรจะรู้ถึงการตายของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) กรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนเอาแก่เจ้าหน้าที่ภายใน 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายใน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และต้องฟ้องภายใน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง และจะต้องไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรจะรู้ถึงการตายของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³⁵ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



(2.2) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามข้อ (2.1) หน่วยงานของรัฐก็จะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม





ประวัติผู้เขียน



นายอนุชา สุณสวัสดิกุล

ตำแหน่งปัจจุบัน

ตุลาการศาลปกครองกลาง

ประวัติการศึกษา

นบ. นม. นบท. พบม. (เกียรตินิยมดีมาก)

ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน

หลักสูตรนายอำเภอ

ประสบการณ์การทำงาน

ปลัดอำเภอ กรมการปกครอง

นักวิชาการคลัง กรมการปกครอง

พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 ถ.สีจวนนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-527-7830-9 ต่อ 1505, 1602, 2502

โทรสาร 02-968-9144

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ISBN : 978-974-449-405-4



9 789744 494054

ราคา 95 บาท