

ปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 :
ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง




นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์

ศูนย์วิทยพัชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS ON ISSUANCE OF AN ADMINISTRATIVE ACT REQUIRING OFFICIAL
TO PAY COMPENSATION UNDER SECTION 12 OF THE ACT ON LIABILITY
FOR WRONGFUL ACT OF OFFICIAL B.E. 2539 (1996): A STUDY
OF THE DECISIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURT



Miss Jidapa Musikthanasate

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าเสียหาย
จากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษา
แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง

โดย

นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์

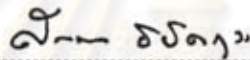
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

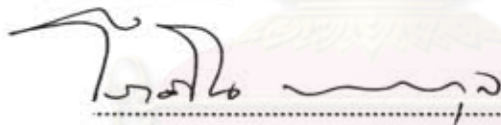
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



คณบดีคณะนิติศาสตร์

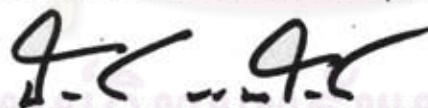
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ชนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.โกศิน พลกุล)



อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)



กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ดร.ประสัท พงษ์สุวรรณ)

จิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์ : ปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 : ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง. (PROBLEMS ON ISSUANCE OF AN ADMINISTRATIVE ACT REQUIRING OFFICIAL TO PAY COMPENSATION UNDER SECTION 12 OF THE ACT ON LIABILITY FOR WRONGFUL ACT OF OFFICIAL B.E. 2539 (1996): A STUDY OF THE DECISIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, 191 หน้า.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจทำให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น ในการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้มีอำนาจพิจารณาไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการพิจารณากำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง และศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาพบว่า การตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง รวมถึงศาลปกครอง มีความแตกต่างกัน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการใช้ดุลพินิจโดยผิดพลาดของหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ ยังเกิดจากความบกพร่องของกฎหมายที่ขาดบทบัญญัติที่สำคัญ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวทางแก้ไขโดยเผยแพร่คำพิพากษาของศาลปกครองให้ทุกหน่วยงานทราบ และให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) กำหนดค่านियามของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (2) กำหนดว่าจะนำกฎหมายฉบับใดมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ (3) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่และรู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้กระทำละเมิด แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด (4) กำหนดอายุความกรณีที่หน่วยงานของรัฐรู้เหตุและรู้ตัวผู้กระทำละเมิดหลังจากที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตายเกิน 1 ปี ว่าหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด (5) กำหนดให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง และ (6) ยกเลิกหนังสือกระทรวงการคลังที่มีผลเป็นการจำกัดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2553.....

ลายมือชื่อนิสิต.....จิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5085960934 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : COMPENSATION / OFFICIAL / LIABILITY / WRONGFUL ACT

JIDAPA MUSIKTHANASATE : PROBLEMS ON ISSUANCE OF AN ADMINISTRATIVE ACT REQUIRING OFFICIAL TO PAY COMPENSATION UNDER SECTION 12 OF THE ACT ON LIABILITY FOR WRONGFUL ACT OF OFFICIAL B.E. 2539 (1996): A STUDY OF THE DECISIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURT. ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND, Ph.D., 191 pp.

The Act on Liability for Wrongful Act of Official, B.E. 2539 (1996) has a purpose to protect an official by providing that the state agency shall issue an administrative act requiring official to pay a compensation in case that the official performs his duty with gross negligence. The objective of this thesis is to study on how the state agency, the Ministry of Finance, and the Administrative Court make a decision on the liability of the official, and whether such decision is according to the intent of law.

From the study, I found that some cases the state agency, the Ministry of Finance, and the Administrative Court have various decisions although such cases have the similar facts. Such challenge has occurred from the ambiguous provision of the law. Therefore, this thesis suggests solutions to such challenge, as the followings; (1) to clearly provide the definition of gross negligence, (2) to identify the law to apply if the wrongful act occurred before the Act on Liability for Wrongful Act of Official, B.E. 2539 (1996) promulgated, (3) to specify the limitation to file a lawsuit against a heir within 10 years since a wrongful act occurs in case that there is no offender found, (4) to specify the limitation to file a lawsuit within 1 year since the death of the official acknowledged but not over than 10 years since a wrongful act occurs (5) to provide that the appeal petition has an effect as a suspension of execution of an administrative act, and (6) to repeal the circular of the Ministry of finance that restrict the power to consider an appeal.

Field of Study : Laws

Academic Year : 2010

Student's Signature Jidapa Musikthanaste

Advisor's Signature Nantawat Boramanand

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งให้ทั้งความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนให้ความเอาใจใส่แก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร. โภคิน พลกุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อเสนอแนะอันมีค่ายิ่งแก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์พร้อมทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการอันมีค่าประกอบการให้ข้อมูลในการศึกษาเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งตรวจแก้ร่างวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนทั้งในรูปแบบและเนื้อหาอย่างถี่ถ้วน และขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ อันมีค่าแก่ผู้เขียน คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่างๆ ของท่านอาจารย์ทุกๆ ท่าน เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลงได้ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณครู อาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนตั้งแต่นั้นจนจบชั้นอนุบาลจนถึงอุดมศึกษา รวมทั้งบุคคลทุกท่านที่ผู้เขียนได้อ้างอิงผลงานทางวิชาการของท่านไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าท่านเป็นเสมือนครูของผู้เขียนด้วยเช่นกัน

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมารดาและคุณยาย รวมถึงญาติๆ ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานและให้ความสนับสนุนในด้านการศึกษา ตลอดจนให้ทั้งความรักและกำลังใจแก่ผู้เขียนในทุกๆ ก้าวของชีวิตนอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณวิษณุ มกรพงศ์ คุณสกวาเดือน ลิมพงศธร คุณปริตตา สดสง่า คุณณัฐริมา พงษ์ประเสริฐ คุณนิตา บุญยรัตน์ คุณฐิติพร ป่านไหม ที่ให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้รวมถึงเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่สำนักงานศาลปกครองต่างๆ ท่าน ที่มอบกำลังใจและความช่วยเหลือให้แก่ผู้เขียนในทุกๆ ด้านมาโดยตลอด สุดท้ายผู้เขียนต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงสำหรับทุกๆ ท่านที่มีส่วนในการช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ ซึ่งผู้เขียนไม่อาจกล่าวในที่นี้ได้ทั้งหมด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์และคุณค่าทางการศึกษาประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

2.1.3.4.2	กรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สาม	22
2.1.3.4.3	กรณีที่ความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย	22
2.1.3.4.4	กรณีที่ความเสียหายเกิดจากเหตุบังเอิญ	22
2.1.4	การกำหนดค่าสินไหมทดแทน	23
2.2	แนวคิดและวิวัฒนาการของการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทย	25
2.2.1	ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง	28
2.2.2	ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิด	28
2.2.2.1	ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดของผู้ทำละเมิดเอง	30
2.2.2.2	ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในผลแห่งละเมิดของผู้อื่น	30
2.2.2.3	ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดเด็ดขาด	30
2.2.3	เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทย	31
2.2.3.1	มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น	32
2.2.3.2	เป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ	34
2.2.3.3	เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่	34
2.2.4	ผู้พิจารณากำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	34
2.2.5	การกำหนดค่าสินไหมทดแทน	35
2.3	เปรียบเทียบการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย	41
บทที่ 3	การกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย	44
3.1	หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่	44
3.1.1	พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	45
3.1.2	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	50
3.1.3	หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	56

3.2 การแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่.....	59
3.2.1 การแบ่งแยกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่	
ออกจากความรับผิดชอบส่วนตัว.....	60
3.2.1.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก.....	62
3.2.1.1.1 ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน.....	62
3.2.1.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ.....	64
3.2.1.2.1 ขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	
ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ.....	64
3.2.2 การแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่	
ในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่.....	66
3.2.2.1 กรณีไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา.....	67
3.2.2.2 กรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง.....	68
3.2.3 การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่.....	70
3.2.3.1 การกำหนดจำนวนคำสั่งใหม่ทดแทนให้คำนึงถึง	
ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม	
ในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวน	
ของความเสียหายก็ได้.....	70
3.2.3.2 กรณีที่ละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของรัฐ	
หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วน	
แห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย.....	71
3.2.4 การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน.....	72
3.2.4.1 กรณีที่ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลัก	
เรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบ	
ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น.....	72
3.3 วิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน.....	75
3.4 อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทน.....	79
3.5 การอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน.....	81

บทที่ 4	การตรวจสอบคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศาลปกครอง	83
4.1	เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน	85
4.1.1	เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี	85
4.1.2	เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี	87
4.1.3	เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	88
4.1.4	เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี	89
4.1.5	เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล	91
4.1.6	เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล	92
4.2	หลักที่ศาลใช้ตรวจสอบคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	93
4.2.1	กรณีที่ศาลเห็นว่าไม่มีความเสียหายจึงไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น	93
4.2.2	กรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ในเรื่องที่เสียหายจึงไม่ต้องรับผิด	96
4.2.3	กรณีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความเนื่องจากออกเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด	100
4.2.4	กรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องรับผิด	103
4.2.5	กรณีที่ศาลเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง	106
4.2.6	กรณีที่ศาลเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง	109
4.2.7	กรณีที่ศาลเห็นว่า การกำหนดระดับความร้ายแรงของการกระทำละเมิดไม่ถูกต้อง	112

บทที่ 5	วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิด	118
5.1	ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำละเมิด ในลักษณะใดเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	119
5.2	ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ กับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	123
5.3	ปัญหาเกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิด ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ	125
5.4	ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด	128
5.5	ปัญหาว่าการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์หรือไม่	131
5.6	ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	132
5.7	ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของความเห็นของกระทรวงการคลัง	137
5.8	ปัญหาเรื่องการกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	138
5.9	ปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ	141
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	145
6.1	บทสรุป	145
6.2	ข้อเสนอแนะ	152
	รายการอ้างอิง	154
	ภาคผนวก	157
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	191

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยเหตุที่หน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางปกครองที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง ในการดำเนินภารกิจต่างๆ หน่วยงานของรัฐจึงต้องอาศัยการดำเนินการผ่านทางเจ้าหน้าที่ การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ได้รับมอบหมายจึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว หากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และไม่ได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงเป็นเรื่องสมควรที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งจะนำเสนอปัญหาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นขั้นตอนหลังจากหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกไปแล้วในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ซึ่งมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น การวินิจฉัยลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่ากระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่จึงเป็นเรื่องไขว่คว้าสำคัญที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ในทางปฏิบัติผู้ที่มีบทบาทในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่อาจเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ โดยข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดเชย และต่อมาเป็นขั้นตอนการตรวจสอบความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยกระทรวงการคลังที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวนความรับผิดของเจ้าหน้าที่เพื่อแจ้งความเห็นไปให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัด

ของเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่ข้อ 17 และ ข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังรวมถึงขั้นตอนการการตรวจสอบความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในชั้นที่เป็นคดีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 พบว่ายังมีหลายกรณีที่การวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น กรณีวินิจฉัยลักษณะของการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว ทั้งที่ตามข้อเท็จจริงยังไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐนั้น หรือกรณีวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่มีหน้าที่ในเรื่องที่เกิดความเสียหาย หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง หรือกรณีที่กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยมิได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินการส่วนรวม แต่หน่วยงานของรัฐไม่หักส่วนความรับผิดดังกล่าวออก

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งปัญหาบางเรื่องศาลปกครองก็ยังมีแนวทางการวินิจฉัยคดีที่ขัดแย้งกันอยู่ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับว่าจะนำกฎหมายใดมาใช้บังคับในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และกรณีปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต้องยอมรับว่าปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก ทั้งที่การสร้างความเป็นธรรมและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ถือเป็นเจตนารมณ์สูงสุดในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่วางบรรทัดฐานในการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตาม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนวิวัฒนาการในการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการพิจารณากำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง
3. เพื่อศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าศาลได้วางบรรทัดฐานในการกำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างไร
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครอง

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความบกพร่องโดยขาดการบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่สำคัญหลายเรื่อง ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันของหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง ตลอดจนศาลปกครอง จึงสมควรที่จะศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา โดยศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาอันจะนำไปสู่การนำเสนอแนวทางแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ และการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนในชั้นการพิจารณาของกระทรวงการคลังเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังทำให้การวินิจฉัยคดีของศาลปกครองมีแนวทางการวินิจฉัยที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการพิจารณาเพื่อกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิด และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา อันจะเป็นการสร้างหลักประกันและสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่อไป



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ข้อความคิดว่าด้วยการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

เมื่อกล่าวถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง อาจแบ่งความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ความรับผิดชอบกรณีที่มีความผิด หรือเรียกว่า ความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง และประเภทที่สอง ความรับผิดชอบกรณีที่ไม่มีความผิด ซึ่งความรับผิดชอบประเภทนี้อาจเรียกอีกอย่างว่าความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เมื่อความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองถือเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองประเภทหนึ่ง การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองจึงต้องเริ่มจากการศึกษาทั้งแนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เงื่อนไขของความรับผิดชอบ การกำหนดค่าสินไหมทดแทน โดยมุ่งศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสที่มีพัฒนาการเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดมาอย่างยาวนานและมีประสิทธิภาพ ก่อนที่จะศึกษาแนวความคิดและวิวัฒนาการของการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วยการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง เงื่อนไขของความรับผิด ผู้มีอำนาจในการพิจารณากำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของศาล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงระบบการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการของการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส

หัวข้อนี้จะศึกษาถึงวิวัฒนาการในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส รวมถึงผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อให้เข้าใจแนวคิดและวิวัฒนาการของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส

2.1.1 หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองอาจจะต้องรับผิดตามหลักกฎหมายแพ่ง หรือหลักกฎหมายมหาชนก็ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่ปฏิบัติ หากฝ่ายปกครองดำเนินกิจกรรมเสมือนเอกชนโดยไม่มีการใช้อำนาจมหาชน โดยการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทาง

อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น กิจการไฟฟ้า กิจการประปา กิจการสนามบิน ฯลฯ รวมถึงการกระทำที่มีลักษณะเป็นการบริการสังคมของฝ่ายปกครอง (services publics sociaux) เช่น การจัดสถานที่พักผ่อน การกระทำเหล่านี้ถือว่าการกระทำในทางแพ่ง หากเกิดความเสียหายขึ้น ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตามหลักกฎหมายแพ่งเสมือนเป็นเอกชนคนหนึ่ง และศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจตัดสิน แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน¹ ส่วนกรณีที่ฝ่ายปกครองดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะโดยใช้อำนาจมหาชนแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่เดิมรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งใช้อำนาจมหาชนถือว่าเป็นความเสี่ยงที่เอกชนจะต้องรับเอาไว้เพื่อแลกกับประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการปฏิบัติงานเพื่อสาธารณะ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งให้รัฐต้องรับผิดชอบ เช่น ความเสียหายเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (la loi 28 pluviöse An VIII) เป็นต้น ทั้งนี้ การที่กำหนดให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบมาจากหลัก “le Roi ne peut mal faire” คือ กษัตริย์ไม่สามารถทำผิดได้ และกษัตริย์ก็คือรัฐที่มีเอกสิทธิ์คุ้มครองกันให้ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำใดๆ ที่รัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ดังนั้น ในกรณีที่เอกชนได้รับความเสียหายจากปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่และต้องการเรียกร้องค่าเสียหาย เอกชนจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม หลักการที่ให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบนี้ทำให้เอกชนไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะถึงแม้ว่าเอกชนผู้ได้รับความเสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมได้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจมีทรัพย์สินไม่เพียงพอที่จะชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชนได้เต็มจำนวน นอกจากนี้ มาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1799 มีข้อกำหนดสิทธิของเอกชนในการฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ โดยเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรมได้ บทบัญญัตินี้จึงเป็นหลักประกันในทางปกครองที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะถ้ายอมให้เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องโดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว จะทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการต่างๆ และจะก่อให้เกิดผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่² ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองฝ่ายปกครองมิให้ถูกแทรกแซงโดยศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสภาแห่งรัฐมักจะไม่อนุมัติให้มีการฟ้องเจ้าหน้าที่ ทำให้รัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งปวง ต่อมามีการตรารัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 19

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 37.

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 164-165.

กันยายน 1870 ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความคุ้มครองทางศาลอีกต่อไป³ แต่มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ให้แก่เอกชน แนวความคิดให้รัฐไม่ต้องรับผิดชอบนี้ใช้มาตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และแม้ต่อจะมีการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ก็ยังคงเป็นเช่นเดิม จนถึงปลายศตวรรษที่ 18 หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกรณีที่มีความผิด (la responsabilité pour faute) เริ่มได้รับการยอมรับโดยคำพิพากษาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ในคดี Blanco ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873

คดีดังกล่าวนาย Blanco พนักงานราชการจังหวัด Gironde ในฐานะตัวแทนของรัฐ ให้ขาดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีบุตรสาวของตนได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางรถซึ่งคนขับรถเป็นพนักงานโรงงานยาสูบ ศาลวินิจฉัยว่า “ความเสียหายของเอกชนที่เกิดจากการกระทำของบุคคลที่รัฐจ้างมาให้บริการสาธารณะไม่อาจอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน เพราะความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด (ni général, ni absolue) แต่ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่ผันแปรไปตามความจำเป็นของบริการสาธารณะและความจำเป็นที่จะประสานสิทธิและหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง”⁴ จะเห็นได้ว่าแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจมหาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ศาลก็ยอมรับความมีอยู่ของหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง⁵ และไม่นำหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่งมาใช้ เพราะความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เฉพาะ⁶

สาเหตุที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนสืบเนื่องมาจาก “หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ” (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ที่ว่า ในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะนั้น สิ่งของรัฐกระทำก็เพื่อประโยชน์ของราษฎรทุกคน จะให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งรับภาระที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย

³ บุปผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ 1/2547 เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง ระหว่างวันที่ 16-18 พฤษภาคม 2547, หน้า 338.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 335.

⁵ สุรพล นิตไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 259.

⁶ พูนศักดิ์ ใสสารวจ, “ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3 (ธันวาคม 2530): 588-589

ประชาชนทุกคนต้องเป็นผู้รับภาระนั้นโดยมีรัฐเป็นผู้แทน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ และการชดใช้ค่าเสียหายจะเป็นวิธีทำให้ความสมดุลที่เสียไปแล้วกลับคืนมาได้ อย่างไรก็ตามรัฐไม่ต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายทุกกรณี หากการกระทำของรัฐมิได้มีลักษณะเป็นความผิด หรือมิใช่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น⁷ สำหรับความรับผิดโดยมีความผิดนี้เป็นความรับผิดที่มีลักษณะพิเศษไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแพ่ง จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1382 และมาตรา 1383 อันเป็นกรณีความรับผิดสำหรับการกระทำของตนเองมาใช้บังคับได้ เนื่องจากรัฐไม่ได้กระทำการต่างๆ ด้วยตนเอง แต่กระทำโดยผ่านองค์กรของตน และก็ไม่อาจนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 1384 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ซึ่งเป็นกรณีของความรับผิดสำหรับการกระทำของบุคคลอื่นมาใช้บังคับกับรัฐได้เช่นกัน เนื่องจากความรับผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งมีความสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงาน แต่ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายปกครองเป็นความรับผิดที่รัฐรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย⁸

หลังจากที่มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญ ศาลคดีขัดกันได้พิพากษาในเรื่องเขตอำนาจศาลของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยแยกเขตอำนาจศาลของทั้งสองศาลในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองว่า คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากความผิดส่วนตัวและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำของเจ้าหน้าที่มีส่วนสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ถือเป็นความผิดของหน่วยงานซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ในคดี Pelletier ลงวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 1873

คดีนี้ นาย Pelletier ฟ้องการกระทำของผู้บัญชาการในสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตจังหวัด Oise และผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงสารวัตรตำรวจแห่งเมือง Creil ที่สั่งปิดหนังสือพิมพ์ของนาย Pelletier ต่อศาลชั้นต้นของเมือง Senlis (ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม) โดยขอให้ศาลสั่งให้เปิดหนังสือพิมพ์ที่ถูกสั่งปิดโดยไม่ชอบ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลคดีขัดกันวินิจฉัยว่า การสั่งปิดหนังสือพิมพ์โดยผู้บัญชาการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นการกระทำการป้องกันเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้น ความรับผิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเป็นความรับผิดของ

⁷ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 260.

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, หน้า 36.

รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยที่ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการกระทำทางปกครองของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง และไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจจะมีการกระทำอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่ามีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากพิจารณาโดยต้องแก่การฟ้องคดีดังกล่าวมุ่งโต้แย้งการกระทำที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการ ดังนั้น ศาลชั้นต้นแห่งเมือง Senlis จึงไม่มีอำนาจเหนือคดีดังกล่าว⁹

สาเหตุที่ไม่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการตัดสินคดีที่เอกชนฟ้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ เนื่องจากความไม่เชื่อมั่นในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งถือเป็นตัวแทนของระบบเดิมที่หากมีเขตอำนาจในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐด้วยแล้ว ก็อาจส่งผลกระทบต่องานทางปกครองได้¹⁰ และเหตุผลสำคัญอีกส่วนหนึ่งคือระบบของฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจตุลาการและอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการจึงไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารโดยการตัดสินความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ศาลยุติธรรมจึงไม่อาจตัดสินคดีที่เรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้¹¹ แต่มีอำนาจในการตัดสินคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดส่วนตัวได้

ภายหลังจากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันในคดี Blanco พัฒนาการเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในปี ค.ศ. 1905 ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยไว้ในคดี Tomaso Grecco ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1905 ว่า รัฐต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรมของตำรวจ จนกระทั่งในปัจจุบันความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้ขยายตัวกว้างออกไปครอบคลุมถึงกระบวนการยุติธรรม เมื่อรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อข้อผิดพลาดอันเกิดจากการดำเนินงานที่บกพร่อง (défectueux) ของหน่วยงานด้านยุติธรรม (le service de la justice)¹² สำหรับความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดิมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งศาลปกครอง

⁹ บุปผา อัครพิมาน, “คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ 1/2547 เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง ระหว่างวันที่ 16-18 พฤษภาคม 2547, หน้า 337-338.

¹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, หน้า 36.

¹¹ วรุณี ทวาทสิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543), หน้า 583.

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 408.

ขั้นต้นเองเมื่อมีกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐซึ่งเกิดจากการกระทำที่เรียกว่า การจัดการ (actes de gestion) ก็มีแนวโน้มที่จะเดินตามแนวทางดังกล่าว แต่สภาแห่งรัฐได้ปฏิเสธที่จะนำกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ซึ่งต่อมาเมื่อศาลคดีขัดกันมีคำพิพากษาในคดี Blanco โดยเป็นไปในแนวทางเดียวกับสภาแห่งรัฐที่ยืนยันหลักว่า “คดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐทุกประเภทอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ไม่อาจนำกฎหมายแพ่งที่กำหนดกฎเกณฑ์ระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับได้ หากแต่จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษที่มีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความต้องการของบริการสาธารณะและความจำเป็นที่จะประสานประโยชน์ของรัฐกับเอกชน” หลักนี้จึงมีผลใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน¹³

ปัจจุบันหลักความรับผิดของรัฐยังเป็นข้อยกเว้นที่ไม่นำไปใช้กับการกระทำทางรัฐบาลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และมาตรการในการป้องกันประเทศ และมาตรการปกป้องพลเมืองและทรัพย์สินของฝรั่งเศส ในต่างประเทศ การพยายามเปลี่ยนแปลงหลักการไม่ต้องรับผิดได้นำมาสู่การกำหนดขอบเขตของการกระทำทางรัฐบาล กล่าวคือ ความคุ้มกันการกระทำทางรัฐบาลถูกจำกัดขอบเขตลงเรื่อยๆ ขณะเดียวกันกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มกันก็เริ่มถูกยกเลิกไป¹⁴

ความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้ขยายตัวออกไปมาก นอกจากที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดกรณีที่มีความผิด (la responsabilité pour faute) แล้ว ศาลได้ขยายขอบเขตของหลักความรับผิดให้กว้างขึ้นในบางเรื่อง โดยให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดแม้ไม่มีความผิดหรือที่เรียกว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิด (la responsabilité sans faute) ซึ่งความรับผิดในกรณีนี้ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความรับผิดโดยมีความผิด¹⁵ และเป็นหลักที่เกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ทำเพื่อประโยชน์สาธารณะให้ได้รับความเป็นธรรม เช่น ความรับผิดสำหรับความเสียหายซึ่งเกิดจากวัตถุอันตราย หรือความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมหรือเทคนิคที่เป็นอันตราย หรือความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานโยธาสาธารณะ เป็นต้น¹⁶ จึงเห็นได้ว่าศาลได้ยอมรับหลักที่ให้ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ความเสียหายแม้ไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น

¹³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, หน้า 262.

¹⁴ Duncan Fairgrieve, State Liability in Tort : A Comparative Law Study (New York: Oxford University Press Inc., 2003), p. 14.

¹⁵ ขวัญชัย สันตสว่าง, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2542, หน้า 148.

¹⁶ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 273-274.

2.1.2 ผู้ที่ต้องรับผิด

จากที่ได้กล่าวถึงระบบความรับผิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ในหัวข้อที่แล้วว่า ในปัจจุบันระบบความรับผิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสถือหลักว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อเอกชนในความเสียหายที่เกิดจากความผิดในการบริการสาธารณะ ส่วนการที่ให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดถือเป็นข้อยกเว้น หลังจากที่มีการยอมรับหลักความรับผิดของฝ่ายปกครอง ก็เริ่มมีการแบ่งแยกความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเป็นความผิดในการบริการสาธารณะ (la faute de service) ออกจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (faute personnelle) กล่าวคือ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าเจ้าหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ การพิจารณาสถานะของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณา “บริการสาธารณะ” ไม่ใช่พิจารณาตัวเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ความรับผิดของฝ่ายปกครองจึงเป็นเรื่องของความบกพร่องในแง่การจัดโครงสร้างองค์กร หรือความไม่ระมัดระวังในการบริหารจัดการองค์กรของฝ่ายปกครอง ดังนั้นถ้าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน ถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดในการบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองต้องรับผิดโดยตรงสำหรับการกระทำของตนเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว การให้ฝ่ายปกครองรับผิดนี้มิใช่การให้ฝ่ายปกครองเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ดังเช่นในระบบกฎหมายไทย¹⁷ แต่ถ้าเป็นการกระทำ ความผิดส่วนตัวเจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดเอง ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิด จึงเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ความผิดของฝ่ายหนึ่งตัดความผิดของอีกฝ่ายหนึ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่า ความผิดของฝ่ายปกครอง และความผิดของเจ้าหน้าที่ เป็นสิ่งที่ไม่อาจดำรงอยู่คู่ขนานกันได้¹⁸ ต่อมามีการพัฒนาหลักความผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่ (cumul de fautes) ซึ่งความรับผิดกรณีนี้เป็นกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำสองการกระทำ โดยการกระทำ ความผิดของหน่วยงานและการกระทำ ความผิดของเจ้าหน้าที่นั้นแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน ต่อมา แนวความคิดเรื่องความผิดร่วมได้พัฒนาไปสู่ความรับผิดร่วม (cumul de responsabilités) โดยมีการยอมรับว่าความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานหรือที่เรียกว่า “ความผิดในการบริการสาธารณะ” กับความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่คู่ขนานกันได้ กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดร่วมกันในความเสียหายที่ต่างฝ่ายได้มีส่วนก่อให้เกิดขึ้น

¹⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิด และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 188.

¹⁸ Duncan Fairgrieve, State Liability in Tort : A Comparative Law Study, pp. 21-22.

การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะได้มีการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบโดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี คือ กรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ กรณีความผิดของหน่วยงาน และกรณีความผิดร่วมกัน ซึ่งลักษณะของความผิดทั้ง 3 กรณี มีรายละเอียดดังนี้

2.1.2.1 กรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (faute personnelle)

ความรับผิดของเจ้าหน้าที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กล่าวคือ กระทำโดยจงใจหรือเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือกระทำนอกขอบเขตหน้าที่ของตน เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการเยียวยาผู้เสียหายเอง ฝ่ายปกครองจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนมิใช่ความผิดในการบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิด (faute de service) ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่เป็นความผิดส่วนตัวหรือไม่ ต้องพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจในการกระทำละเมิดและความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงประกอบกัน หากเจ้าหน้าที่กระทำการโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่ใช่กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่กระทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจส่วนตัว¹⁹ ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในฐานะเป็นบุคคลธรรมดามากกว่าที่จะเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตัว

อย่างไรก็ดี การแบ่งแยกความรับผิดของฝ่ายปกครองออกจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่มิใช่เรื่องง่ายและยังคงเป็นปัญหาอยู่ โดยอาจพิจารณาจากแนวทางการวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดส่วนตัวของศาลคดีขัดกัน ดังนี้²⁰

- 1) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในขอบเขตของชีวิตส่วนตัว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะรัฐไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่
- 2) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ แต่ไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับการปฏิบัติหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว
- 3) การกระทำที่เจ้าหน้าที่กระทำลงในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สามโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่สุจริต จึงเป็นการกระทำที่สามารถแยกออกจากการปฏิบัติงานบริการสาธารณะได้อย่างชัดเจน ความผิดที่เกิดขึ้นจึงเป็นความผิดส่วนตัว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

¹⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, หน้า 51-54.

²⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 205-207.

4) การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความผิดอาญาโดยเจตนา แต่ไม่รวมถึงความผิดลหุโทษ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดอาญาโดยประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในทางแพ่ง

5) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองโดยมีความผิด ย่อมไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการปฏิบัติงานบริการสาธารณะ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

สำหรับกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่เข้าลักษณะเป็น *voie de fait* หมายความว่า การกระทำนั้นเป็นที่เห็นประจักษ์ชัดว่าไม่มีกฎหมายรองรับให้กระทำเช่นนั้นได้ จึงเป็นการกระทำที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือกระทบต่อเสรีภาพของบุคคล กรณี *voie de fait* นี้ยังมีปัญหาอยู่ว่าจะถือว่าเป็นความผิดส่วนตัวหรือไม่ แต่ถือว่าศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะดังกล่าว

ผลของความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีที่บุคคลภายนอกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายโดยจ่ายค่าเสียหายจากทรัพย์สินของตนเอง ทั้งนี้ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณา และหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้พิจารณาคือกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับที่ใช้บังคับกับเอกชน ความรับผิดของเจ้าหน้าที่กรณีนี้จึงเหมือนกับความรับผิดของเอกชนทั่วไป

2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นความผิดส่วนตัว เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่หน่วยงาน กฎหมายที่ใช้บังคับคือกฎหมายปกครองไม่ใช่กฎหมายแพ่ง และเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

2.1.2.2 กรณีความรับผิดของหน่วยงาน (*faute de service*)

ความรับผิดของหน่วยงาน (*faute de service*) หรือที่เรียกว่าความผิดในการบริการสาธารณะ คือ “ความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนของหน่วยงานนั้น แต่ความบกพร่องนี้ไม่ถือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่”²¹

²¹ สุรพล นิตไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 268.

จากคำนิยามดังกล่าว ลักษณะความรับผิดชอบของหน่วยงานอันมีที่มาจากความผิดแบ่งออกได้เป็นสองกรณี²² คือ

กรณีแรก คือกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน แต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน

กรณีที่สอง คือกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น แต่ไม่อาจกำหนดตัวผู้กระทำผิดได้แน่ชัดหรือไม่อาจเจาะจงลงไปได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำผิด แต่เป็นความผิดที่เกิดจากการดำเนินงานเป็นส่วนรวม ฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหาย (เป็นความผิดที่ไม่อาจถือเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอันที่จะต้องรับผิดชอบไม่ว่าต่อผู้เสียหายหรือต่อหน่วยงาน)

ตัวอย่างกรณีที่เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงาน เช่น คดี Pelletier ที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.1.1

สภาแห่งรัฐได้แบ่งระดับของความผิดที่หน่วยงานต้องรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะออกเป็น ความผิดธรรมดา (les fautes simples) ความผิดร้ายแรง (les fautes lourdes) และความผิดที่เด่นชัดและมีลักษณะร้ายแรงเป็นพิเศษ (les fautes manifestes et d' une exceptionnelle gravités)²³ สำหรับความผิดที่เด่นชัดและมีลักษณะร้ายแรงเป็นพิเศษ (les fautes manifestes et d' une exceptionnelle gravités) สภาแห่งรัฐได้จัดให้รวมอยู่กับความผิดร้ายแรง²⁴ จะเห็นได้ว่าระดับของความผิดหรือความประมาทเลินเล่อของในระบอบกฎหมายฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสองระดับเช่นเดียวกับกฎหมายไทย คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดา (ในฐานะที่เป็นความผิดธรรมดา) และประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (ในฐานะที่เป็นความผิดร้ายแรง (les fautes lourdes))²⁵ โดยทั่วไปแล้ว การกระทำความผิดในระดับธรรมดาหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การดำเนินการไม่ดี การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า การละเว้นกระทำการโดยไม่ยอมดำเนินการใดๆ ทั้งที่มีหน้าที่จะต้องกระทำการนั้น หรือความประมาทเลินเล่อ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีงานของฝ่ายปกครองบางประเภทที่มีความยากและต้องมีความรับผิดชอบสูง สภาแห่งรัฐได้

²² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)), 2545, หน้า 3-26.

²³ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 270.

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 270.

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, หน้า 48.

กำหนดให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่เกิดจากความผิดในระดับร้ายแรง หรือที่เรียกว่า กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เช่น กิจกรรมรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ กิจกรรมดับเพลิง²⁶ การฟ้องคดีให้หน่วยงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะ ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณา

2.1.2.3 กรณีความผิดร่วมกันระหว่างหน่วยงานกับเจ้าหน้าที่

สภาแห่งรัฐยอมรับว่า ในบางกรณีที่ความเสียหายที่เอกชนได้รับอาจเกิดจากการกระทำที่เกิดจากความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และในขณะเดียวกันก็เป็นความผิดของหน่วยงานหรือบริการสาธารณะของหน่วยงาน (faute de service) การที่มีกรยอมรับความผิดร่วมกัน (cumul de fautes) เนื่องจากการที่มีการแยกขอบเขตความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่กับความผิดของหน่วยงานออกจากกันอย่างเด็ดขาด ก่อให้เกิดผลคือเมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือมีเจตนาร้าย ซึ่งเป็นการกระทำที่มีความร้ายแรงเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ แต่ในการชดเชยค่าเสียหายนี้เจ้าหน้าที่อาจไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชดเชยให้²⁷ เป็นเหตุให้เอกชนไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจมาจากความบกพร่องผิดพลาดในการดำเนินงานส่วนรวม หรือความบกพร่องในการจัดโครงสร้างองค์กร ประกอบกับความบกพร่องผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ การจะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว โดยหน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบด้วยย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่อาจหาคำอธิบายมารองรับได้ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้สภาแห่งรัฐยอมรับหลักความรับผิดชอบร่วมกันในคำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Anguet ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1911²⁸

คดีนี้ นาย Anguet เข้าไปติดต่อกับทำธุรกรรมที่เคาน์เตอร์ของที่ทำกาการไปรษณีย์ และที่ทำกาการไปรษณีย์ได้ปิดประตูก่อนเวลาที่กำหนด ทำให้ นาย Anguet ไม่สามารถออกจากอาคารที่ทำกาการโดยใช้ประตูที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าออกได้ และเจ้าหน้าที่คนหนึ่งได้แนะให้ออกทางประตูซึ่งปกติเป็นประตูเข้าออกที่สงวนไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ของที่ทำกาการไปรษณีย์ นาย Anguet จึงต้องใช้ประตูทางออกดังกล่าว และได้ถูกเจ้าหน้าที่ผลัดอย่างรุนแรงให้ออกจากอาคารที่ทำกาการไปรษณีย์ ทำให้ นาย Anguet ได้รับบาดเจ็บ จึงฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากไปรษณีย์ สภาแห่งรัฐเห็นว่า

²⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 197-198.

²⁷ พูนศักดิ์ ใสสว่าง, “ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3: 594

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 57.

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแม้ว่าอุบัติเหตุที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีจะมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นความผิดส่วนตัว แต่หน่วยงานก็มีส่วนผิดที่ปิดประตูเข้าออกก่อนกำหนดเวลา อันเป็นความผิดของระบบการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมจึงพิพากษาให้ฝ่ายปกครองจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายทั้งปวงแก่ผู้ฟ้องคดี

ในขณะที่เกิดเหตุการณ์นี้ขึ้นนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่า การกระทำเดียวกันไม่อาจก่อให้เกิดความรับผิดของฝ่ายปกครองร่วมกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะต่างคนต่างรับผิดในส่วนของตน หรือทั้งสองฝ่ายร่วมกันรับผิด คดี Anguet เป็นคดีที่เปิดมิติใหม่ที่กลับความเห็นดังกล่าว โดยสภาแห่งรัฐยอมรับว่า หากอุบัติเหตุเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ ความผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ แต่ความผิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความผิดของระบบงานเสียก่อน เช่น หน่วยงานปิดประตูเข้าออกก่อนกำหนดเวลาและก่อนที่ผู้เสียหายจะใช้บริการเสร็จอันเป็นความผิดของระบบงานซึ่งทำให้เกิดการกระทำผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่โดยใช้กำลังไล่ผู้เสียหายออกจากอาคาร ความผิดของหน่วยงานดังกล่าวเพียงพอที่จะทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น จากคดีนี้จึงเห็นได้ว่า การกระทำผิดทั้งสองแยกออกได้ชัดเจนความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากการกระทำสองการกระทำ คือ การกระทำ ความผิดของหน่วยงานที่ประตูปิดก่อนกำหนด และการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้กำลังผลักผู้เสียหายออกจากประตู²⁹

ต่อมาแนวความคิดเรื่องความผิดร่วม (cumul de fautes) ได้พัฒนาไปสู่ความรับผิดร่วม (cumul de responsabilités) ซึ่งความเสียหายเกิดจากการกระทำของทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ แต่โดยข้อเท็จจริงไม่อาจจะแยกความผิดทั้งสองออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ในคำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Lemonnier ลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1918

ในคดีนี้ เทศบาลจัดงานประจำปีโดยมีการเล่นเกมสยิงเป้าลอยน้ำซึ่งกระทำกันเหนือแม่น้ำสายเล็ก ๆ ซึ่งอีกฝั่งของแม่น้ำดังกล่าวเป็นสถานที่เดินเล่นพักผ่อนหย่อนใจ ประชาชนที่เดินเล่นยังฝั่งแม่น้ำได้ร้องเรียนว่ามีกระสุนเฉียดหู นายกเทศมนตรีได้แต่สั่งให้เปลี่ยนเงื่อนไขเกมสยิงเป้าลอยน้ำเสียใหม่ ต่อมานาง Lemonnier ซึ่งเดินเล่นกับสามีอยู่ฝั่งตรงข้ามแม่น้ำได้ถูกกระสุนเข้าที่แก้ม นายกเทศมนตรีจึงสั่งยกเลิกการเล่นเกมส์ดังกล่าว คู่สมรส Lemonnier ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลชั้นต้นแห่งเมืองคาสตรัส แต่ศาลวินิจจันว่าตนไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าวจึงไม่รับฟ้องไว้พิจารณา คู่สมรส Lemonnier ได้อุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์เมืองตูลุส โดยศาลยื่นตามคำสั่งศาลชั้นต้นสำหรับคำฟ้องที่เรียกร้องค่าเสียหายต่อเทศบาล

²⁹ บุปผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, ใน เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ 1/2547 เรื่อง การดำเนินกระบวนการคดีปกครองเกี่ยวกับคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง ระหว่างวันที่ 16-18 พฤษภาคม 2547, หน้า 341-342.

แต่ได้รับคำฟ้องในส่วนที่นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบส่วนตัวและตัดสินให้นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในขณะที่เดียวกันผู้เสียหายได้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเทศบาลโดยตรงด้วย แต่เทศบาลปฏิเสธ ผู้เสียหายจึงได้อุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายเป็นผลเกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบริการสาธารณะ โดยการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่มีลักษณะของความผิดส่วนตัวอันทำให้ศาลยุติธรรมได้พิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายแล้วนั้น แต่คำพิพากษาดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการรื้อถอนสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองโดยตรง หากอุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากการดำเนินบริการสาธารณะ แต่เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ผู้เสียหายได้รับค่าสินไหมทดแทนมากเกินไปที่ตนเสียหายจริง โดยการได้รับค่าสินไหมทดแทนจากคำตัดสินของศาลอื่นด้วยจากการกระทำเดียวกันนั้น ศาลปกครองมีหน้าที่กำหนดสัดส่วนของความเสียหายที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบและกำหนดวิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในรูปแบบที่มีให้ผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายสองทางจากการกระทำผิดเดียว สภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเต็มจำนวนให้แก่ผู้เสียหาย โดยมีเงื่อนไขให้ฝ่ายปกครองรับช่วงสิทธิของผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากนายกเทศมนตรีในส่วนที่เขาต้องรับผิดชอบส่วนตัวซึ่งศาลยุติธรรมได้ตัดสินไปแล้ว เห็นได้ว่าคดีนี้ศาลยอมรับเพิ่มเติมว่า การกระทำผิดเพียงหนึ่งเดียวสามารถก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมได้ (cumul de responsabilités)³⁰

ผลของความผิดร่วมและการร่วมรับผิดชอบ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นความผิดส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม หรือฟ้องหน่วยงานต่อศาลปกครองก็ได้ และสามารถเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เต็มจำนวน แต่ความรับผิดชอบร่วมกันนี้มีได้หมายความว่าผู้เสียหายจะได้รับค่าเสียหายสองครั้ง ถ้าผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนจากหน่วยงานแล้ว และในขณะที่เดียวกันผู้เสียหายได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรมด้วย กรณีเช่นนี้หน่วยงานจะได้รับช่วงสิทธิของผู้เสียหายไปไล่เบี้ยเอาจากตัวเจ้าหน้าที่ต่อไปได้ สำหรับวิธีการไล่เบี้ยนั้นหน่วยงานออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในฐานะส่วนตัวชดใช้เงินที่หน่วยงานได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย หากเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็สามารถฟ้องศาลปกครองได้ ทั้งนี้ หน่วยงานมีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนเท่าใดนั้นศาลปกครองจะเป็นผู้กำหนด แต่การกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดโดยอ้อม กล่าวคือ ศาลปกครองจะพิพากษาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีจำนวนเท่าใด ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความผิดในการบริการสาธารณะเป็นเงินเท่าใด เมื่อนำตัวเลขทั้งสองมาหักลบกันแล้ว จำนวนที่เหลือคือจำนวนที่ฝ่ายปกครองอาจไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ เหตุที่ศาลปกครองต้องใช้วิธีการดังกล่าว ก็เนื่องจากตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส การฟ้องคดีให้

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 342-343.

เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจะต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมจะพิจารณาพิพากษาตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่ง ศาลปกครองจึงไม่สามารถพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวโดยตรงได้ แต่ใช้วิธีการพิพากษา “โดยอ้อมดังที่กล่าวมา ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวคิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส³¹ ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ถูกศาลยุติธรรมพิพากษาให้ใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจร้องขอต่อศาลปกครองให้ฝ่ายปกครองเฉลี่ยค่าเสียหายไปตามส่วนแห่งความผิดได้ แต่ศาลปกครองจะไม่ผูกพันตามจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ศาลยุติธรรมพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดใช้³²

2.1.3 เจื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส

ความรับผิดโดยมีความผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส แม้จะคล้ายคลึงกับความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง แต่ก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับได้ เพราะความรับผิดโดยมีความผิดของฝ่ายปกครองเป็นความรับผิดที่มีลักษณะพิเศษ แยกจากความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง ฉะนั้นฐานความรับผิดของฝ่ายปกครองจึงเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชนที่ศาลปกครองพัฒนาขึ้นมา โดยเฉพาะ ผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเจื่อนไข ดังนี้

2.1.3.1 ความผิด

โดยหลักความรับผิดโดยมีความผิด (ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง) นี้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดโดยตรงในการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการแทนแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยถือว่าเจตนาหรือความประมาท

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ ฤทัย หงส์ศิริ, การบรรยายหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง ความรับผิดของฝ่ายปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 9 ธันวาคม 2539, หน้า 19 อ้างถึงใน กิติกุล กิตติวิโรดม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 58-59.

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 59.

เส้นเลือดของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเป็นผู้กระทำเอง ดังนั้น เจตนาหรือความประมาทเส้นเลือด ซึ่งเป็นรูปแบบของ “ความผิด” จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับความรับผิดโดยมีความผิด³³

ลักษณะของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดของฝ่ายปกครอง ได้แก่³⁴

1) การออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายมีอยู่ 4 ประการ คือ ความไม่มีอำนาจของเจ้าหน้าที่ (imcompétence) ความผิดพลาดในแง่รูปแบบขั้นตอน (vice de forme) การใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือน (détournement de pouvoir) และการละเมิดกฎหมาย (violation de la loi)

อย่างไรก็ตาม แม้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ จะก่อให้เกิดเป็นความผิดที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดก็ตาม แต่หลักดังกล่าวไม่ใช่หลักที่บังคับเป็นการเด็ดขาด เพราะในหลายกรณีความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎอาจเพียงพอสำหรับการเพิกถอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎเท่านั้น แต่ไม่อาจถือว่าเป็นความผิดถึงขนาดที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าเสียหาย เช่น กรณีความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ แต่พิจารณาจากเนื้อหาแล้ว การออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

2) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพหรือการงดเว้นกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำในลักษณะนี้เกิดจากการละเมิดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการงดเว้นไม่จัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำ หน้าที่ที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครองในการต้องจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ การละเมิดหน้าต่อหน้าที่ที่จะเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดนั้นจะต้องไม่ใช่หน้าที่โดยทั่วไปที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะเท่านั้น แต่หน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองมีต่อปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลเป็นหลัก เฉพาะกรณียกเว้นเท่านั้นที่ศาลจะมองว่าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเป็นหน้าที่ทั่วไปที่มีต่อสาธารณะ

ข้อสังเกต³⁵ “ความผิด” เป็นคนละเรื่องกับ “ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น ความเสียหายจึงเป็นผลมาจากการกระทำทางกายภาพซึ่งเป็นความผิด ไม่ใช่มาจากความไม่ชอบ

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 36-38.

³⁴ สรุปความจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 189-194.

³⁵ ยงยุทธ อนุกุล, “บันทึกเรื่อง แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม กรณีคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษารณคดีของฝรั่งเศส),” ใน ข้อมูลเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐและแนวคำวินิจฉัยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการ

ด้วยกฎหมาย เช่น แพทย์วินิจฉัยโรคผิดพลาด ศัลยแพทย์ผ่าตัดผิดพลาด หรือการละเลยต่อหน้าที่ในการซ่อมแซมทางสาธารณะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากคำสั่งทางปกครอง ข้อความคิดว่าด้วย “ความผิด” และ “ความไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเชื่อมโยงกันและมีผลดังนี้

ประการแรก กรณีมีการออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมถือว่าเป็นความผิด แต่การถือว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นความผิดนั้นไม่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบไป เช่น กรณีคำสั่งทางปกครองให้ปิดห้องชานาถูกเพิกถอน เพราะเหตุที่อ้างในคำสั่งไม่ตรงกับข้อเท็จจริง แต่เมื่อมีเหตุผลอื่นที่ควรสั่งปิดห้องชานา ความผิดของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งดังกล่าวจึงยังไม่ทำให้ฝ่ายปกครองอาจเป็นผู้รับผิดชอบ

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายย่อมถือว่าไม่มีความผิด

2.1.3.2 ความเสียหาย

ความรับผิดของฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเอกชนได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะของรัฐ (service public) แต่ต้องไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริการสาธารณะในรูปของการดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เพราะกรณีหลังนี้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดตามกฎหมายแพ่ง มิใช่รับผิดตามกฎหมายมหาชน

ลักษณะของความเสียหายที่เป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด ได้แก่³⁶

1) เป็นเรื่องเกี่ยวกับบริการสาธารณะ กล่าวคือ บริการสาธารณะเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่ความเสียหายที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยไม่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด นอกจากนี้ความผิดของผู้เสียหายเองก็เป็นเหตุสำคัญที่อาจทำให้ฝ่ายปกครองพ้นจากความรับผิดโดยสิ้นเชิงหรือบางส่วนได้

2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรือเป็นเรื่องที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหรือความเสียหายในอนาคตที่ไม่แน่นอนไม่เป็นเหตุทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด

ศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค เรื่อง การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ณ โรงแรมบีพี สมิหลา บีช โฮเต็ล แอนด์รีสอร์ท อำเภอมืองสงขลา วันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547, หน้า 1-2.

³⁶ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ พ.ศ. 2518 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 34-36. และ ฤทัย หงส์ศิริ, การบรรยายหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง ความรับผิดของฝ่ายปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 9 ธันวาคม 2539, หน้า 13-14. อ้างถึงใน กิติกุล กิตติวิโรดม, “ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 27-28.

3) เป็นความเสียหายโดยตรงและเป็นความเสียหายที่เกินหรือผิดปกติ กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิได้รับบริการจากรัฐที่ได้มาตรฐานระดับหนึ่ง หากรัฐให้บริการต่ำกว่าระดับมาตรฐานดังกล่าว รัฐอาจต้องรับผิดชอบ

4) ความเสียหายที่เป็นพิเศษ คือ เป็นความเสียหายที่เกิดเฉพาะบุคคล ความเสียหายที่เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไปไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะบุคคล ถือเป็นภาระที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น ความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการบังคับของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นการทั่วไป เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบ

5) เป็นความเสียหายในทางวัตถุอันเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของบุคคล ความเสียหายในทางจิตใจ สภาแห่งรัฐถือว่าไม่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นตัวเงิน แต่อย่างไรก็ดี สภาแห่งรัฐได้ขยายขอบเขตของความเสียหายในทางวัตถุให้มีความหมายอย่างกว้างจนครอบคลุมถึงความเสียหายในทางจิตใจในบางกรณี เช่น ความเสียหายต่อชื่อเสียงของศิลปิน ความเสียหายที่เกิดจากการกระทบกระเทือนเสรีภาพในทางศาสนา เช่น นายกเทศมนตรีสั่งให้พระตีระฆังของวัดในการฝังศพที่ไม่ได้ทำตามพิธีศาสนา เป็นต้น

6) เป็นเรื่องที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

2.1.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

การพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล หากความเสียหายนั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ

2.1.3.4 เหตุยกเว้นความรับผิด

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายเมื่อการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นครบเงื่อนไขของความรับผิดโดยมีความผิด (ความรับผิดทางละเมิด) ทั้งสี่ประการดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีดังต่อไปนี้³⁷

³⁷ สุรพล นิติไกรพจน์และคนอื่นๆ, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 266-267.

2.1.3.4.1 กรณีที่ความเสียหายเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง

ความเสียหายที่เกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายเอง หรือทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้น ความรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนของฝ่ายปกครองเป็นอันระงับไป

2.1.3.4.2 กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สาม

การกระทำของบุคคลที่สามอาจเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ แต่การกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น กล่าวคือ ถ้าไม่มีการกระทำของบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องแล้วความเสียหายย่อมจะไม่เกิดขึ้น กรณีความเสียหายที่เกิดจากความรับผิดชอบโดยมีความผิดนั้น ตามแนวคำพิพากษาศาลมักจะมีปฏิเสศที่จะให้ฝ่ายปกครองและบุคคลที่สามรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้เพียงแต่บางส่วนของความเสียหายที่ได้รับ สำหรับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของบุคคลที่สามนั้น ผู้เสียหายอาจเรียกให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้เต็มจำนวน³⁸

2.1.3.4.3 กรณีความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัย

เหตุสุดวิสัย (la force majeure) ได้แก่ เหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นนั้น ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายปกครองเป็นอย่างเดียวกันกับในทางแพ่ง กล่าวคือ เป็นเหตุยกเว้นความรับผิด ซึ่งสภาแห่งรัฐยอมรับหลักดังกล่าวในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นพิเศษ (ไม่ถือเป็นหลักทั่วไป)

2.1.3.4.4 กรณีความเสียหายเกิดจากเหตุบังเอิญ

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุบังเอิญ (le cas fortuit) คือ ความเสียหายที่ไม่อาจทราบสาเหตุได้ กรณีนี้ฝ่ายปกครองจะหลุดพ้นจากความรับผิด

³⁸ Jean Waline, Droit administratif, แปลโดย ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์ พนักงานคดีปกครอง ปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง, 22^e éd.(Paris: Dalloz, 2008), p.456. อ้างถึงใน ฉันทิกา กุลธำรงค์, “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 40.

2.1.4 การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครอง ทำได้โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนเมื่อยังไม่มีการกระทำละเมิด การเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีรูปแบบเดียว³⁹ คือ ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายด้วยเงินสำหรับความเสียหายทางร่างกายของบุคคลหรือความเสียหายทางวัตถุ และรวมถึงความเสียหายทางจิตใจด้วย⁴⁰ ทั้งนี้ การกำหนดให้การเยียวยาความเสียหายจำกัดเฉพาะการชดเชยเป็นเงินเท่านั้น เนื่องจากการคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ศาลจึงไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการขจัดความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิดได้ เพราะหากศาลทำเช่นนั้นก็เท่ากับศาลเข้าไปสั่งการหรือใช้อำนาจทางปกครองเอง ซึ่งขัดกับหลักการดังกล่าว⁴¹ ปัจจุบัน ศาลปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่ง (Pouvoir d' injonction) ให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้ ซึ่งศาลได้ใช้อำนาจดังกล่าวกับกรณีนี้ด้วย โดยในกรณีที่คำพิพากษาไม่ได้ระบุจำนวนเงินที่ฝ่ายปกครองต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้ ศาลมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการและกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการ มิฉะนั้นแล้วจะต้องถูกลงโทษปรับจนกว่าจะปฏิบัติได้⁴²

วิธีการคำนวณค่าสินไหมทดแทน แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ⁴³

1) กรณีความเสียหายที่เกิดกับทรัพย์สิน จะเริ่มคำนวณตั้งแต่วันที่ที่มีความเสียหายเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี ถ้าปรากฏว่าการชดเชยค่าเสียหายไม่อาจกระทำได้โดยเร็ว ศาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าเสียหายให้เหมาะสมขึ้น (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ คดี Compagnie générale des Eaux ลงวันที่ 21 มีนาคม 1947)

2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล การคำนวณค่าเสียหายถือตามวันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐคดี Dame Aubry ลงวันที่ 21 มีนาคม 1947)

อย่างไรก็ดี วิธีการคำนวณค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางทั่วไปเท่านั้น ศาลอาจนำหลักการตรงกันข้ามมาใช้หากจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าก็ได้ เช่น

³⁹ สุรพล นิตไกรพจน์และนิติศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 276.

⁴⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า 414.

⁴¹ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนคดีละเมิด (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ, ม.ป.ป), หน้า 18.

⁴² สุรพล นิตไกรพจน์และนิติศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 277.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

อาจถือเอาวันที่ศาลมีคำวินิจฉัยเป็นหลักในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน หรือถือเอาวันที่เกิดอุบัติเหตุเป็นหลักในการคำนวณค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่บุคคล (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐคดี Société Préfontaines ลงวันที่ 21 ตุลาคม 1966 และคดี Département de la Vendée ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 1966)⁴⁴

ในการคำนวณค่าสินไหมทดแทน โดยหลักการแล้วค่าสินไหมทดแทนจะต้องครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด แต่ต้องไม่นอกเหนือไปมากกว่านั้น ในทางปฏิบัติศาลจะไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าที่เรียกร้อง หากเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองคำนวณให้ผู้เสียหายมีจำนวนสูงกว่าความเสียหาย ศาลจะลดจำนวนลงโดยอาศัยหลักในเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ว่า หน่วยงานของรัฐไม่อาจถูกพิพากษาให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนมากไปกว่าจำนวนที่จะต้องจ่าย ค่าสินไหมทดแทนรวมถึงดอกเบี้ยนับแต่วันที่ผู้เสียหายเรียกร้องจากฝ่ายปกครองด้วย โดยศาลจะกำหนดดอกเบี้ยตามมาตรา 1153 และมาตรา 1154 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และในบางกรณีนอกเหนือไปจากดอกเบี้ยสำหรับความล่าช้าแล้วศาลยังกำหนดให้จ่ายดอกเบี้ยชดเชยให้เป็นพิเศษสำหรับกรณีที่ฝ่ายปกครองมีเจตนาทุจริต⁴⁵

รูปแบบในการเยียวยาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเข้ามารับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยตรงเนื่องจากเป็นความผิดในการบริการสาธารณะ และกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกนั้นเป็นความผิดร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน แต่สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานเฉพาะกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เท่านั้น หน่วยงานจึงจะมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ และกฎหมายที่นำมาใช้บังคับแก่กรณีคือกฎหมายปกครอง ซึ่งแตกต่างกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่เป็นความผิดส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบส่วนตัวต่อผู้เสียหายโดยต้องนำกฎหมายเอกชนมาบังคับใช้ สำหรับการคำนวณค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ต้องพิจารณาว่า หากความเสียหายนั้นหน่วยงานมีส่วนผิดด้วย สัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะลดลงไปตามส่วน

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 278-279.

2.2 แนวคิดและวิวัฒนาการของการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองของไทยมีการพัฒนาเรื่อยมา โดยในยุคแรก สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นยุคที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ ยุคที่สอง ตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ.2475 จนถึงช่วงเวลาก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รัฐต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 5 ละเมิด มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 และยุคที่สาม เริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกอื่นเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 การปฏิบัติหน้าที่ราชการของกระทรวง กรมซึ่งเป็นหน่วยงานของพระมหากษัตริย์และเจ้าหน้าที่เป็นการทำแทนพระมหากษัตริย์ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ประชาชน ก็ไม่อาจฟ้องพระมหากษัตริย์ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เว้นแต่พระมหากษัตริย์จะทรงยินยอมให้ฟ้องได้ เพราะหากฟ้องได้และพิสูจน์ได้ว่าเป็นความผิดของหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ จะต้องนำเงินจากพระคลังมหาสมบัติมาชดเชยค่าเสียหาย ในปี ร.ศ.129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ.129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้ชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้วกระทรวงและกรมจะเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา หรือเป็นกรณีที่กระทรวงและกรมยอมเป็นจำเลยเอง⁴⁶ อย่างไรก็ตาม แม้กระทรวงและกรมไม่ยอมเข้ามาเป็นจำเลยในคดี ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้

แม้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 พ.ศ. 2468 กระทรวงและกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ศาลฎีกายังคงถือหลักเดิมว่า หากกระทรวงและกรมถูกฟ้อง จะเข้ามาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ หากกระทรวงและกรมไม่มา ศาลก็จะยกฟ้องโจทก์ แต่โจทก์ยังคงฟ้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้เช่นเดิม⁴⁷ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 หน่วยงานของรัฐไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ และได้มีการบัญญัติรับรอง

⁴⁶ สุจิน ชื้อสุวรรณ, “ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 124-125.

⁴⁷ กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 168-169.

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้างเป็นครั้งแรกในมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็มีบทบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง⁴⁸ ดังนั้น ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบโดยตรง และฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ได้ตามมาตรา 76 วรรคแรก* เท่านั้น จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบตามมาตรา 425 ไม่ได้ เพราะเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการไม่ได้เป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐก็ไม่ใช่นายจ้างของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐถูกฟ้องให้รับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ในทำนองเดียวกับความรับผิดชอบของนายจ้างหรือตุลาการแทนลูกจ้างหรือตัวแทน ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐมักใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนที่ชดใช้ไป นอกจากนี้ ตามมาตรา 432 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างลูกหนี้ร่วม โดยจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนก็ได้ และผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย หลักดังกล่าวได้ใช้เรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในช่วงเวลานี้ยังไม่มีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่า “ละเมิดทางปกครอง” ซึ่งมีความแตกต่างจากการทำละเมิดทางแพ่งของเอกชน ดังนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 มาใช้ในการพิจารณาความรับผิดของฝ่ายปกครอง

เหตุที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากการนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดมาใช้กับการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนต้องรับผิดชอบในผลละเมิดทุกกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ เพราะโดยแท้จริงแล้ว

⁴⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบัณฑิตวิทยาลัย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 12-13.

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 76 ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวไม่ แต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ การให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบจำนวน ทั้งที่บางกรณี ความเสียหายเกิดจากความไม่ตั้งใจหรือเป็นความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ แม้จะเป็นกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจะไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวนในภายหลัง นอกจากนั้น การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วม รับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึง ความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน จึงเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการ บริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิด แก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการ บริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้ เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด ทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจ ให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบ ของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ⁴⁹ สืบเนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีการตรา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ สำคัญ เรื่อง การกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกล่าวต่อไปในบทต่อไป

ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงาน ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงเป็นศาลยุติธรรมเช่นเดิม เพียงแต่นับแต่มีการประกาศใช้ กฎหมายฉบับดังกล่าว ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นจำเลย จะฟ้องเจ้าหน้าที่หรือฟ้องให้ เจ้าหน้าที่ร่วมรับผิดชอบด้วยไม่ได้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเขตอำนาจ ศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับ การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴⁹ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตราดังกล่าว แต่ในกรณีความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่กรณีอื่นนอกจากที่กล่าวมาข้างต้นอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม⁵⁰ รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ด้วย

2.2.1 ความหมายของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนจากความบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยความบกพร่องนั้นจะต้องเป็นผลมาจากการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลบุคคลหนึ่ง นอกจากนั้น ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองยังหมายความรวมถึงความผิดที่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่ถือเป็นหลักในการปฏิบัติราชการที่ต้องยังประโยชน์ให้กับประชาชน เช่น ความผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติราชการโดยล่าช้าเกินสมควรทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย⁵¹

2.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดเพื่อละเมิดนั้นมีมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยปกติละเมิดย่อมจะต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความรับผิดกรณีที่มีความผิด หรือที่เรียกว่า “ละเมิด” นั้นเป็นความรับผิดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่รู้สำนึกในการกระทำของตน โดยได้กระทำโดยจงใจคือรู้ว่าทำให้คนอื่นเสียหายหรือกระทำด้วยความไม่ระมัดระวัง ทำให้เกิดความเสียหายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อบุคคลอื่น มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายอยู่ในฐานะเดิมเสมือนความเสียหายมิได้เกิดขึ้น⁵² ความรับผิดจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้กระทำมี “ความผิด” (fault) กล่าวคือ มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 246-247.

⁵¹ รังสิกร อุปพงษ์, “ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 26, 2 (มิถุนายน 2539): 321.

⁵² ศนันทกร โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), หน้า 20.

บุคคลอื่นเสียหาย ซึ่งเป็นไปตาม “หลักไม่มีความรับผิดโดยไม่มี ความผิด”⁵³ สำหรับความรับผิดของรัฐเริ่มมาจากหลักการเดียวกับหลักการในกฎหมายเรื่องละเมิด ที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนก็ต่อเมื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอันเป็นความผิด แต่หลักความรับผิดของรัฐจะวางอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างจากหลักการในเรื่องละเมิดของกฎหมายเอกชน เพราะในทางกฎหมายมหาชนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการบริการสาธารณะของรัฐ แต่ขณะเดียวกัน ก็จะต้องพยายามประสานสิทธิของรัฐและเอกชนเข้าด้วยกัน⁵⁴ “ความผิด” จึงถูกใช้เป็นหลักในการกำหนดความรับผิดทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน นอกจากนี้ ความรับผิดของรัฐยังครอบคลุมไปถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งความรับผิดในกรณีหลังไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิด แต่เป็นเรื่องที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่เสียหาย แม้จะไม่ใช้กรณีที่รัฐกระทำความผิด ดังนั้น ตามทฤษฎีจึงอาจแบ่งความรับผิดเพื่อละเมิดได้เป็น 2 ประเภท คือ⁵⁵

1) ความรับผิดที่ต้องการความผิด (subjective responsibility) หมายถึง กรณีที่ผู้กระทำ จะมีความรับผิดเพื่อละเมิดก็ต่อเมื่อมีความผิด (fault) คือ จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเมื่อองค์ประกอบอื่นๆ เป็นละเมิดแล้วผู้กระทำละเมิดต้องรับผิด

2) ความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิด (objective responsibility) หมายถึง กรณีที่ผู้กระทำ มีความรับผิดโดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้กระทำมีความผิดคือจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

สำหรับทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดในกฎหมายไทยมีปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ถึงมาตรา 452 โดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดมาจากกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และสวิส กฎหมายไทยแบ่งแยกทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดออกเป็น 3 ทฤษฎี คือ 1) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดของผู้ทำละเมิดเอง 2) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดในผลแห่งละเมิดของผู้อื่น และ 3) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดเด็ดขาด⁵⁶ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁵⁴ วรุณี ทวาทสิน, “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี,” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 591.

⁵⁵ ศันนัทกร โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรถัด, หน้า 48.

⁵⁶ รุ่งธรรม พุ่มเล็ก, “ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542), หน้า 72 -74.

2.2.2.1 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบของผู้ทำละเมิดเอง

โดยหลักแล้วบุคคลใดกระทำความผิด บุคคลนั้นย่อมต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำของตนเอง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้ทำละเมิดเองไว้ในมาตรา 420 มาตรา 421 และมาตรา 423

การกระทำที่ถือว่าเป็น “ความผิด” หมายถึง การทำให้เสียหายแก่สิทธิของบุคคลอื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การใช้ความผิดเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบละเมิดเรียกว่า “liability based on fault” ดังนั้น แม้การกระทำของจำเลยจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น แต่เมื่อจำเลยได้กระทำไปโดยสุจริตก็ไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะขาดองค์ประกอบในทางจิตใจ

2.2.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของผู้อื่น

แต่เดิมความรับผิดชอบในทางแพ่งจะกำหนดให้รับผิดชอบเฉพาะในการกระทำของตนเอง แต่ต่อมาได้มีวิวัฒนาการให้เพิ่มความรับผิดชอบในการกระทำของบุคคลอื่นด้วย อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมที่มีการขยายตัวทางด้านการค้าและอุตสาหกรรม ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมีมากขึ้น เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ กฎหมายจึงกำหนดให้มีการรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคลอื่น เช่น กรณีนายจ้างร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดเช่นนั้นก็เพื่อความสะดวกในการหาตัวผู้รับผิดชอบ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของผู้อื่นไว้ในมาตรา 425 มาตรา 426 มาตรา 427 มาตรา 429 มาตรา 430 และมาตรา 431

2.2.2.3 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาด

แต่เดิมตามทฤษฎีกฎหมายระบบคอมมอนลอว์มีแนวความคิดว่า บุคคลใดก็ตามที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลอื่นนั้นทุกกรณีไป โดยไม่คำนึงถึงความผิดของผู้กระทำ การที่บุคคลหนึ่งทำร้ายบุคคลอีกคนหนึ่ง แม้จะเป็นอุบัติเหตุ โดยแท้หรือเป็นการป้องกันตนเองก็ตาม บุคคลนั้นก็ต้องชดใช้ค่าเสียหาย จึงมีคำกล่าวไว้ในทางแพ่งกฎหมายไม่คำนึงถึงเจตนาของผู้กระทำ แต่จะดูที่ความสูญเสียและความเสียหายของคู่กรณีฝ่ายที่ต้องเสียหายเป็นสำคัญ อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าบุคคลใดทำให้เกิดความเสียหาย บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบ ต่อมาแนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นว่า ความรับผิดชอบในความเสียหายควรจะต้องคำนึงถึงความผิดหรือความประมาทเลินเล่อของผู้กระทำด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมมนุษย์ที่พัฒนาขึ้นตามลำดับ จึงเกิดทฤษฎีในกฎหมายลักษณะละเมิดว่า ไม่มีความรับผิดชอบถ้าปราศจากความผิด อย่างไรก็ตาม ในช่วงหนึ่งร้อยปีที่ผ่านมามีทฤษฎีดังกล่าวได้เริ่มเปลี่ยนแปลง มีการยอมรับหลักใหม่ว่า ในบางกรณีจำเลยจะต้องรับผิดชอบ แม้ว่าไม่ได้ทำผิดศีลธรรมและได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว ซึ่งหลักใหม่นี้เรียกว่า “หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด”

เหตุผลของการกำหนดให้มีความรับผิดชอบเด็ดขาดก็เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์บางเรื่องอาจเกิดขึ้นบ่อยหรือเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ผู้เสียหายไม่อาจพิสูจน์ถึงสาเหตุที่เกิดขึ้นได้หรือการพิสูจน์เป็นไปได้ยากซึ่งอาจเป็นเพราะว่าเหตุที่เกิดอยู่ในความรู้เห็นของจำเลย ซึ่งเป็นผู้ก่อความเสียหายขึ้นแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายอาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นจริง แต่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไร อันจะเป็นการแสดงถึงมูลกรณีหรือที่มาแห่งความประมาทเลินเล่อของจำเลย เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้ไว้ในมาตรา 433 มาตรา 434 มาตรา 436 และมาตรา 437 ซึ่งความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายเอกชนมีความใกล้เคียงกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในกฎหมายมหาชน

แม้ว่าทฤษฎีต่างๆ ข้างต้นจะเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดในทางแพ่ง แต่หลักความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายมหาชนก็มีแนวคิดมาจากหลักการเดียวกับละเมิดของกฎหมายเอกชน ที่เห็นว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อเมื่อมีการกระทำความผิดขึ้น การกระทำที่เป็น “ความผิด” จึงเป็นแนวความคิดพื้นฐานของระบบว่าด้วยความรับผิดทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน สำหรับความรับผิดของฝ่ายปกครองกรณีความรับผิดกรณีที่มีความผิด หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดทางละเมิด” มีที่มาจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่กำหนดว่า หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ หรือมีกฎหมายให้อำนาจ แต่กระทำการนอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนย่อมเป็นการกระทำละเมิด ฝ่ายปกครองจึงควรต้องรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

2.2.3 เงื่อนไขของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

การพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาตามเงื่อนไขดังนี้ คือ 1) มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น 2) เป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อครบเงื่อนไขทั้งสามประการดังกล่าวย่อมถือว่ามี การกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.2.3.1 มี การกระทำละเมิดเกิดขึ้น

ความรับผิดของฝ่ายปกครองจากการกระทำละเมิดเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การกระทำของฝ่ายปกครองจะเป็นความผิดหรือเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดตามมาตรา 420 มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดขึ้นมาใหม่

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำความผิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเห็นได้ว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำละเมิดจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการ คือ

- 1) มีการกระทำ รวมถึงการงดเว้นที่จะกระทำการอันมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย ทั้งนี้ การกระทำหรืองดเว้นการกระทำต้องเป็นกรณีที่บุคคลหนึ่งกระทำต่อบุคคลอื่น
- 2) เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- 3) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หมายถึง การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้กระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็จะเป็นละเมิดได้ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้ง การกระทำผิดกฎหมายย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัว ทั้งนี้ ถ้าผู้กระทำมีอำนาจทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย เช่น เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติตามกฎหมาย แม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจโดยชอบก็ไม่ใช่การกระทำโดยผิดกฎหมาย⁵⁷
- 4) มีความเสียหายแก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ ความเสียหายแบ่งออกเป็น ความเสียหายทางทรัพย์สิน ซึ่งความเสียหายประเภทนี้สามารถคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายทางจิตใจ ทำให้เกิดความทุกข์ ความเจ็บปวด ความอับอาย เป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้⁵⁸ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องเป็นความเสียหายที่เยียวยาได้ซึ่งมีลักษณะดังนี้

⁵⁷ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543), หน้า 22.

⁵⁸ สรุปลความจาก ศนันท์กร โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวรได้, หน้า 71-77.

4.1) ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน กล่าวคือ สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีความเสียหายนั้น

4.2) ต้องเป็นความเสียหายตามกฎหมาย หมายความว่า ต้องมีกฎหมายรับรอง ซึ่งกฎหมายอาจรับรองเป็นการเฉพาะหรือกว้างๆ ก็ได้

4.3) ต้องเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่น ในลักษณะเป็นสิทธิที่กฎหมายคุ้มครองและบุคคลอื่น ๆ ทุกคนในสังคมต้องเคารพ ที่อาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า สิทธิเด็ดขาด โดยมาตรา 420 ได้กำหนดไว้ดังนี้ สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในอนามัย สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิอย่างอื่น หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด

5) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล⁵⁹ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว การที่จะกำหนดจำนวนค่าเสียหายว่าจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาแยกแยะระหว่างความเสียหายที่เป็นจริงและความเสียหายที่กฎหมายยอมรับให้มีการเยียวยาแก่กัน สำหรับความเสียหายที่กฎหมายยอมรับให้มีการเยียวยาแก่กันนั้นขึ้นอยู่กับหลักการที่ว่าความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการทำละเมิดหรือไม่ เพื่อที่จะกำหนดว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในขอบเขตที่คนทำละเมิดต้องรับผิดชอบหรือไม่

การพิจารณาว่าความเสียหายนั้นสัมพันธ์กับการกระทำหรือไม่ต้องพิจารณาทฤษฎี ดังนี้

5.1) ทฤษฎีเงื่อนไขหรือทฤษฎีความเท่าเทียมกันแห่งเหตุ มีหลักว่าหากการกระทำนั้นเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ผู้กระทำต้องรับผิดชอบในความเสียหาย เพราะหากไม่มีการกระทำดังกล่าว ความเสียหายจะไม่เกิดขึ้น แม้จะมีเหตุอื่นที่มีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ก็ต้องถือว่าทุกๆ เหตุมีความสำคัญเท่าเทียมกันที่จะนำไปสู่ผลสุดท้าย

5.2) ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม มีหลักว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเหมาะสมหรือเป็นสัดส่วนกับการกระทำหรือไม่ เพราะหากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำ ผู้กระทำรับผิดชอบเฉพาะความเสียหายที่เป็นสัดส่วนกับการกระทำนั้น

ทั้งสองทฤษฎีนี้มีจุดอ่อน โดยทฤษฎีแรกทำให้ผู้รับผิดชอบผิดมากไปในผลที่ตนไม่ได้ทำ แต่ในทฤษฎีที่สองผู้รับผิดชอบอาจรับผิดชอบน้อยไปไม่ยุติธรรมกับผู้เสียหาย จึงมีการเสนอทฤษฎีที่สาม

5.3) ใช้ทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมประกอบกัน โดยใช้ทฤษฎีเงื่อนไขในตอนต้น โดยพิจารณาว่าความเสียหายต้องเกิดจากการกระทำหรือเป็นผลโดยตรงกับการกระทำ และใช้ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมในตอนท้าย โดยพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องได้สัดส่วนกับการกระทำ หากมีเหตุอื่นสอดแทรกจนทำให้ผลหรือความเสียหายที่

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79-83.

เกิดขยายออกมากขึ้น หากเป็นเช่นนั้นผู้กระทำย่อมต้องรับผิดชอบเฉพาะความเสียหายที่ได้สัดส่วนกับการกระทำเท่านั้น

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดศาลใช้ทฤษฎีที่สาม โดยความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดและต้องไม่ไกลเกินกว่าเหตุ

สรุป หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลนั้น ผลที่เกิดขึ้นต้องสัมพันธ์กับการกระทำ กล่าวคือ ผลที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลโดยตรงของการกระทำ และต้องได้สัดส่วนกับการกระทำ

2.2.3.2 เป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 กำหนดนิยามของ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในมาตรา 4 หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดมิใช่เจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ หรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่มิใช่หน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นก็มิได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้

2.2.3.3 เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรณี “กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง และการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือแก่หน่วยงานของรัฐขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ” นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวข้างต้นแล้วหน้าที่ดังกล่าวยังอาจเกิดจาก “ระเบียบข้อบังคับและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย” การกระทำหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่ดังกล่าว หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือแก่หน่วยงานของรัฐก็เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน⁶⁰

2.2.4 ผู้พิจารณากำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในการพิจารณากำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเบื้องต้นคือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ และกระทรวงการคลังก็จะเข้ามา

⁶⁰ ปกรณ์ นิลประพันธ์, สารสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 [ออนไลน์], 1 ตุลาคม 2552. แหล่งที่มา http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=12&title=บทความวิชาการ

มีบทบาทในการตรวจสอบภายหลังจากหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาเรื่องแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายหลักที่หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังจะต้องนำมาใช้ในการพิจารณากำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจ่ายเงินแล้ว เจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐไม่ชอบกฎหมายจึงมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว การพิจารณาว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ศาลปกครองจะพิจารณาตามกฎหมายข้างต้นเช่นเดียวกัน จึงเห็นได้ว่าทั้งหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง รวมทั้งศาลปกครอง ต่างก็ใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการพิจารณากำหนดขอบเขตความรับผิดของเจ้าหน้าที่ แต่ผลการพิจารณาอาจจะเหมือนหรือแตกต่างกัน ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.2.5 การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐเอง เมื่อมีความเสียหายก็ต้องมีการเยียวยาความเสียหายโดยการใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ค่าสินไหมทดแทนคืออะไรพิจารณาได้จากความหมายดังนี้

ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้ อาจแยกได้เป็น 2 ประการ คือ การคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา และการใช้ค่าเสียหาย⁶¹

กรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้ทางเลือก 2 วิธี คือ

วิธีแรก การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หากผู้เสียหายเลือกที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณีให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และหน่วยงานของรัฐเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายที่

⁶¹ ศักดิ์ สนองชาติ คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิด (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2544), หน้า 178.

ยื่นคำขอนั้น หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่กระทรวงการคลังกำหนด⁶² ดังนี้

1) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดมีหน้าที่กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้นตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

2) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่

2.1) ค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 20,000 บาท

2.2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย สำหรับผู้มีรายได้ไม่แน่นอน หรือไม่มีรายได้ประจำไม่เกิน 60 วัน สำหรับผู้มีรายได้ประจำไม่เกินเดือนละ 9,000 บาท แต่ไม่เกิน 2 เดือน

2.3) ค่าชดเชยการสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงาน ให้ชดใช้ตามความสำคัญของอวัยวะที่สูญเสียแต่ไม่เกิน 50,000 บาท

2.4) ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนา หรือแห่งท้องถิ่น ไม่เกิน 20,000 บาท

2.5) ค่าขาดไร้อุปการะ ไม่เกิน 30,000 บาท หากทายาทมากกว่า 3 คน ให้จ่ายเพิ่มอีกไม่เกิน 20,000 บาท

อย่างไรก็ดี ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้⁶³ แต่เนื่องจากศาลปกครองได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว จึงให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁶⁴ เว้นแต่เป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม⁶⁵

วิธีที่สอง การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่หรือกระทรวงการคลังให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อันเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9

⁶² หนังสือกระทรวงการคลังด่วนที่สุด ที่ กค 0406.4/ว.118 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2545 เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

⁶³ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁶⁴ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁶⁵ มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่ถ้าการกระทำละเมิดนั้นมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อศาลปกครอง ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน⁶⁶

มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไป เพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย”

โดยในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลจะวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดนั้นเป็นสาระสำคัญ ทั้งสองประการที่จะใช้ในการวินิจฉัย ไม่ใช่เพียงประการใดประการหนึ่ง การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลวินิจฉัยตามพฤติการณ์แห่งละเมิดนั้น ก็เพราะในการกระทำละเมิดแต่ละรายอาจมีเหตุอันก่อให้เกิดความเสียหายได้หลายเหตุรวมกันอยู่ เหตุเหล่านี้ย่อมต้องนำมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบ ไม่ใช่พิจารณาแต่เฉพาะความผิดของผู้กระทำละเมิดฝ่ายเดียว⁶⁷

คำว่า “พฤติการณ์” และ “ความร้ายแรงแห่งละเมิด” มีลักษณะดังนี้⁶⁸

“พฤติการณ์” ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้กระทำละเมิด เช่น กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังอย่างมาก ตลอดจนข้อเท็จจริงนอกเหนือการกระทำของผู้กระทำละเมิด เช่น ขับรถโดยประมาทในขณะที่การจราจรบนถนนคับคั่งจอแจ การที่ศาลจะวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนควรเป็นเท่าใดหรือควรชดเชยอย่างไรโดยอาศัยพฤติการณ์แห่งละเมิดนี้ มิใช่การพิจารณาว่าผู้กระทำได้มีพฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นความรับผิดชอบในทางละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เช่น พฤติการณ์ของผู้กระทำเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่ อันเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งแห่งความรับผิดชอบฐานละเมิด ซึ่งเป็น

⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.64/2552

⁶⁷ ไพจิตร บุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2548), หน้า 159.

⁶⁸ สุขุม สุภานิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 186-187.

ข้อที่จะต้องพิจารณาอนุญาตก่อนที่จะถึงขั้นตอนการกำหนดค่าสินไหมทดแทน อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาที่ว่าผู้กระทำกระทำโดยจงใจก็ดี ทำโดยประมาทเลินเล่อก็ดี ก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งพฤติการณ์ที่ศาลต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน

“ความร้ายแรงแห่งละเมิด” คือ ผลหรือระดับของความเสียหายอันสืบเนื่องมาจากลักษณะแห่งการกระทำละเมิดของผู้กระทำ เป็นข้อที่ศาลต้องนำไปพิจารณาเพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้กระทำ

สำหรับมาตรา 438 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน การไต่ราคาทรัพย์สิน หรือการชดใช้ค่าเสียหาย” เป็นเพียงตัวอย่างของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น เนื่องจากยังมีการชดใช้เยียวยาความเสียหายโดยวิธีอื่นๆ ที่ได้บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การชดใช้สินไหมทดแทนที่ไม่ใช่เงิน ตามมาตรา 446

ในส่วนของค่าเสียหายที่ไม่ใช่เงิน คือ ความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพแล้วก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น ผู้ถูกกระทำละเมิดมีสิทธิเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ และค่าเสียหายที่จะพึงได้รับชดใช้จะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดหรือจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง แต่ค่าเสียหายจากความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ความทุกข์ใจเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น และค่าเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง เป็นเพียงการคาดหมายและไม่อาจพิสูจน์ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้แน่นอน ศาลจะไม่กำหนดให้⁶⁹

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว และความเสียหายนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้⁷⁰ แต่หน่วยงานของรัฐจะไล่เบี้ยได้เพียงใดนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

⁶⁹ สรุปความจาก สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2552), หน้า 217-235.

⁷⁰ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁷¹ ส่วนค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกได้แก่อะไรบ้างนั้นขึ้นอยู่กับความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดวิธีการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐไว้ดังนี้

1) กรณีความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินเพียงอย่างเดียว⁷²

2) กรณีความเสียหายมิได้เกิดขึ้นแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระ
เงินก็ได้⁷³

2.1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกัน

2.2) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม
ภายในเวลาหกเดือน

2.3) ชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไป
จาก 2.1) และ 2.2) แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดแล้วเสร็จทั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่แล้วหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วจะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีข้างต้น หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งให้รับผิดชอบชดใช้เงินไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็จะต้องอุทธรณ์ภายในหน่วยงานนั้นก่อน และใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ตนรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไป

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งได้ยื่นฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ได้เรียกให้ชำระเงินต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวโดยพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ และพฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง

⁷¹ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁷² ข้อ 22 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁷³ ข้อ 23 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ร้ายแรง หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และศาลจะตรวจสอบกระบวนการก่อนการออกคำสั่งดังกล่าวว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนตรวจสอบว่าการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐกำหนดนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดให้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำนวนเงินเท่าใด หากกระบวนการออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายแต่หน่วยงานของรัฐกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ไม่ถูกต้อง ศาลปกครองจะทำการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ใหม่โดยจะพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยศาลปกครองนอกจากกรณีและผู้เสียหายฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองกระทำละเมิดต่อตน จึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีถูกหน่วยงานต้นสังกัดออกคำสั่งไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกคำสั่งดังกล่าว อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถ้าผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งด้วยก็เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วยเช่นกัน สำหรับจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ศาลปกครองจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดในกรณีนี้ต้องชดใช้ ศาลจะพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งแตกต่างกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ศาลจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3 เปรียบเทียบการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย

ประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมนั้นมีความคิดว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ ต่อมาแนวคิดที่ให้ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบนี้ทำให้เอกชนผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงมีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง โดยให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ถ้าหากความเสียหายเกิดจากความผิดร่วมกันของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายร่วมกัน สำหรับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทยแต่เดิมนั้นมีความคิดว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบ ต่อมามีการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยเนื้อหาในกฎหมายฉบับนี้ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัตินี้จึงมีทั้งความคล้ายคลึงหรือใกล้เคียง และมีความแตกต่างกับหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ดังนี้

1) ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้แบ่งแยกความรับผิดของฝ่ายปกครองกับความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ออกจากกันเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีการแบ่งแยกระหว่างละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่เท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบได้เท่านั้น ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบได้

สำหรับศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยเป็นการกระทำละเมิดส่วนตัวหรือก็คือการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และใช้กฎหมายปกครองพิจารณา ซึ่งแตกต่างกับระบบกฎหมายไทยที่กำหนดให้กรณีนี้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม โดยนำกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกทั้งระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดีโดยใช้กฎหมายแพ่งพิจารณา

2) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากความผิดร่วมกันของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ เป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความผิดของหน่วยงานของรัฐที่ไม่อาจแยกออก

จากกันได้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ หากฝ่ายใดชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วยอมมีสิทธิไต่เบี่ยงเอาอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อรับผิดชอบตามส่วนของการกระทำที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย สำหรับกรณีนี้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้จ่ายค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว ก็สามารถไต่เบี่ยงเอาอีกฝ่ายหนึ่งได้เช่นเดียวกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยให้เฉลี่ยความรับผิดตามส่วนของการกระทำของแต่ละฝ่ายที่ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

3) กรณีที่มีเจ้าหน้าที่หลายคนต้องถูกไต่เบี่ยงในหนึ่งอันเดียวกัน ในกรณีนี้ทั้งระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทยมีลักษณะเหมือนกัน คือ มีการแบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนตามความร้ายแรงของการกระทำ โดยมีได้ให้รับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนึ่งร่วม

4) หลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเรื่องนี้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายไทยมีลักษณะเหมือนกัน โดยให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปสำหรับกรณีที่เป็นความรับผิดร่วมกัน หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยกฎหมายไทยกำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

5) กรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องเข้ามารับผิด เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ และฐานความรับผิดของฝ่ายปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์ที่แยกออกจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง จึงแตกต่างจากระบบกฎหมายไทยที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของตน และยังคงใช้ฐานทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดขึ้นมาใหม่ สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น

6) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดและไม่มีการไต่เบี่ยงให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังเช่นในระบบกฎหมายไทยที่ให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไต่เบี่ยงเจ้าหน้าที่ได้ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเห็นได้ว่าระบบกฎหมายฝรั่งเศสหากความเสียหายนั้นไม่ได้เป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะเข้ามารับผิดในความเสียหายเอง หลักเกณฑ์ในส่วนนี้จึงมีความแตกต่างกัน

7) กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ให้รับผิด ระบบกฎหมายฝรั่งเศสหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นคดีต่อศาลได้ แต่ในระบบกฎหมายไทยศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นคดีต่อศาลได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เอง จึงไม่ใช่กรณีที่ศาลจำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับให้

จากการศึกษาข้อความคิดว่าด้วยการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยถือเป็นการวางพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจแนวคิดและวิวัฒนาการของเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองทั้งสองประเทศถึงแม้หลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยจะมีความแตกต่างกันในบางประการ แต่ต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือมุ่งที่จะคุ้มครองผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ขณะเดียวกันก็ต้องให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในสถานะหนึ่งก็เป็นบุคคลธรรมดาคนหนึ่งเพียงแต่มีหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ สำหรับในบทต่อไปจะศึกษาถึงวิธีการในการพิจารณา กำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทยว่ามีหลักเกณฑ์อะไรที่ต้องนำมาใช้ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่และจะต้องพิจารณาอย่างไร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย

การศึกษาในบทที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของแนวความคิดของการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย ว่ามีความเป็นมาเป็นอย่างไรมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งจะทำให้เข้าใจแนวความคิดของความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มากขึ้น สำหรับการศึกษานี้ผู้เขียนมุ่งที่จะนำเสนอถึงการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย โดยแบ่งเนื้อหาออกได้เป็น 4 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหนังสือกระทรวงการคลังที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่วนที่สอง ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยแยกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากความรับผิดชอบส่วนตัว การแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ ส่วนที่สาม ว่าด้วยวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนที่สี่ ว่าด้วย ว่าด้วยอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ส่วนที่ห้า ว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้กระทำการแทนหน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐ เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้กระทำละเมิด จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดหรือไม่ เพียงใด ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3.1.1 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง การกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหาย ส่วนที่สอง การกำหนดความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย และส่วนที่สาม การกำหนดความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่นำมาใช้แทนที่หลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียทั้งหมด กล่าวคือ เรื่องใดที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ ก็ยังคงต้องใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ เช่น การพิจารณาว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ยังต้องพิจารณาตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นละเมิดแล้ว จึงค่อยมาพิจารณาหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไปว่าระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และต้องรับผิดเพียงใด แต่แต่ละฝ่ายจะมีสิทธิโต้แย้งหรือเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบได้หรือไม่เพียงใดภายในอายุความเท่าไร นอกจากนี้ มีหลายเรื่องที่ไม่มีในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ได้ เช่น วิธีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ชำระแก่ผู้เสียหาย การลดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากผู้ถูกละเมิดมีส่วนผิดอยู่ด้วย นิรโทษกรรม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะไม่นำมาใช้บังคับในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดหรือยกเว้นความรับผิดไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24 ที่คุ้มครองไม่ให้กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง ต้องรับผิดทางแพ่งและทางอาญา หากได้กระทำตามหน้าที่โดยสุจริต¹ ทั้งนี้ การบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมีข้อจำกัดในด้านเวลาและข้อจำกัดด้านเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องคำนึงถึงลักษณะการกระทำ บุคคลและหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

¹ ฤทัย หงส์ศิริ, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” วารสารการพาณิชย์นาวิ 19, 2: 46-48.

(ก) ข้อจำกัดด้านเวลา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเฉพาะการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เท่านั้น

(ข) ข้อจำกัดด้านเจ้าหน้าที่

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 บัญญัตินิยาม คำว่า “เจ้าหน้าที่” ว่าหมายถึง “ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด” และคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงบรรดาซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

เจ้าหน้าที่ตามคำนิยามดังกล่าวจึงหมายถึงบุคคลทุกประเภทที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐและได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดมิใช่เจ้าหน้าที่ตามคำนิยามในมาตราดังกล่าว ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เช่น ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานให้ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นครั้งคราวเฉพาะงานไม่ว่าจะมีสัญญาจ้างหรือไม่ก็ตาม เป็นความสัมพันธ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเอกชนที่รับจัดทำกิจการให้แก่รัฐหรือแทนรัฐตามสัญญาจ้างทำของ เช่น ตัวแทนเก็บค่าไฟฟ้า หรือแก่ไฟฟ้าขัดข้องให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

(ค) ข้อจำกัดด้านหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 และข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจแบ่งหน่วยงานของรัฐออกเป็น 5 ประเภท คือ

1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด โดยจังหวัดเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 52 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่รวมถึงส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการประจำอำเภอที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นตามที่มีกฎหมายกำหนด เช่น เมืองพัทยา

4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

รัฐวิสาหกิจที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง เช่น โรงงานยาสูบ และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เป็นบริษัทจำกัด เช่น บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด ตลอดจนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เป็นบริษัทจำกัด ต่อมาได้จดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ดังนั้นรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา จึงไม่ใช่งานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ แต่ต่อมาได้แปรรูปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เช่น บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

5) หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังรวมถึงองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งไม่ใช่งานราชการและอยู่ในกำกับของรัฐด้วย

หากหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานที่ดิน เป็นต้น การพิจารณาความรับผิดจะนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายฉบับนี้ไปใช้บังคับไม่ได้ แต่จะต้องใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดในการใช้บังคับทั้งในด้านเวลา เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้แล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังมีเนื้อหาที่อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน คือ กฎหมายส่วนที่เป็นสารบัญญัติและกฎหมายส่วนที่เป็น

วิธีสบัญญัติ ซึ่งแบ่งตามลักษณะของการกระทำละเมิดได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยมีสาระสำคัญดังนี้²

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักการที่เป็นสารบัญญัติในบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำให้ไปในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 5) อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครองไม่ให้อ้างอิงฟ้อง แต่ไม่หลุดพ้นจากความรับผิด โดยหน่วยงานของรัฐจะพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ในภายหลังว่าจะมีการไล่เบี้ยหรือไม่

2) เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (มาตรา 6)

3) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำให้ไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 8 วรรคหนึ่ง) และในการพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องนำหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้มาประกอบการพิจารณาด้วย คือ การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา 8 วรรคสอง) และคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม (มาตรา 8 วรรคสาม) ตลอดจนกรณีที่มีการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่หลายคน ห้ามมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ (มาตรา 8 วรรคสี่)

4) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ สิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดมิได้เฉพาะกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ถ้ามิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 10)

ส่วนบทบัญญัติที่เป็นวิธีสบัญญัติ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะขึ้นตอนวิธีการในการร้องขอหรือฟ้องคดี และอายุความในการใช้สิทธิไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า

² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 21-24.

เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิในการขอให้ศาลเรียกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่แล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีร่วมด้วย (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง) ทั้งนี้ ถ้าศาลยกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ อายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีจะขยายออกไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (มาตรา 7 วรรคสอง)

2) อายุความในการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่กรณี มีหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย (มาตรา 9)

3) ในกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องในกรณีนี้จะมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (มาตรา 10 วรรคสอง)

4) ผู้เสียหายมีสิทธิในการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้ทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ (มาตรา 11)

5) หน่วยงานรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่บุคคลภายนอกไป หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 12)

6) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 (มาตรา 13)

7) ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหากไม่พอใจในผลคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 (มาตรา 14)

การพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นอกจากจะต้องพิจารณาตามกฎหมายหมายฉบับดังกล่าวแล้ว ยังต้องพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3.1.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่วางหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใหม่ โดยขั้นตอนในระเบียบฉบับนี้แบ่งออกเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยมีรายละเอียดดังนี้³

(ก) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐมีดังนี้

(ก.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นจะเป็นผู้กระทำหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่นเป็นผู้กระทำ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น (ข้อ 7) และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด

(ก.2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (ข้อ 8 วรรคหนึ่ง) และเข้าสู่กระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความมุ่งหมายที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนอกจากจะหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะชดใช้แล้ว ยังมีประโยชน์สำหรับหน่วยงานของรัฐในการสอบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่ามีผู้ใดร่วมในการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าวอีกหรือไม่และจะต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นเงินจำนวนเท่าใด รวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งอาจที่จะนำไปพิสูจน์ในชั้นการพิจารณาคดีของศาลด้วย⁴

³ สำนักความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง, คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการกรมบัญชีกลาง, 2551), หน้า 52-57.

⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 776/2541

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่จะแต่งตั้งต้องมีจำนวนไม่เกิน 5 คน (ข้อ 8 วรรคสอง) การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ นี้ อาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นของรัฐร่วมเป็นกรรมการได้ แต่ถ้าความเสียหายนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอื่น หรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง หรือความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ (ข้อ 10 และข้อ 11) ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบแน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด ทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอนและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด⁵

2. กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอกโดยเจ้าหน้าที่ไม่มีส่วนในการกระทำละเมิดแต่อย่างใด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แต่ต้องรายงานให้ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี ที่กำกับดูแลพิจารณาอีกครั้งว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือไม่ (ข้อ 12)

(ก.3) การพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ความจริงว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้มีจำนวนเท่าใด (ข้อ 14) และจะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายข้อใดชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม (ข้อ 15) ทั้งนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการฯ จะแบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ

กรณีแรก ถ้าความเสียหายไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่มีสาเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมและรับผิดชอบเต็มจำนวน หักส่วนที่เกิดจากความบกพร่องของรัฐไม่ได้ และสามารถถูกฟ้องล้มละลาย

กรณีที่สอง ถ้าความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องนำบทบัญญัติมาตรา 8 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 193/2543

นั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าประมาทเลินเล่อธรรมดาที่ไม่ต้องรับผิดชอบ

(ก.4) การวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐและการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเรื่องเสร็จและเสนอสำนวนการสอบสวนให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการพิจารณาว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ถ้าต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนคนละเท่าใดโดยไม่จำกัดวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการฯ และยังไม่ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดทราบ เนื่องจากต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังภายใน 7 วัน นับแต่วันวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ทั้งนี้ ในระหว่างที่รอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐต้องเตรียมการออกคำสั่งเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ 2 ปี

การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบนั้นถือเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะถือเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่มีบางกรณีที่กระทรวงการคลังได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่ต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นให้กระทรวงการคลังทราบ และต้องเป็นไปตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบมีดังนี้⁶

1. ความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐจากสาเหตุทั่วไป (เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น) ซึ่งมีได้เกิดจากการทุจริตเงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

1.1 สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท

1.2 สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท

1.3 ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าข้อ 1.1 และข้อ 1.2 และหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายตั้งแต่ร้อยละ 75 ของค่าเสียหายทั้งหมด

2. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต หรือมีสาเหตุมาจากการที่เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่

⁶ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552

เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้างไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ว่าด้วยพัสดุหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น) หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

2.1 สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 200,000 บาท

2.2 สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 400,000 บาท

2.3 ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าข้อ 2.1 และ 2.2 และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณา ดังนี้

2.3.1 ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริต ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

2.3.2 ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่างๆ และต้องมีได้เกิดจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินไปก่อนส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือมีคำสั่งดังกล่าว ก่อนที่จะได้รับผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และต่อมาได้มีการออกคำสั่งอีกครั้งหนึ่งเมื่อได้รับแจ้งความเห็นจากกระทรวงการคลังแล้วมีปัญหว่าหากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งให้ชดใช้เงินได้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองจะมีแนวทางในการวินิจฉัยอย่างไร กรณีนี้ที่ประชุมตุลาการศาลปกครองกลาง⁷ เห็นว่า การออกคำสั่งในครั้งแรกถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากยังไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง สำหรับกรณีคำสั่งที่ออกในภายหลังตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น ให้พิจารณาตามเนื้อความของคำสั่ง ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไปแนวเดียวกับที่ประชุมตุลาการศาลปกครองกลางข้างต้นว่า การส่งสำนวนการสอบสวน

⁷ สำนักงานศาลปกครอง, บันทึกสรุปประเด็นผลการประชุมทางวิชาการตุลาการศาลปกครองกลาง ในองค์คณะที่มีคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ค้างพิจารณา ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2550 ณ โรงแรมวันนา ถนนสุรวงศ์ กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2550), หน้า 16-17.

ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบความถูกต้องและการรับฟังความเห็นจากกระทรวงการคลัง เป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ต้องดำเนินการก่อนที่มีคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปโดยไม่ดำเนินการชี้แจงและส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้กระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นทั้งที่มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการฟังความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบข้างต้น คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น⁸

(ก.5) การตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

การพิจารณาตรวจสอบสำนวนที่หน่วยงานของรัฐส่งมาให้กระทรวงการคลังพิจารณาจะมีคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ (ข้อ 21) โดยกระทรวงการคลังจะให้ความเห็นตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว

ระยะเวลาที่กระทรวงการคลังต้องพิจารณาเรื่องให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการตรวจสอบแก่หน่วยงานของรัฐ คือ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ดังนั้น หากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายในอายุความ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ 17)

(ก.6) การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐภายหลังจากที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

ภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังแล้ว การดำเนินการขั้นตอนต่อไปแยกออกเป็นสองกรณี คือ

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 366-367/2549

กรณีทีหนึ่ง กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ข้อ 18)

กรณีที่สอง กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีความเห็นแตกต่างจากกระทรวงการคลังก็ต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีคำสั่งตามความเห็นที่ถูกต้อง ไม่ต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ข้อ 18) จึงแตกต่างกับกรณีแรก แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐจะสามารถวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากกระทรวงการคลังได้ แต่ถ้าการวินิจฉัยสั่งการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้วินิจฉัยสั่งการจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด⁹ สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นดูแลให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงานของตน แต่ในขณะนี้ยังไม่มีการจัดทำมีระเบียบดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หมวด 2 โดยอนุโลม และกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลังในการตรวจสอบสำนวนแทนกระทรวงการคลัง ราชการส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทย

เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาว่า เป็นกรณีที่มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ในการแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามรูปแบบที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนด และต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ (ข้อ 19)

(ข) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รับรายงานว่าเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการกระทำ

⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 339/2542

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของ กระทรวงการคลัง ทำนองเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และมี ขั้นตอนเพิ่มเติมบางประการ ดังนี้

1) การชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาว่าต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ต้องชดใช้ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

2) การไล่เบียด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่เพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้แต่งตั้งและกระทรวงการคลังจะพิจารณาว่ามีการไล่เบียด หรือไม่ ถ้าไล่เบียดจะให้ชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด

หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแล้ว โดยผลการพิจารณาเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไล่เบียดให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ดังกล่าวได้ในภายหลัง

3) การดำเนินคดีในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล สำนักงานอัยการสูงสุด จะดำเนินการต่อผู้คดีแทนหน่วยงานของรัฐ และหากผลการพิจารณาในเบื้องต้นปรากฏว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่มีได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องเรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความ และถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้ว พนักงานอัยการจะแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีและให้ ความช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้น

3.1.3 หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทน และออกคำสั่ง เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จากกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้เงินให้ไปก่อนแล้วจึงใช้สิทธิไล่เบียดแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการ

ปฏิบัติหน้าที่ จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญตามมาตรา 8* คือ 1) ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี 2) หากการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และ 3) กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ กระทรวงการคลังจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.6/ว.121 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2545 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณากำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 อย่างมีหลักเกณฑ์มากขึ้น ดังนี้

1. กรณีกระทำด้วยความจงใจ ซึ่งมีได้เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่แต่เป็นการจงใจกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลในความเสียหายโดยผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐจากการกระทำดังกล่าวกรณีเป็นความเสียหายลักษณะพฤติการณ์ระดับความร้ายแรงสูงสุด สมควรกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายหรือในอัตราร้อยละ 100

2. กรณีกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำที่มีได้ตั้งใจเพื่อประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลในการกระทำ แต่ผู้กระทำได้กระทำโดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายเนื่องจากการมีได้ระมัดระวังตามที่บุคคลจะระวังในลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก โดยสมควรกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็น 3 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงหรือละเลยการใช้หรือบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการจนเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอย่างร้ายแรง โดยมีได้มีการแก้ไขและบรรเทาความเสียหาย

* พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ให้แก่ทางราชการ กรณีเป็นความเสียหายลักษณะพฤติการณ์ระดับร้ายแรงสมควรกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้ในระหว่างอัตราร้อยละ 91-95

ระดับที่ 2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นการกระทำในลักษณะการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ได้เข้ามาช่วยแก้ไขและบรรเทาความเสียหายให้แก่ทางราชการเพื่อมิให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นหรือทำให้เสียหายน้อยลง กรณีเป็นความเสียหายลักษณะพฤติการณ์ระดับค่อนข้างร้ายแรงสมควรกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้ในระหว่างอัตราร้อยละ 81-90

ระดับที่ 3 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นการกระทำโดยขาดความระมัดระวังในลักษณะที่คาดเห็นหรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้สมควรกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้ในระหว่างอัตราร้อยละ 65-80

3. สำหรับการให้หักส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ออกในกรณีหน่วยงานของรัฐมีส่วนในความรับผิดด้วยตามนัยมาตรา 8 กรณีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินการส่วนรวมนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมากและเงื่อนไขในทางปฏิบัติที่ยังขาดข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาและตั้งเป็นหลักเกณฑ์ได้ จึงเห็นสมควรให้แต่ละหน่วยงานของรัฐหักส่วนลงได้ตามสมควรแก่กรณี โดยกระทรวงการคลังจะได้พิจารณาถึงความเหมาะสมให้อีกครั้งหนึ่ง

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวจะพบว่าหนังสือกระทรวงการคลังฉบับนี้ได้วางกรอบในการพิจารณากำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นหลักกว้างๆ แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการแบ่งสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละรายไว้ในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดเดียวกันหลายราย จึงทำให้หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมายังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชัดใช้ค่าสินไหมทดแทน กระทรวงการคลังจึงยกเลิกหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.6/ว.121 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2545 และมีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจนมีมาตรฐานในการพิจารณา เพื่อให้การกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดตามลักษณะของความเสียหาย และกำหนดสัดส่วนของความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังได้แบ่งความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ
- 2) กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน และ
- 3) กรณีอุบัติเหตุ ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน

2550 เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และแม้หนังสือกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวจะไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตาม หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้ดุลพินิจกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้แตกต่างกันไปจากแนวปฏิบัตินี้ได้ แต่ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดิม

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 พบว่า ศาลได้ยอมรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลัง แม้ในคำพิพากษาจะไม่ปรากฏว่าศาลได้วินิจฉัยถึงหนังสือกระทรวงการคลังโดยตรงก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลมีแนวโน้มที่จะเห็นพ้องกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง เว้นแต่เป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดแจ้งว่ามีการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบในสัดส่วนที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรม ศาลจึงจะเข้าไปตรวจสอบเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

3.2 การแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยจะมีการแยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากความรับผิดชอบส่วนตัว และกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด โดยเหตุผลที่ต้องแยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ว่า กรณีใดเป็นความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีใดเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว ก็เพราะว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดเฉพาะกรณีที่ไปปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความเสียหายโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นความผิดพลาดธรรมดาหรือเป็นความผิดเพียงเล็กน้อย หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดนิยามของคำว่า “ละเมิด” ดังนั้น ในการพิจารณาว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่เป็นละเมิดหรือไม่จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด มาตรา 420 มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา หลังจากนั้นจึงพิจารณาต่อไปว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำละเมิดในทางส่วนตัว ซึ่งหากเป็นกรณีการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการส่วนตัวซึ่งจะต้องพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เนื่องจากไม่ใช่

กรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2.1 การแบ่งแยกความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ออกจากความรับผิดส่วนตัว

การพิจารณาลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำในทางส่วนตัว หากพิจารณาในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลฎีกาเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หมายถึง “การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งหน้าที่หรือสืบเนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แม้ว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะไม่มีตำแหน่งหน้าที่ใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการด้วย¹⁰ แต่ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่มีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่¹¹ เช่น การกระทำโดยทุจริต หรือทำโดยอรรถมณส่วนตัว แม้ว่าจะได้กระทำลงในระหว่างเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการ¹² จะเห็นได้ว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยลักษณะของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยเทียบเคียงกับการกระทำในทางที่อ้างตามมาตรา 425 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เหตุที่ศาลไม่อาจนำบทบัญญัติตามมาตรา 425 มาใช้พิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้อำนาจในการพิจารณาคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ หากเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองเป็นเรื่องที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่ถ้การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำทางกายภาพ หรือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยส่วนตัวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดลักษณะของการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จึงจำเป็นต้องศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กล่าวคือ กรณีการกระทำผิด

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1811-1812/2516 และที่ 702/2517

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518

¹² ฤทัย หงส์สิริ, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539,” วารสารการพาณิชย์นาวิ 19, 2 (สิงหาคม 2543): 57-58.

อาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่กระทำการโดยทุจริตยกยอกทรัพย์สิน หรือลักทรัพย์สินของทางราชการที่ตนมีหน้าที่ดูแล ความผิดกรณีนี้จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่นั้นมีการให้ความเห็นดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การใดที่จะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การที่เจ้าหน้าที่ยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งหน้าที่ แต่ได้กระทำการโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์นั้นเป็นการกระทำผิดทางอาญาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำความผิดกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539¹³

ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีความเห็นในทางตรงกันข้ามกับคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีที่เจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่กระทำการทุจริตยกยอกทรัพย์สินของทางราชการโดยเห็นว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย¹⁴

เห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นต่างจากศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การวินิจฉัยว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำละเมิดที่มีได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เขียนเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองแม้จะกระทำระหว่างเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการก็มีใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ดี การวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แบ่งแยกลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งได้กำหนดตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นดังนี้

¹³ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 850/2452

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2547

3.2.1.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

3.2.1.1.1 ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(ก) กรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกฟ้องให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่อยู่ในสังกัด หน่วยงานของรัฐแห่งใดมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ไปก่อน ดังนั้น ผู้เสียหายจึงต้องฟ้อง หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง หรืออาจยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ การที่ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกฟ้องคดี มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะพ้นจากความรับผิด กล่าวคือ หากเป็นการ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐ สามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน ถือว่ากรณีนี้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียวตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แต่ถ้าความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดของหน่วยงานของรัฐด้วย ก็ต้องมีการเฉลี่ย ความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 วรรคสาม เว้นแต่เป็นกรณีที่ การละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เช่น กรณีที่ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินที่เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดโดยไม่ได้ตรวจสอบที่ดินที่ผู้แทนโจทก์ ชี้ให้นายคิดว่าสภาพที่ดินและจำนวนเนื้อที่ของที่ดินไม่ถูกต้อง และได้นำที่ดินนั้นมาขายทอดตลาด เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อและฝ่าฝืนระเบียบ กระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ. 2522 เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดในสภาพของที่ดินที่ประกาศขายทอดตลาดว่า สภาพที่ดินตรงกับที่ระบุไว้ในการประกาศขายทอดตลาด จึงเข้าประมูลสุจริตใจจนชนะ และทำสัญญา ซื้อขายโดยวางเงินมัดจำไว้ กรณีจึงเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่ง สัญญาซื้อขายที่ดินพิพาทอันมีผลทำให้การซื้อขายระหว่างเจ้าพนักงานบังคับคดีของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมบังคับคดี) กับผู้ฟ้องคดีเป็นโมฆะตามมาตรา 156 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าพนักงานบังคับคดีต้องคืนเงินมัดจำให้ผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่คืนให้ อย่างไรก็ดี

แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบทรัพย์สินที่จะซื้อตามเงื่อนไขการเข้าสู่อำนาจ ข้อสัญญา และประกาศในการขายทอดตลาดก็ตาม แต่หากโดยสภาพนั้นเป็นเรื่องที่เลืวิสัยที่จะตรวจสอบ ความถูกต้องด้วยตนเองได้ในเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืน ระเบียบย่อมไม่อาจหลุดพ้นจากความรับผิด ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี¹⁵

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมชลประทาน) ทำการขุดลอกขยาย ความกว้างของลำห้วยพะเนียงพร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบบคลองตลอดแนวสองฝั่ง ลำห้วยพะเนียงโดยรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอก เอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นๆ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็น หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁶

(ข) กรณีกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกที่มีได้กระทำการในการปฏิบัติ หน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว ตามบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยผู้เสียหายต้องฟ้อง เจ้าหน้าที่เท่านั้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรณีสารวัตรกำนันนำรถขุดดินในทางเกวียน สาธารณะประโยชน์ทำเป็นลำเหมือง เพื่อเอาน้ำเข้านาของตน โดยบุกรุกที่นาของผู้ฟ้องคดี ทำให้ได้รับความเสียหายนั้นเป็นการกระทำโดยส่วนตัว มิใช่เกิดจากการกระทำหรือดำเนินการ ทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด สารวัตรกำนันต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั่นเอง¹⁷

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 63/2552

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 70/2552

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2547

3.2.1.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เช่นเดียวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

3.2.1.2.1 ขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำต่อหน่วยงานของรัฐ

(ก) กรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการกระทำละเมิดได้ แต่ถ้าหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้กระทำโดยจงใจหรือเป็นเพียงการประมาทเลินเล่อธรรมดา ความเสียหายที่เกิดขึ้นตกเป็นพับแก่หน่วยงาน ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ แต่เจ้าหน้าที่นั้นมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลเมืองสกลนคร) จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมการขับรถด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เหตุผลในการให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนว่า “น่าเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้ง ถือได้ว่าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี” เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้แสดงให้เห็นว่า ในภาวะที่มีรถยนต์บรรทุกกระบะเร่งเครื่องแซงรถบรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหัน ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยอย่างไรก็อาจป้องกันมิให้รถตู้ที่ตนขับเกิดความเสียหายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย เพราะการที่ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วเกินกว่าที่แจ้งเพียงประการเดียวยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดเหตุละเมิดในครั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีรถบรรทุก

กระบะขับแข่งรถบรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีในระยะกระชั้นชิดด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ยังไม่มีเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ออกคำสั่งเกิดขึ้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁸

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการตรวจนับวัคซีนและเวชภัณฑ์ มีหน้าที่ตรวจนับวัคซีนคงเหลือประจำเดือนตามบัญชีรายงานวัคซีนคงเหลือ แต่ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายน 2545 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้เข้าไปตรวจสอบวัคซีนในโรงเก็บตามหน้าที่ โดยอ้างว่านาย ถ. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงเป็นผู้เก็บกุญแจโรงเก็บวัคซีนไว้คนเดียว และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามลงลายมือชื่อรับรองในใบตรวจนับพัสดุประจำเดือนว่ามีวัคซีนอยู่ครบจำนวนตามบัญชีพัสดุคงเหลือ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้รายงานเหตุการณ์และข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่านาย ถ. ขึ้นไป จนเป็นเหตุให้นาย ถ. เบียดบังวัคซีนป้องกันโรคระบาดไปเป็นประโยชน์ของตน ความเสียหายส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในการทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจนับวัคซีน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมปศุสัตว์) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจึงชอบด้วยกฎหมาย¹⁹

(ข) กรณีละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอันมิใช่เกิดการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดตามบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในผลละเมิดนั้นเสมอ หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเต็มจำนวนของความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนโดยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เช่น ในระหว่างที่เอารถยนต์ของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้เกิดอุบัติเหตุทำให้รถยนต์ของทางราชการเสียหาย หรือทะเลาะวิวาท

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 388/2552

ชกต่อยกับบุคคลอื่น เป็นต้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยร่วมกันทำละเมิด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงกรณีที่ไม่รู้ว่าผู้ใดในพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้นเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ส่วนผู้ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการทำละเมิด ก็ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมด้วย หน่วยงานของรัฐจึงอาจเรียกให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตน โดยจะเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องรับผิดชอบสูงกว่าหน่วยงานของรัฐจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด²⁰

3.2.2 การแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่

การแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้แบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ว่า เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบหากกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นจำกัดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตาม

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541): 384-385.

มาตรา 5 หรือต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 7 หรือกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่หรือไม่เพียงใดนั้น จำต้องพิจารณาว่าละเมิดนั้นได้เกิดขึ้นจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งหรือไม่ โดยหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แก่หน่วยงานในภายหลังได้ถ้าปรากฏว่าการละเมิดนั้นเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจกระทำละเมิดหรือกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดาไม่ถึงขั้นร้ายแรงแล้ว ความรับผิดก็จะตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐ

แม้ว่าการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่จะมีผลสำคัญต่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วเมื่อหน่วยงานพิจารณาแล้วจะส่งให้กระทรวงการคลังพิจารณาตรวจสอบต่อไป แต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ได้กำหนดความหมายของการกระทำดังกล่าวว่ามีลักษณะอย่างไร ปัญหาอย่างไรถือเป็น การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ได้มีการวิเคราะห์ความหมายของการกระทำดังกล่าวซึ่งพิจารณาได้จากแนวคำพิพากษาของศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นของนักกฎหมาย ดังนี้

3.2.2.1 กรณีไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดา

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้ให้นิยามของ “การกระทำโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ” ไว้ว่ามีความหมายอย่างไร จึงจำเป็นต้องเทียบเคียงกับการกระทำโดยประมาทในทางอาญาตามมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติว่า “การกระทำโดยประมาท ได้แก่ การกระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่”

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวอาจสรุปได้ว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหมายถึงการกระทำโดยไม่จงใจ ขาดความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระมัดระวังได้แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเทียบเคียงลักษณะการกระทำโดยไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่กับมาตรา 59 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดย

ประมาทหรือไม่นั้น ไม่ได้ใช้เกณฑ์ความระมัดระวังของบุคคลธรรมดาทั่วไป แต่ต้องใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นเท่านั้น²¹

3.2.2.2 กรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การกระทำละเมิดโดยจงใจมีความหมายอย่างไรนั้น มีนักกฎหมายได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภักดิ์ ได้ให้คำอธิบายว่า ความหมายของคำว่า การกระทำโดย “จงใจ” คล้ายกับคำว่ากระทำโดย “เจตนา” ในทางอาญา คือ เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกในขณะกระทำเหมือนกัน แตกต่างกันแต่เพียงว่า การกระทำโดยจงใจนั้นเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะเป็นผลเสียหายต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ รู้ว่าจะเกิดความเสียหายเท่านั้นก็พอ แต่ไม่ถึงขนาดมุ่งประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลแห่งการกระทำเพื่อให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะดังเช่นการกระทำโดยเจตนา²²

จากคำอธิบายของศาสตราจารย์จิตติ ติงศภักดิ์ ดังกล่าว รองศาสตราจารย์ สุขุม ศุภนิตย์ จึงมีความเห็นว่าการกระทำโดยเจตนาในทางอาญาจึงเป็นการกระทำ “โดยจงใจ” ในความหมายของมาตรา 420 เสมอ ทั้งนี้ก็เพราะจงใจมีความหมายแคบกว่าเจตนาตนเอง แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่เป็นการกระทำโดยเจตนาเสมอไป เช่น ก. ใช้มีดแทง ข. เป็นเหตุให้ ข. ได้รับความเจ็บสาหัส การกระทำของ ก. เป็นเจตนาทำร้ายร่างกายในทางอาญา ขณะเดียวกันเป็นจงใจทำละเมิดต่อร่างกายของ ข. ในทางแพ่ง²³

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายว่า “กระทำโดยจงใจ” หมายถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย เช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่จงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้นไม่ใช่ประมาท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด”

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 89.

²² จิตติ ติงศภักดิ์, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลแห่งหนี้ (ม.ป.ท., 2522), หน้า 178, อ้างถึงใน สุขุม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543), หน้า 15.

²³ สุขุม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 15.

แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรที่จะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน²⁴

จากความเห็นของนักกฎหมายข้างต้นอาจสรุปได้ว่าการกระทำโดยจงใจหมายถึงผู้กระทำได้กระทำการนั้นโดยรู้สำนึกโดยประสงค์ต่อผลให้เกิดความเสียหาย

สำหรับการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกา และนักกฎหมายได้ให้คำอธิบายถึงลักษณะของการกระทำดังกล่าวดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้ให้คำนิยามว่า การกระทำที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย²⁵

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า อย่างไรก็ตามเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลแต่เป็นการกระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เพียงพอไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดการณ์การอาจเกิดความเสียหายนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518 กรณีโรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้าเป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถจักรยานซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหายซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว 2-3 ครั้ง แต่ก็ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น²⁶

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายว่า “การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกลอยๆแล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังไม่สนใจโดยคิดว่าสามารถเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่แน่ใจว่าจะเกิดและคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้²⁷

เมื่อพิจารณาความหมายของกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามที่ศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกา และนักกฎหมายดังกล่าวได้อธิบายไว้ อาจสรุปได้ว่า

²⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541): 375.

²⁵ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.10/2552

²⁶ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 61/2540

²⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541): 375.

การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหมายถึงการกระทำโดยไม่ได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก และคาดเห็นได้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

3.2.3 การกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

สาเหตุของการกระทำละเมิดอาจเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยลำพัง หรืออาจเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดละเมิดด้วยก็ได้ ซึ่งการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่แล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

3.2.3.1 การกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”

แม้หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม ไม่ว่าจะป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายไปแล้ว หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกชดใช้กับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 วรรคสองด้วย ซึ่งแตกต่างจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 มาตรา 425 และมาตรา 426 ที่แต่เดิมนำมาใช้พิจารณาความรับผิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ก่อนมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างกระทำละเมิดในการกระทำการตามหน้าที่หรือในทางการที่จ้าง หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย แต่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบี่ย

จากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวน โดยมีต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เพราะแต่เดิมมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังเช่นในมาตรา 8 วรรคสอง ไว้

3.2.3.2 กรณีที่ละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานโดยส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย”

กรณีที่ละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบด้วยส่วนหนึ่งอยู่เสมอ แต่ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมได้แก่กรณีใด และการหักส่วนความรับผิดมีเกณฑ์อย่างไรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การพิจารณาหักส่วนความรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ในความเสียหายเรื่องใดเป็นดุลพินิจของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป²⁸

นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เมื่อได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบออก และเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแล้ว เงินส่วนที่ขาดซึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมจะดำเนินการอย่างไร กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้แล้ว ค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าว ถือเป็นความรับผิดของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น²⁹

สำหรับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เป็นเรื่องการกำหนดตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นและกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิด ทั้งนี้ ในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม และถ้าหน่วยงานของรัฐมีส่วนทำให้เกิดการละเมิดด้วย

²⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 582/2542

²⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 617/2542

ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบ ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งสองประการที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดขึ้นแตกต่างจากหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตามฉบับนี้ไม่เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3.2.4 การกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน

โดยที่ระบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชา อันประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา หากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่เกิดการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนที่อยู่ในสายงานเดียวกัน การกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนี้

3.2.4.1 กรณีที่ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า *“ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”*

จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ในกรณีมีเจ้าหน้าที่หลายคนจะต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดเดียวกัน โดยจะพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเฉพาะในส่วนที่ตนเองกระทำ ความผิดเท่านั้น มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ และคำนึงถึงการกระทำ ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนด้วย การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด และให้เจ้าหน้าที่ไปไล่เบี้ยกันเอง นอกจากนี้ การพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน กรณีที่ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับแล้ว ยังต้องนำแนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว 66 ลงวันที่

25 กันยายน 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่มาพิจารณาด้วย

เจ้าหน้าที่ที่อาจจะต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด และเจ้าหน้าที่อื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง สาเหตุที่ผู้บังคับบัญชาอาจต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิด เนื่องจาก ลักษณะความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา โดยมีลักษณะความสัมพันธ์แบบสองทาง กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างมีบทบาทที่จะต้องปฏิบัติซึ่งกันและกัน โดยผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในขณะที่เดียวกันผู้บังคับบัญชาก็มีหน้าที่สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมายเช่นกัน³⁰ ดังนั้น หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นผู้บังคับบัญชามีส่วนที่ทำให้เกิดการกระทำละเมิด กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ คือ มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หากผู้บังคับบัญชาไม่ได้บกร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ถือว่าผู้บังคับบัญชามีได้กระทำละเมิด เพราะการกระทำละเมิดต้องมีการกระทำ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีอาจเรียกให้ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิด การที่ผู้บังคับบัญชาอาจจะต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่อื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดจะต้องรับผิดชอบ เช่นเดียวกับกรณีของผู้บังคับบัญชาต่อเมื่อเจ้าหน้าที่อื่นนั้นมีส่วนที่ทำให้เกิดการกระทำละเมิดด้วย

การพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบทางละเมิดกับความเสียหายที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้กระทำหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชากระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งพิจารณาได้จากลักษณะพฤติการณ์ความเกี่ยวข้องของผู้บังคับบัญชา โดยอาจแบ่งแยกลักษณะและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องได้ 2 ลักษณะ³¹ คือ

1) การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้บังคับบัญชาในลักษณะของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งโดยทั่วไปมักจะแยกเป็น ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ผู้บังคับบัญชาชั้นกลาง และผู้บังคับบัญชาชั้นสูง

2) พิจารณาความรับผิดชอบในลักษณะของพฤติการณ์ความเกี่ยวข้อง เช่น ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาซึ่งลงนามผ่านงาน ความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งลงนามอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ และความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจแค่เพียงควบคุมหรือกำกับดูแล

³⁰ มนัส แจ่มเวหา, “ผู้บังคับบัญชากับความรับผิดชอบทางละเมิด,” วารสารกรมบัญชีกลาง 5,1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2552): 9.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดของผู้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามสายบังคับบัญชา ซึ่งมีได้เป็นผู้ร่วมกระทำการทุจริตด้วย แต่จำต้องรับผิดเพราะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นโอกาสทำความเสียหายให้แก่ทางราชการ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ความผิดของผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นนั้นอาจพิจารณาได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ ถ้าหากข้อเท็จจริงพิจารณาได้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นมีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนการกระทำการทุจริต ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดในส่วนที่เป็นมูลละเมิดร่วมกับผู้กระทำความผิดอย่างลูกหนี้ร่วมตามมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นไม่ได้มีส่วนร่วมหรือให้การสนับสนุนการกระทำของผู้กระทำความผิดนั้น แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย การจะเรียกให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ให้พิจารณาจากยอดเงินที่ไม่อาจบังคับให้ชดเชยได้ ซึ่งเป็นความเสียหายที่แท้จริงที่หน่วยงานได้รับ³²

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของผู้บังคับบัญชา เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะสรรพากรอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน มีภาระหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินค่าภาษีอากรต่อธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มิได้ตรวจสอบยอดรวมของเงินภาษีที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกชื่อมาจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาปทุมวันหรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมภาษีที่จัดเก็บได้แต่ละวันและมิได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร พ.ศ. 2539 เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่ายและมิได้ควบคุมดูแลผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คของบุคคลภายนอกที่ได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกยอดเงินสดไปรวมทั้งสิ้นจำนวน 5,874,024 บาท จึงถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำความผิดนั้นตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดีโดยตลอดแล้ว มีเหตุอันควรหักส่วนความรับผิดให้ผู้ฟ้องคดีลงร้อยละ 80 ของความเสียหายทั้งหมด³³

³² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 850/2542

³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550

เห็นได้ว่าการพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ก่อขึ้นหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้บังคับบัญชาเป็นการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หรือไม่ แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากเป็นการกระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การพิจารณาจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่อื่นที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี รวมทั้งต้องคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย และต้องไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

3.3 วิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในมาตรา 12 โดยให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทน และการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือกระทำการอื่นใด หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากศาลปกครองวางแนวบรรทัดฐานว่า หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เอง เพื่อนำเงินที่ได้มาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลกำหนดคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁴

³⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545, ที่ 478/2552 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดพ้นจากสถานะการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ว่าขณะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือขณะมีคำสั่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะอยู่ในสถานะใด และหากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีนี้หน่วยงานของรัฐจึงฟ้องคดีเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินไม่ได้เช่นกัน³⁵

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบหรืออาจจะต้องรับผิดชอบทางละเมิดตาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการไว้ในข้อ 24 ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รีบดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น” นอกจากนี้กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐในกรณีที่ไมอาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ทันภายในอายุความความมรดก ดังนี้³⁶

1. ในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบหรืออาจจะต้องรับผิดชอบทางละเมิดตาย ให้คณะกรรมการสอบสวนรีบดำเนินการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาให้ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด พร้อมทั้งให้รวบรวมสำนวนการสอบสวนทั้งหมดส่งไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบอย่างซ้ำภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวถึงแก่ความตาย

2. สำหรับการส่งสำนวนการส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ขอให้ระบุคำว่า “กรณีเจ้าหน้าที่ตาย” ด้วยอักษรสีแดงที่เห็นได้อย่างชัดเจนไว้ที่บนด้านขวาของหนังสือด้วย

อนึ่ง กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันภายในอายุความมรดกเนื่องจากการปฏิบัติงาน

³⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 331/2546

³⁶ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0530.8/ว 75 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2544 เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตาย

ล่าช้าของเจ้าหน้าที่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียสิทธิและได้รับความเสียหายเป็นกรณีมีเหตุอันควร เชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องดำเนินการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อไป เพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

เมื่อหน่วยงานของรัฐรู้ตัวผู้กระทำละเมิดโดยรู้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ตายเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฯ เนื่องจากเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตายบรรดาทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ตายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา 1599* และ มาตรา 1600** แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ก่อนที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐในความเสียหายดังกล่าวย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้สิ้นทันที ตามมาตรา 1599 และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้สิ้น โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้สิ้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้สิ้นโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้สิ้นชำระค่าสินไหมทดแทน ภายในอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้สิ้น แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้สิ้นกระทำละเมิดซึ่งเป็นอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดตนได้³⁷

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1599 วรรคหนึ่ง เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

** มาตรา 1600 ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตาย

ได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่างๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 788/2549, ที่ 579/2551 และที่ 328/2553

กรณีที่สอง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีเคยมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ต้องใช้สิทธิเรียกให้ทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยกรมมีหนังสือแจ้งให้ทายาทชำระหนี้แทน หากทายาทไม่ชำระ หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเจ้ามรดกโดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฐานะทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐอันเป็นคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁸

แนวทางที่สอง หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่หน่วยงานของรัฐมิใช่หน้าที่ซึ่งตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยแท้แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รวมทั้งบรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบอื่นๆ จึงเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทันทีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 1599 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทายาทเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดแทน และหากไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐโดยถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดในคำสั่ง หน่วยงานของรัฐก็ย่อมมีอำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนตามจำนวนที่ระบุในคำสั่งต่อไปได้ โดยทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตนตามมาตรา 1601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁹

ปัจจุบันศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ซึ่งเป็นไปตามแนวทางแรกที่ทำให้หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายก่อนหรือหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึด

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 362/2550 และที่ 283/2552

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 485/2552

หรืออายุทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ตายได้ หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเพื่อให้หน้าทรัพย์สินมรดกของเจ้าหน้าที่มาชดใช้ค่าเสียหายเท่านั้น

3.4 อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

กรณีที่หน่วยงานของรัฐรู้ตัวผู้กระทำละเมิดและได้กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนแล้ว ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐในมาตรา 12 โดยให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนความเสียหาย โดยจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความ สำหรับอายุความที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อน มีสิทธิไล่เบียดหน่วยงานของรัฐให้คืนเงินดังกล่าวโดยจะต้องใช้สิทธิภายใน 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

กรณีที่สอง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดอายุความไว้ 2 กรณี คือ

1) อายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ทั้งนี้ อายุความในส่วนนี้แตกต่างจากอายุความละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2) อายุความ 1 ปี นับแต่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อายุความกรณีนี้เป็นกรณีที่ความเห็นของหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังขัดแย้งกัน โดยหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด และได้ส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด กฎหมายจึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้อง

สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในอายุความข้างต้น

สำหรับอายุความตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ เป็นอายุความที่กำหนดขึ้นใช้บังคับกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่ด้วย จึงไม่อาจนำอายุความตามมาตรา 448* แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ได้ อย่างไรก็ตาม กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดด้วย เนื่องจากมาตรา 10 วรรคสอง แห่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายพิเศษที่มีข้อความขัดกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลเป็นการยกเว้นมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง

อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ตายให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิโดยการฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นภายในอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม** คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ตายกระทำละเมิด

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1754 วรรคสาม ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ย่อมมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ยี่รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

3.5 การอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในเรื่องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในหมวดที่ 2 ส่วนที่ 5 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการไว้ อันเป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่กำหนดว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แต่มิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรม ก็มีสิทธิอุทธรณ์เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทบทวนคำสั่งนั้นได้ โดยเจ้าหน้าที่ต้องยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 44* แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ดี ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่แจ้งสิทธิดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทราบ ระยะเวลาการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ได้แจ้ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่สิทธิในการอุทธรณ์จะขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา 40** แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่

* พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

** พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 40 คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา สามารถฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ให้ตนรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดได้

จากที่ได้ศึกษาในบทนี้จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความแตกต่างจากบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายประการ โดยตามกฎหมายใหม่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม หรือหากเป็นกรณีที่ละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ก็ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็มีให้นำหลักเรื่องมาใช้บังคับ รวมถึงเรื่องอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนที่กำหนดไว้แตกต่างจากเดิม ซึ่งในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ศาลปกครองได้นำมาปรับใช้ในการตรวจสอบคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

บทที่ 4

การตรวจสอบคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศาลปกครอง

จากการศึกษาถึงการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในบทที่แล้วว่ามีหลักเกณฑ์อะไรบ้างที่ใช้ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และกำหนดไว้อย่างไร พบว่าหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังใช้ในการพิจารณากำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ประกอบไปด้วยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งกรณีการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและกรณีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเอง อันเป็นผลมาจากแนวความคิดว่าการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย เว้นแต่การกระทำละเมิดจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือแม้จะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดเสมอไป โดยหากเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบงานส่วนรวมจะต้องหักส่วนความรับผิดดังกล่าวออก หรือหากเป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่หลายคนเจ้าหน้าที่คงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายเฉพาะในส่วนของตนเท่านั้น นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และยังมีหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นแนวทางในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนในความเสียหายแต่ละประเภท ทั้งกรณีความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ การทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน

หรือแม้แต่อุบัติเหตุ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกหน่วยงาน

ภายหลังจากกระบวนการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จสิ้นและหน่วยงานของรัฐมีความเห็นว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วย จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาอุทธรณ์จะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อวิเคราะห์ว่าเหตุผลที่ศาลปกครองใช้ในการเพิกถอนคำสั่งนั้นๆ เป็นไปตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบเพราะไม่ได้ทำละเมิดหรือแม้เป็นละเมิดก็เป็นละเมิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อระดับธรรมดาจึงไม่ต้องรับผิดชอบ หรือกรณีโต้แย้งว่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดสูงเกินสมควร หรือกรณีโต้แย้งว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงทำให้คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งนั้น เป็นต้น โดยจะแบ่งประเด็นของการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และส่วนที่สอง ศึกษาเกี่ยวกับหลักที่ศาลใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.1 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

แม้คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าศาลจะสามารถรับคดีนั้นไว้พิจารณาได้เสมอไป เนื่องจากศาลจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาหลังจากพิจารณาถึงอำนาจศาลแล้ว หากศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ศาลจะต้องมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีอาจแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

4.1.1 เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง * แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดี ได้แก่ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิ

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่นำคดีมาฟ้องในขณะที่อยู่ชั้นเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองโดยเข้าใจว่าการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของตน ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการตามขั้นตอนนั้นเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและไม่อาจฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำตามขั้นตอนดังกล่าวได้ดังเช่นกรณีดังต่อไปนี้

1) กรณีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเพียงขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่าในการกระทำละเมิดมีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จำนวนเท่าใด อันเป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง มิได้มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง¹

2) กรณีคำวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในสำนวนก่อนส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง จึงยังไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวและเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้องขอเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไว้พิจารณา²

3) กรณีความเห็นของกระทรวงการคลังที่วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ

¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 153/2553

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³

4) หนังสือที่หน่วยงานของรัฐแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าสินไหมทดแทนมาชำระตามที่ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้เป็นขั้นต่อนก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง และไม่อาจนำมาฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือแจ้งเตือนดังกล่าว⁴

ส่วนกรณีนี้ที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ และต่อมาเจ้าหน้าที่ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แล้วเรื่องร้องทุกข์นั้นได้โอนมาเป็นคดีปกครอง หากเจ้าหน้าที่ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และหนังสือสัญญาผ่อนชำระหนี้ต่อหน่วยงานของรัฐโดยไม่ได้ประสงค์จะให้มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวระงับไป ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการที่เจ้าหน้าที่ทำหนังสือรับสภาพหนี้ดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อมิให้ต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้เท่านั้น และโดยที่การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับการชำระค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁵

4.1.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว จะต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)* แห่ง

³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2551 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 249/2552

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 103/2553

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2545

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 วรรคหนึ่ง ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็จะต้องเป็นคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

4.1.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง* แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนโดยการอุทธรณ์ แต่ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ วิธีการและระยะเวลาการอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามมาตรา 44** แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ฯลฯ

ฯลฯ

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

** พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

การปฏิบัติราชการไว้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในกฎหมายเฉพาะก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการสั่งการแล้วอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 22/2546

การอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชัดใช้คำสินไหมทดแทนจึงถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่สำคัญอีกประการหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการให้ถูกต้อง ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาตั้งเช่นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลชำระเงินค่าเสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดจากการทุจริตในการจ่ายเงินค่าแรงงานให้แก่ราษฎรที่รับจ้างทำงานในโครงการต่างๆ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย โดยเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถสั่งการได้โดยไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเนื่องจากมีจำนวนเงินไม่เกิน 100,000 บาท ตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2.2 ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2544 นั้น คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงยังไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶

4.1.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชัดใช้เงินจากหน่วยงานของรัฐอันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้

⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2548

ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับ คำอุทธรณ์และไม่มี การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งกรณีนี้ถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดีนับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ตามนัยมาตรา 49* แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากยื่นคำฟ้อง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 (จังหวัดอุทัยธานี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการตามมติของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตเกี่ยวกับการ จ่ายเงินเดือนของนายแพทย์ประจำโรงพยาบาลอุทัยธานี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าว ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา จึงฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งดังกล่าว นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวแล้วและได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการ จังหวัด) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2546 เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีหรือส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน กำหนดเวลารวมทั้งหมดเก้าสิบวันตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง ใช้สิทธิฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 คือภายในวันที่ 21 ธันวาคม 2546 เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดี ในวันที่ 23 มิถุนายน 2547 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว⁷

อย่างไรก็ดี ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลา สำหรับยื่นคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ หากไม่มีการแจ้งระยะเวลาในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีจะขยายเป็น 1 ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่งนั้นตาม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐ หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือ ชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 219/2548

มาตรา 50* แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมศุลกากร) ให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี และได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2550 เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่วันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันดังกล่าวตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หนังสือ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์มิได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อ ศาลปกครองไว้ ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องคดีนี้จึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ 12 กรกฎาคม 2550 ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542⁸

4.1.5 เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสี่ กำหนดว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยหลักไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้อง ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและ ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้น ดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุมตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับ ยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่า หนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 40/2552

4.1.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่าการฟ้องคดีจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ 36 (1) การฟ้องซ้ำตามข้อ 97 หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ 96 มิเช่นนั้นศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยคำฟ้องที่เป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำมีลักษณะดังต่อไปนี้

“กรณีฟ้องซ้อน” เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ถือว่าคดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณา ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก

“กรณีฟ้องซ้ำ” คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุเดียวกัน รวมถึงกรณีที่เคยคดีก่อนเป็นคดีที่วินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลยุติธรรมด้วย

“กรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ” กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นอีก เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด

นอกจากเงื่อนไขในการฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้น มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าเนื้อหาของคำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วน และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 32 กำหนดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย หากไม่อาจแนบพยานหลักฐานมาได้เนื่องจากพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นหรือเพราะเหตุอื่นใด ผู้ฟ้องคดีต้องระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไปด้วย และข้อ 33 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง ในกรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์แต่เป็นกรณีที่สามารภแก้ไขให้ถูกต้องได้ เช่น การลงลายมือชื่อท้ายคำฟ้องไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีหรือผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้ลงชื่อในคำฟ้อง หรือมีข้อความฟุ่มเฟือย มีข้อความที่ไม่จำเป็นไม่ใช่สาระสำคัญแห่งคำฟ้อง ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ หากผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องให้ถูกต้องตามคำสั่งศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ตามข้อ 37

4.2 หลักที่ศาลใช้ตรวจสอบคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หากศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กำหนดไว้โดยถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจะเข้าไป วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีโดยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนว่ามีเหตุอันควรเพิกถอนคำสั่งตามที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างหรือไม่ หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ที่ผ่านมาศาลปกครอง ได้วินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งอาจแยกพิจารณาตามข้อเท็จจริงและลักษณะของการกระทำละเมิดได้ดังนี้

4.2.1 กรณีที่ศาลเห็นว่า ไม่มีความเสียหายจึงไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น

แม้เจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้าเหตุแห่งการกระทำละเมิด นั้นหมดไป ถือว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับคดีในกรณีนี้จะเป็นคดี เกี่ยวกับการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของกรมศุลกากร ซึ่งมีคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก โดยกรมศุลกากรมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร มีหน้าที่ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ตรวจสอบการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ให้ถูกต้อง ทำให้ผู้ส่งออก สินค้ากระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยภาษีอากรจากกรมศุลกากรทั้งที่ไม่มีการส่งออก สินค้าจริง* ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ส่งออกสินค้าเป็นผู้ถือบัตรภาษี แต่ยังไม่ได้ออกใบกำกับภาษีเพื่อเบิกจ่ายเงิน และบัตรภาษีได้หมดอายุไปแล้ว เหตุละเมิดหมดไปจึงไม่อาจถือว่ากรมศุลกากรได้รับความเสียหาย

* ผู้ส่งออกสินค้าจะได้รับบัตรภาษีจากกรมศุลกากรเพื่อนำไปขึ้นเงินคืนค่าภาษีอากรต่อเมื่อ ผ่านขั้นตอนพิธีการตรวจปล่อยสินค้า คือ หากนายตรวจศุลกากรทำการตรวจสอบใบขนสินค้าออกว่าถูกต้อง ตรงกับสินค้าที่บรรจุอยู่ในตู้คอนเทนเนอร์ก็จะดำเนินการตรวจปล่อยสินค้าออกโดยมีการประทับตราในใบขนสินค้า ขาออกมุมหน้าเงินให้แก่ผู้ส่งออกสินค้า เมื่อผู้ส่งออกสินค้านำยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรกรมศุลกากรก็จะ ออกบัตรภาษีให้ ทั้งนี้ ผู้ส่งออกสินค้านำบัตรภาษีสามารถโอนให้บุคคลภายนอกได้ ผู้ถือบัตรภาษีจะได้รับการ จ่ายเงินชดเชยภาษีอากรเมื่อนำบัตรภาษีที่ได้รับไปวางฎีกาเพื่อเบิกจ่ายเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าไม่มีความเสียหายจึงไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมศุลกากร) ที่ 103/2548 ลงวันที่ 27 เมษายน 2548 และที่ 152/2548 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2548 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งศุลกากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นช่องทางให้ผู้ส่งออกรายบริษัท น. และบริษัท อ. ทุจรีตีในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 และลงลายมือชื่อในใบกำกับคอนเทนเนอร์โดยไม่ตรวจสอบว่าหมายเลขตู้คอนเทนเนอร์ที่ปรากฏอยู่ในใบกำกับคอนเทนเนอร์ตรงกับหมายเลขตู้คอนเทนเนอร์ที่บริษัท อ. แสดงไว้ในใบขนสินค้าขาออกหรือไม่ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้บริษัทดังกล่าวนำใบขนสินค้าขาออกไปผ่านพิธีการส่งสินค้าออกในขั้นตอนอื่นและนำใบขนสินค้าขาออกฉบับม้วนน้ำเงินไปขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรได้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อละเมิดเกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีนี้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งที่ 103/2548 ลงวันที่ 27 เมษายน 2548 และที่ 152/2548 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2548 เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนปัญหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า กรณีบริษัท น. บัตรภาษีทุกฉบับที่ออกให้แก่บริษัทดังกล่าวยังไม่ได้วางฎีกา ส่วนกรณีบริษัท อ. บัตรภาษีทุกฉบับที่ออกให้แก่บริษัทดังกล่าวก็ยังไม่ได้วางฎีกาเช่นกัน และขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย บัตรภาษีก็หมดอายุแล้ว ผู้ถือบัตรภาษีจึงไม่มีสิทธิที่จะเบิกจ่ายเงินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. 2524 จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้รับความเสียหาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 103/2548 ลงวันที่ 27 เมษายน 2548 และที่ 152/2548 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2548 เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่ง⁹

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นศุลกากรก็มีหน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่วและประทับ กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC ที่ตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งมีสินค้าบรรจุแล้ว แต่มิได้กระทำการตามหน้าที่ แต่ได้ลงชื่อรับรองในใบกำกับคอนเทนเนอร์ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีดำเนินการก็จะทราบว่าไม่มีตู้คอนเทนเนอร์ตามที่ห้างหุ้นส่วน ค. สำแดงไว้ และก็จะมีการรายงานตามลำดับชั้นจนทำให้

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 674/2552

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) ทราบ และจะไม่อนุมัติจ่ายบัตรภาษีให้แก่ห้างหุ้นส่วน ค. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็จะไม่ได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องพิจารณาจากผู้ถือบัตรภาษีได้ใช้บัตรภาษีและมีการวางฎีกาไปแล้วเพียง 23,188.23 บาท ส่วนบัตรภาษีอื่นยังไม่มีการวางฎีกาและได้หมดอายุไปแล้วจำนวน 70,484.43 บาท ไม่อาจถือเป็นความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบร้อยละ 10 ของค่าเสียหายที่แท้จริงดังกล่าวเป็นเงิน 2,318.82 บาท จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เกินกว่า 2,318.82 บาท โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ทั้งนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับเงินคืนจากห้างหุ้นส่วน ค. หรือผู้ได้รับโอนบัตรภาษีแล้ว ให้หักจำนวนเงินดังกล่าวออกจากจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามอัตราส่วนข้างต้นด้วย¹⁰

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวยังไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการกระทำใดจะเป็นการกระทำละเมิดจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ทั้ง 5 ประการ คือ 1) มีการกระทำรวมถึงการงดเว้นที่จะกระทำการอันมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย ทั้งนี้ การกระทำหรืองดเว้นการกระทำต้องเป็นกรณีที่บุคคลหนึ่งกระทำต่อบุคคลอื่น 2) เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ 3) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หมายถึง การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้กระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็จะเป็นละเมิดได้ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้ง การกระทำผิดกฎหมายย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัว 4) มีความเสียหายแก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ ความเสียหายแบ่งออกเป็น ความเสียหายทางทรัพย์สิน ซึ่งความเสียหายประเภทนี้สามารถคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายทางจิตใจ เป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เยียวยาได้ และ 5) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว การที่จะกำหนดจำนวนค่าเสียหายว่าจะเป็นการจำนวนเท่าใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาแยกระหว่างความเสียหายที่เป็นจริงและความเสียหายที่กฎหมายยอมรับให้มีการเยียวยาแก่กัน สำหรับความเสียหายที่กฎหมายยอมรับให้มีการเยียวยาแก่กันนั้นขึ้นอยู่กับหลักการที่ว่าความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการทำละเมิดหรือไม่ เพื่อที่จะกำหนดว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอยู่ในขอบเขตที่คนทำละเมิดต้องรับผิดชอบหรือไม่ ความเสียหายจึงเป็นสาระสำคัญ

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 696/2552

ในการกำหนดความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากไม่มีความเสียหาย หน่วยงานของรัฐ จึงยังไม่เป็นผู้เสียหายหรือถูกกระทำละเมิดและไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังเช่นกรณีคำพิพากษาข้างต้นที่ศาลเห็นว่าแม้เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้กรมศุลกากรออกบัตรภาษีให้แก่ผู้ส่งออกสินค้าที่ทุจริต ซึ่งถือว่าตั้งแต่วันที่มีการออกบัตรภาษีเป็นวันที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่กรมศุลกากรแล้ว เนื่องจากเมื่อได้มีการออกบัตรภาษีให้แก่ผู้ส่งออกสินค้าแล้ว ผู้ส่งออกสินค้าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที กรมศุลกากรมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้ชัดใช้ค่าเสียหายได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มีการวางฎีกาและบัตรภาษีได้หมดอายุไปแล้วจึงไม่มีการเบิก จ่ายเงินชดเชยค่าภาษีอากร เหตุละเมิดจึงหมดไปกรมศุลกากรย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายได้

4.2.2 กรณีที่ศาลเห็นว่า เจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ในเรื่องที่เสียหายจึงไม่ต้องรับผิดชอบ

เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดความเสียหาย หากเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ ย่อมไม่อาจถือว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ในเรื่องที่เสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) มีคำสั่งที่จบ 16/2541 แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้เป็นคณะกรรมการควบคุมการรื้อถอน ตรวจจับ จัดทำบัญชีคุมยอดวัสดุที่ได้จากการรื้อถอนระบบจำหน่ายสายส่งไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ในขณะที่มีการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้เป็นคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการรื้อถอนก่อน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม ขั้นตอนการรื้อถอนที่กำหนดไว้แต่ประการใด ประกอบกับไม่มีรายละเอียดของสายส่งที่ต้องรื้อ ถอน และไม่มีรายละเอียดว่าใครเป็นผู้รื้อถอน และต้องรื้อถอนเมื่อใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่อาจ ทำหน้าที่ควบคุมการรื้อถอนตามหน้าที่ที่มีคำสั่งแต่งตั้งได้ อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดหน้าที่ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำรื้อถอนสายส่งไฟฟ้าแรงสูงแต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ไม่มีหน้าที่รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงตามคำสั่งที่ จบ 16/2541 จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ละเลยต่อหน้าที่ตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายอันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและ

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) ซึ่งออกตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹¹

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าดำรงตำแหน่งเป็นบุคลากรซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) ที่ให้รับผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีบริษัท ค. กระทำการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ศาลเห็นว่ากรณีที่บุคลากรซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือหรือทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยควบคุมการบรรจุก็ต่อเมื่อนายตรวจศุลกากรได้แจ้งหรือสั่งการให้บุคลากรเป็นผู้ช่วยผู้ควบคุมการบรรจุเท่านั้น เมื่อไม่มีข้อเท็จจริงว่านายตรวจศุลกากรสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะบุคลากรช่วยควบคุมการบรรจุ และบุคลากรขณะทำการร้อยแถบเหล็กไม่ทราบว่าสินค้าที่อยู่ในตู้เป็นสินค้าตามที่ระบุในใบขนสินค้าหรือไม่ เนื่องจากสินค้าได้บรรจุในหีบห่อ มีหลายหีบห่อ และได้บรรจุลงในตู้คอนเทนเนอร์แล้ว เมื่อปรากฏว่ามีการส่งสินค้าตามหมายเลขคอนเทนเนอร์ออกนอกราชอาณาจักรจริง แต่ชนิดสินค้าไม่ตรงกับที่ระบุในใบขนสินค้าขาออก จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามิได้ทำการประทับตราตะกั่วหรือแถบเหล็กตามหน้าที่ของตน ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่าการตรวจรับค่าขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรต้องใช้เอกสารใบกำกับคอนเทนเนอร์เป็นเอกสารประกอบแต่อย่างใด ตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 บุคลากรซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับใบขนสินค้าขาออกแค่เพียงรับทราบคำสั่งว่าตนมีหน้าที่ร้อยดวงตราหรือแถบเหล็กศุลกากรเท่านั้น โดยบุคลากรมิได้ลงนามรับรองความถูกต้องของใบขนสินค้าขาออกหรือมีส่วนในการตรวจสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกดังกล่าว การทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรของบริษัท ค. จึงไม่ได้เกิดจากผลโดยตรงของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน¹²

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ในการพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันควรเชื่อได้ว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจะนำไปสู่กระบวนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ ซึ่งประเด็นแรกที่จะต้องพิสูจน์ในการวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของรัฐมีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อกระทำการในอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างใดอย่างหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 401/2547

¹² คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 663/2552

ไม่มีหน้าที่และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดเหตุละเมิดย่อมไม่อาจถือว่าเจ้าหน้าที่เป็น ผู้กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ถ้าวินิจฉัยคดีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่แต่ละเลยเพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของ เจ้าหน้าที่ กรณีนี้จะต้องถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับคดีพิพาทระหว่างกรมศุลกากรกับศุลกากรักษ์ที่ศุลกากรักษ์ฟ้องคดีเพื่อ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่กรมศุลกากรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีประเด็น ปัญหาในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองกลางเกี่ยวกับคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 ว่าศุลกากรักษ์มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของนายตรวจหรือสารวัตร ศุลกากรในการตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ด้วยหรือไม่ เนื่องจากหน้าที่ หลักของศุลกากรักษ์ คือ หน้าที่ร้อยดวงตราตะกั่วและประทับ กศก. หรือร้อยแถบเหล็ก RTC ที่ตู้ คอนเทนเนอร์ซึ่งมีสินค้าบรรจุ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวศุลกากรักษ์จะดำเนินการหลังจากที่นายตรวจ ศุลกากรได้ตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์แล้ว แต่สำหรับหน้าที่ตามคำสั่ง กองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 จะต้องให้นายตรวจหรือสารวัตรศุลกากรมอบหมายก่อน หรือไม่ การวินิจฉัยว่าศุลกากรักษ์มีหน้าที่หรือไม่ทำให้เกิดผลในความรับผิดที่แตกต่างกัน ซึ่งใน ประเด็นนี้ศาลปกครองกลางมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 3 แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก เห็นว่าศุลกากรักษ์มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของนายตรวจหรือ สารวัตรศุลกากรในการตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ตามคำสั่งกองตรวจ สินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 โดยไม่ต้องให้นายตรวจหรือสารวัตรศุลกากร มอบหมายหรือสั่งการอีกชั้นหนึ่งแต่อย่างใด เนื่องจากหากต้องแปลความว่าต้องมีการมอบหมาย หรือสั่งการยอมทำให้คำสั่งดังกล่าวสิ้นผลในทางปฏิบัติ เมื่อศุลกากรักษ์ละเลยต่อหน้าที่ตามคำสั่ง กองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 เมื่อเกิดความเสียหายแก่ กรมศุลกากรเนื่องจากผู้ส่งออกสินค้าทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรทั้งที่ไม่ได้ส่งออกสินค้าจริง ศุลกากรักษ์จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมศุลกากร¹³

แนวทางที่สอง เห็นว่าการที่ศุลกากรักษ์จะมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานของนายตรวจ หรือสารวัตรศุลกากรในการตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ตามคำสั่ง กองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 ก็ต่อเมื่อนายตรวจหรือสารวัตรศุลกากร ได้แจ้งหรือสั่งการ เมื่อไม่มีข้อเท็จจริงว่านายตรวจหรือสารวัตรศุลกากรสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะ

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 674/2552, ที่ 684/2552 และที่ 96/2553

ศุลกากรักษ์ช่วยควบคุมการบรรจุในการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ และศุลกากรักษ์ขณะทำการร้อยแถบเหล็กไม่ทราบได้ว่าสินค้าที่อยู่ในตู้เป็นสินค้าตามที่ระบุในใบขนสินค้าหรือไม่ เนื่องจากสินค้าได้บรรจุในหีบห่อมีหลายหีบห่อและได้บรรจุลงในตู้คอนเทนเนอร์แล้ว จะเห็นได้ว่าศุลกากรักษ์จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับใบขนสินค้าขาออกแค่เพียงรับทราบคำสั่งว่าตนมีหน้าที่ร้อยดวงตราหรือแถบเหล็กศุลกากรเท่านั้น โดยศุลกากรักษ์มิได้ลงนามรับรองความถูกต้องของใบขนสินค้าขาออกหรือมีส่วนในการตรวจสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกดังกล่าว เมื่อปรากฏว่ามีการส่งสินค้าตามหมายเลขคอนเทนเนอร์ออกนอกราชอาณาจักรจริง แต่ชนิดสินค้าไม่ตรงกับที่ระบุในใบขนสินค้าขาออกจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าศุลกากรักษ์มิได้ทำการประทับตราตะกั่วหรือแถบเหล็กตามหน้าที่ของตน ศุลกากรักษ์จึงไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด การทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรของผู้ส่งออกสินค้า จึงไม่ได้เกิดจากผลโดยตรงของการปฏิบัติหน้าที่ของศุลกากร ความเสียหายเกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของนายตรวจศุลกากรโดยตรง ศุลกากรักษ์ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กรมศุลกากร¹⁴

แนวทางที่สาม เห็นว่า ได้มีคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 46/2530 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2530 ให้ยกเลิกประมวลข้อบังคับศุลกากร พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2501 และให้ใช้ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2530 ตั้งแต่วันที่ 15 ตุลาคม 2540 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังจากที่คำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ 16 มีนาคม 2530 โดยที่ความในข้อ 3 ของคำสั่งทั่วไปของกรมศุลกากรที่ 46/2530 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2530 นั้นกำหนดให้ถือเป็นหลักปฏิบัติว่าเรื่องใดที่มีระบุไว้ในประมวลฯ ฉบับนี้ ให้ถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในประมวลฯ และข้อ 4 กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น ยังมีได้นำมารวมไว้ในประมวลฯ ฉบับนี้ ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือกองที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ พิจารณาเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งตรวจสอบให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นปัจจุบันเสมอโดยผ่านฝ่ายกฎหมายและพิธีการสำนักงานเลขานุการกรม และให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2530 อย่างไรก็ดี เมื่อประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2530 มิได้กำหนดให้ศุลกากรักษ์มีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายตรวจหรือสารวัตรศุลกากรในการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ด้วย และกองตรวจสินค้าขาออกมิได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2530 ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของศุลกากรักษ์ว่าให้เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายตรวจหรือสารวัตรศุลกากรในการตรวจและการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ดังที่กำหนดไว้แต่เดิมตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530 แต่อย่างใด เมื่อเกิดปัญหาการตีความว่าความในข้อ 4 ของคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2530

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 663/2552, ที่ 73/2553 และที่ 194/2553

ซึ่งจะนำมาบังคับใช้ให้เป็นโทษแก่บุคลากรรักรัษนั้นยังคงมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ จึงต้องแปลความว่า ประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2530 และคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 46/2530 มีผลเป็นการยกเลิกหน้าที่ของศุลกากรรักรัษในส่วนที่ต้องเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายตรวจหรือ สารวัตรศุลกากรในการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 แล้ว การที่อธิบดีกรมศุลกากรได้หยิบยกเอาคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออกที่ 13/2530 ดังกล่าวมาวินิจฉัยความรับผิดชอบของศุลกากรรักรัษจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ¹⁵ ทั้งนี้ แนวทางในข้อนี้เท่ากับเป็นการวินิจฉัยว่าศุลกากรรักรัษไม่มีหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว อธิบดีกรมศุลกากรจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ศุลกากรรักรัษชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

จากแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองกลางเห็นได้ว่า ศาลจะวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาถึงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ว่าเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในเรื่องที่เกิดความเสียหายหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้ศาลอาจวินิจฉัยแตกต่างกัน โดยหากศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แล้วละเลยต่อหน้าที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ แต่ถ้าศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ในเรื่องที่เสียหายเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนไม่ได้กระทำ

4.2.3 กรณีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความเนื่องจากออกเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

การใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐ จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่เกิดเหตุละเมิด

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความเนื่องจากออกเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิด ซึ่งถือเป็นอายุความทั่วไปที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย จ. กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลชัยชุมพล) เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2540 ต่อมา นาย จ. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่นาย จ. กระทำละเมิดและนาย จ. จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2550 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2551 ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทายาทของนาย จ. ชดใช้

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 88/2553

ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่นาย จ. ผู้ตายกระทำต่อตน แม้จะเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย จ. และรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อ นาย จ. แต่ก็เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่นาย จ. กระทำละเมิดตนแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา¹⁶

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่นายตรวจศุลกากรผู้ได้รับการกำหนดชื่อให้ทำการตรวจ ปลดปล่อยสินค้าไม่ปฏิบัติตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ. ศ. 2530 และศุลกากรักษ์ (ผู้ฟ้องคดี) ทำหน้าที่มัดลวดประทับตราตะกั่ว กศก. /แถบเหล็ก RCT ไม่ได้ช่วยเหลือนายตรวจศุลกากรในการ ควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์ แต่กลับลงนามรับรองในเอกสารประกอบการส่งออกว่ามี สินค้าส่งออกจริง อันเป็นช่องทางให้บริษัท อ. กระทำทุจริตยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2538 พฤติการณ์ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมศุลกากร) จึงมีคำสั่งลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบ กับนายตรวจศุลกากรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน ศาลเห็นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายพิเศษที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิ เรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึง การละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความ เมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิดโดยปริยาย ดังนั้น เมื่อนับจากวันที่ 27 มิถุนายน 2538 อันเป็นวันที่ทำละเมิดถึงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี นำเงินค่าสินไหมทดแทนไปชำระแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาที่ยาวเกินกว่าสิบปีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ขาดอายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดี มีสิทธิที่จะปฏิเสธการใช้สิทธิเรียกร้องนั้นได้ คำสั่งศุลกากรเฉพาะในส่วนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁷

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2551

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.96/2552

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า แม้โดยปกติอายุความที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการใช้สิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย และกรณีที่สอง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดอายุความไว้ 2 กรณี คือ 1) อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ 2) อายุความหนึ่งปีนับแต่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด และได้ส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในอายุความดังกล่าว ซึ่งอายุความตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ ใช้บังคับกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มีสาเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วย จึงไม่อาจนำอายุความตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ได้

อย่างไรก็ดี กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดด้วย เนื่องจากมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายพิเศษที่มีข้อความขัดกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่ง เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เห็นได้ว่าศาลได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิภายในกรอบระยะเวลาต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ดังนั้น เมื่อมีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่

หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ตามนัยมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามนัยมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4.2.4 กรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบ

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้เข้าใจเสียก่อนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ในลักษณะใดจะถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ปฏิบัติหน้าที่ประจำคณะนิติศาสตร์และได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินประจำตึกคณะนิติศาสตร์นอกเวลาราชการ คำสั่งคณะนิติศาสตร์ที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดูแลสถานที่และทรัพย์สินของราชการหลังจากปฏิบัติงานตามเวลาปกติต่อเนื่องไปตั้งแต่เวลา 16 นาฬิกา ถึงเวลา 8 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการปกติต่อไปอีกนั้น เป็นคำสั่งที่ทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันถึงสองวันกับหนึ่งคืน โดยสภาพแล้วต้องให้ผู้ฟ้องคดีนอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืนได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเงินค่าตอบแทนโดยเฉลี่ย 2,000 บาท ต่อเดือน ก็เป็นเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มิใช่เงินค่าจ้างเฝ้ายาม ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักการภารโรงจึงไม่ต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบดังเช่นผู้มีอาชีพรับจ้างเฝ้ายามโดยเฉพาะ คำสั่งให้ดูแลสถานที่และทรัพย์สินไม่ได้ห้ามผู้อยู่เวรนอนพักผ่อนระหว่างปฏิบัติหน้าที่ และมิได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการอยู่เวรว่าจะต้องดูแลตรวจอาคารใดหรือเฝ้าดูแลทรัพย์สินใดโดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องตรวจสถานที่และทรัพย์สินในทุกอาคารเยี่ยงวิญญูชนพึงกระทำในการดูแลทรัพย์สินของตน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มาตรวจห้องคณะกรรมการนักศึกษาพบว่านักศึกษายังคงใช้ห้องอยู่จึงได้แจ้งเตือนให้นักศึกษาปิดประตูห้องโดยกดล็อกลูกบิดประตูด้านใน จากนั้นได้เดินตรวจสอบความเรียบร้อยบริเวณใกล้เคียงแล้วย้อนกลับมาตรวจสอบห้องกิจกรรมนักศึกษาอีกครั้ง ไม่พบว่ามีนักศึกษาอยู่ในห้องกิจกรรมนักศึกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไปนอนพักผ่อนบริเวณชั้น 1 ของตึกใหม่ โดยมีได้ละทิ้งการปฏิบัติหน้าที่ไปอยู่ที่อื่นและ ตื่นนอนเวลา

ประมาณ 5.30 นาฬิกา ได้กลับมารับบริเวณชั้น 1 ของตึกใหม่เพื่อทำความสะอาดตามปกติ ไม่พบว่า ประตูหรือหน้าต่างห้องกิจกรรมนักศึกษามีความผิดปกติอย่างไร มาทราบในเวลา 8.30 นาฬิกา ว่าเครื่องคอมพิวเตอร์ที่เก็บไว้ในห้องคณะกรรมการนักศึกษาหายไป เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่ตามสมควรที่พึงปฏิบัติแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีไปพักผ่อนเผ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่นเป็นการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มิอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ในการดูแลเครื่องคอมพิวเตอร์ในห้องคณะกรรมการนักศึกษา เมื่อเครื่องคอมพิวเตอร์สูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้งไม่มีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์สูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ราคาค่าเครื่องคอมพิวเตอร์ดังกล่าว¹⁸

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธุรกิจพลังงาน) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นพนักงานขับรถยนต์และมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบดูแลบำรุงรักษารถยนต์ของทางราชการให้อยู่ในสภาพที่ดี ชดใช้ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายค่าซ่อมรถยนต์ที่เกิดความเสียหายในระหว่างเดินทางโดยมีเสียงดังผิดปกติ เร่งไม่ขึ้น และพบหมอน้ำมีน้ำไหลออกมา ซึ่งความเสียหายนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทาง แต่ในระหว่างเดินทางมาตรวจระดับความร้อนแสดงค่าความร้อนสูงขึ้นที่หน้าปัดรถยนต์อันเป็นสัญญาณเตือนความผิดปกติของน้ำในหมอน้ำ ผู้ฟ้องคดีอาจจะทราบแต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน ซึ่งอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของทางราชการ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากแต่ยังมีเหตุปัจจัยอื่นประกอบด้วย ข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีละเลยไม่เอาใจใส่ตรวจสอบดูแลบำรุงรักษารถยนต์ของทางราชการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว¹⁹

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า ลักษณะของการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะนำมาใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และโดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศใช้บังคับด้วยวัตถุประสงค์

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2549

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 146/2553

ที่จะคุ้มครองไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกรณี เจ้าหน้าที่คงต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นผลมาจากแนวความคิดที่ว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กล่าวคือ กระทำโดยจงใจหรือเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือกระทำนอกขอบเขตหน้าที่ของตน ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการเยียวยาผู้เสียหายเอง รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนมิใช่ความผิดในการบริการสาธารณะที่รัฐต้องรับผิดชอบ ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่เป็นความผิดส่วนตัวหรือไม่ต้องพิจารณาจากมูลเหตุจูงใจในการกระทำละเมิดและความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงประกอบกัน หากเจ้าหน้าที่กระทำการโดยมีมูลเหตุจูงใจที่ไม่ใช่กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่กระทำไปโดยมีมูลเหตุจูงใจส่วนตัว ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการในฐานะเป็นบุคคลธรรมดา มากกว่าที่จะเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาแล้วพบว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวก็ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดเคยให้คำอธิบายว่า การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า อย่างเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลแต่เป็นการกระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้ คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายนั้น รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายว่า “การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังไม่ทำลางโดยคิดว่าสามารถเสี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่แน่ใจว่าจะเกิดและคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้ จากนิยามดังกล่าวอาจพอสรุปได้ว่า การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหมายถึงการกระทำโดยไม่ได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก และคาดเห็นได้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหาย แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควรแก่วิสัยและพฤติการณ์ย่อมเป็น

การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อระดับธรรมดาหรือกระทำโดยไม่จงใจ เจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดชอบ และหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ได้ หากมีการออกคำสั่ง จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำโดยปราศจากอำนาจตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.5 กรณีที่ศาลเห็นว่าการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง

มาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากส่วนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบด้วย

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสรรพากรอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ และต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่มิได้ตรวจสอบรายละเอียดของจำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลังหรือไม่คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น อันเป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวกระทำการทุจริตยกยอดเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในขั้นตอนการแลกซื้อแคชเชียร์เช็ค แม้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมสรรพากร) ก็มีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้จัดการแก้ไข นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมาก จึงยากต่อการตรวจสอบเพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างจนจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงานเป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหน่วยงานมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดีประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง)

ให้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ทางราชการร้อยละ 40 และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตชดใช้ร้อยละ 60 มีผลเท่ากับเป็นการเรียกชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย โดยมีได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย มาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับบทกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้หักส่วนความรับผิดออกร้อยละ 80 ของความเสียหายทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำการทุจริตต้องชดใช้ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินที่ถูกยกออกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบในสัดส่วนร้อยละ 40 และ 60 ของจำนวนเงินร้อยละ 20 ดังกล่าวตามลำดับ และเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตเพียงใด ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดต่อไป²⁰

นอกจากนั้น ยังมีกรณีกับผู้บังคับบัญชามอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีที่ 5 เป็นกรรมการตรวจรับสินค้าร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดตราด ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีที่ 5 มีภารกิจในหน้าที่ประจำที่ต้องปฏิบัติอยู่ก่อนแล้วคือต้องทำหน้าที่เวรรักษาการณ์ประตูเรือนจำ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญไม่อาจจะละทิ้งหน้าที่ดังกล่าวไปปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 5 ได้ลงลายมือชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐจากการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายข้างต้นด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องถือว่าความเสียหายดังกล่าวส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของระบบงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต้องหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกจากส่วนที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมราชทัณฑ์) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 5 จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่หักส่วนความรับผิดอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกก่อน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้หักส่วนความรับผิดอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกร้อยละห้าสิบของความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน²¹

กรณีต่อไปเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมศุลกากร) มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกับนายตรวจศุลกากร กรณีที่นายตรวจศุลกากรผู้ทำหน้าที่ตรวจปล่อยและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ มิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพียงพอ โดยรับรองการตรวจปล่อยสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกจำนวน 51 ฉบับ ทั้งที่ไม่มีสินค้าของบริษัท ด. แต่อย่างใด

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550 และที่ อ. 73/2550

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 338-339/2549

และศุลกากรักษ์ผู้ทำหน้าที่ประทับดวงตราตะกั่ว กศก. หรือแถบเหล็ก RTC หลังจากที่นายตรวจศุลกากรได้ทำการตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์แล้ว และทำหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยควบคุมการบรรจุสินค้า หากใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยในฐานะผู้ช่วยผู้ควบคุมการบรรจุสินค้า ย่อมทราบได้โดยง่ายว่าไม่มีสินค้าของบริษัท ด. บรรจุอยู่ในตู้คอนเทนเนอร์ที่ส่งออก แต่ได้ลงนามรับรองในเอกสารประกอบการส่งออกว่ามีสินค้าส่งออกจริง อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ ความเสียหายนั้นเกิดจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ทำหน้าที่ในการตรวจปล่อยสินค้านี้มีจำนวนไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบตลอดมา แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นช่องทางในการทุจริตขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร กรณีจึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งยังเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามประมวลระเบียบปฏิบัติศุลกากร พ.ศ. 2530 ซึ่งข้อ 15 05 03 (1.4) กำหนดให้ฝ่ายชดเชยอากรกองศีกษากร จะต้องตรวจคำขอรับชำระเงินชดเชยค่าภาษีอากรว่าได้มีการนำเงินตราต่างประเทศค่าขายสินค้าส่งออกเข้ามาตามใบแจ้งการเข้าบัญชี (CREDIT NOTE หรือ CREDIT ADVICE) หรือไม่ อย่างไร ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวไม่อาจสำเร็จลงได้เพราะความบกพร่องในขั้นตอนการตรวจปล่อยสินค้าเพียงขั้นตอนเดียว หากแต่เป็นความบกพร่องของทั้งระบบในกระบวนการตรวจปล่อยสินค้า การควบคุมการนำสินค้าลงเรือ และการขอรับการชดเชยค่าภาษีอากร

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดให้นายตรวจศุลกากรรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ 70 ของมูลค่าความเสียหายที่มีการนำบัตรภาษีไปใช้แล้ว และให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ 30 จึงเป็นการกำหนดความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเท่านั้น โดยไม่ได้นำเอาความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐและระบบงานส่วนรวมมาพิจารณาประกอบด้วยแต่อย่างใด จึงเป็นการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นควรหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐและระบบงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกด้วยส่วนหนึ่งตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในอัตราร้อยละ 50 ของความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด คงเหลือค่าเสียหายที่นายตรวจศุลกากรและผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบร้อยละ 50 ของค่าเสียหายหลังหักส่วนความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกแล้ว แต่เนื่องจากมูลละเมิดดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนการตรวจปล่อยสินค้าตามใบขนสินค้าขาออกดังกล่าว ซึ่งมีนายตรวจศุลกากรเป็นผู้ทำหน้าที่โดยตรงในขั้นตอนการบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์ โดยผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายตรวจศุลกากรในการตรวจและบรรจุสินค้าเข้าสู่คอนเทนเนอร์และร้อยลวดประทับตราตะกั่วเท่านั้น มิได้มีหน้าที่โดยตรงเช่นนายตรวจศุลกากรแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม

ประกอบกันแล้ว จึงควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในสัดส่วนร้อยละ 30 ของค่าเสียหายภายหลังจากหักส่วนความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และระบบดำเนินงานส่วนรวมออกแล้ว²²

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดนั้น นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐมีส่วนในการทำให้เกิดความเสียหาย จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออกจากความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐด้วยตามมาตรา 8 วรรคสาม ไม่เช่นนั้นจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีผลทำให้คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับลักษณะความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ การขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติภารกิจหลายอย่างในขณะเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนในการก่อให้เกิดละเมิดทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วพบว่าในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังมักจะวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเต็มจำนวนโดยเพิกเฉยไม่หักส่วนความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่ตามกฎหมายแล้วหน่วยงานของรัฐควรจะต้องหักส่วนความรับผิดของหน่วยงานของรัฐออก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.2.6 กรณีที่ศาลเห็นว่าการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง

กรณีมีเจ้าหน้าที่หลายคนจะต้องรับผิดในมูลละเมิดเดียวกัน การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น หน่วยงานของรัฐต้องใช้ดุลพินิจกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่โดยตรงในการดูแลทรัพย์สินที่สูญหาย แต่การที่ผู้ฟ้องคดีย้ายไปทำงานในห้องที่เก็บทรัพย์สินที่สูญหายโดยรู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าว

²² คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 96/2553

มีราคาสูงและยังยินยอมให้จับเก็บทรัพย์สินดังกล่าวในห้องของผู้ฟ้องคดีต่อไปโดยไม่มีการโต้แย้ง อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้ครอบครองกุญแจที่ใช้ในการเปิดปิดประตูห้องที่เก็บทรัพย์สินดังกล่าวไว้ด้วย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว และผู้ฟ้องคดีย่อมต้องทราบว่าทรัพย์สินยังอยู่ครบหรือไม่ หากได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ เมื่อการสูญหายของทรัพย์สินดังกล่าวไม่มีร่องรอยการงัดแงะเข้ามา แสดงว่าผู้ที่ลักทรัพย์สินสามารถเข้าไปในห้องดังกล่าวได้โดยง่าย ประกอบกับวันที่มีการขนย้ายทรัพย์สินออกไปจากห้องทำงานของผู้ฟ้องคดีฯ ก็ไม่ได้ตรวจสอบทั้งก่อนย้ายและหลังย้ายว่าทรัพย์สินมีอยู่ครบหรือไม่ อีกทั้งมิได้จัดทำหนังสือส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าว พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าขาดความระมัดระวังในหน้าที่เท่าที่ควรจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้ว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี แต่หน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินที่สูญหายไปโดยปกติเป็นหน้าที่ของนางสุรียรัตน์ซึ่งเป็นผู้รับมอบพัสดุดังกล่าวมาอยู่ในความดูแล และนางสุรียรัตน์หัวหน้าอาคารสถานที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลทรัพย์สินดังกล่าวต่อจากนางสุรียรัตน์ที่เดินทางไปต่างประเทศโดยเป็นผู้ถือกุญแจห้องร่วมกับนักการภารโรง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าของห้องที่จัดเก็บทรัพย์สินเท่านั้น ในวันที่มีการขนย้ายทรัพย์สินนางสุรียรัตน์ยอมมีหน้าที่ในการตรวจสอบความครบถ้วนของทรัพย์สินร่วมกับนางสุรียรัตน์ผู้ใช้ทรัพย์สินนั้นโดยตรง อีกทั้งการที่ทรัพย์สินได้สูญหายไปนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องจากระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับพัสดุของหน่วยงานดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมอาชีวศึกษา) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย²³

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีย้ายมาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2545 ต่อมาได้มีการตรวจพบการกระทำความผิดของนาง จ. ซึ่งได้อาศัยตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังยกยอกเงินของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาไหล) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จนถึงปี พ.ศ. 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จากผลการสอบข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ มีความเห็นในส่วนของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีละเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวันและละเว้นไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่อย่างไรก็ตาม ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ามาดำรงตำแหน่งก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสมุดบัญชีรายรับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องตรวจเป็นรายเดือนทุกเดือนตามข้อ 87 ของระเบียบดังกล่าว จนพบความผิดปกติก่อให้เกิดการตรวจสอบเพื่อทราบสถานะทางการเงินที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนตำบล และขอตรวจดู

²³ คำพิพากษาศาลปกครองพิเศษโลกที่ 48/2553

สมุดบัญชีเงินฝากจากนาง จ. แต่ได้รับการผิดผ่อนเรื่อยมา อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดชอบทางละเมิดมีมติไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อประมวลพยานหลักฐานและพฤติการณ์แวดล้อมคดีจึงฟังได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเสียหายอันเกิดจากการทุจริตของนาง จ. มิได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี และฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดการทุจริต อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁴

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดครั้งหนึ่งอาจมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและต้องรับผิดชอบในความเสียหายมากกว่าหนึ่งราย เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตโดยอาศัยช่องว่างที่ผู้บังคับบัญชาละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงาน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้บังคับบัญชาร่วมรับผิดชอบได้ เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกลับการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและใช้ความระมัดระวังตามภาวะและวิสัยของบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ จะสามารถกระทำได้ หากเกิดความเสียหายใดๆ แก่หน่วยงานของรัฐอันเป็นผลมาจากการขาดความระมัดระวังในการตรวจสอบทั้งที่สามารถตรวจสอบได้แต่ไม่ดำเนินการ ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยช่องว่างที่ผู้บังคับบัญชาบกพร่องต่อหน้าที่กระทำการทุจริต หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้บังคับบัญชาร่วมรับผิดชอบได้ ทั้งนี้ อาจรวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่อื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็อาจต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำความผิด แต่ลักษณะของการรับผิดชอบดังกล่าวมิได้เป็นการรับผิดชอบร่วมกันในฐานะที่เป็นผู้ร่วมกระทำความผิดที่จะต้องรับผิดชอบในสัดส่วนเท่ากัน เพราะการต้องรับผิดชอบในฐานะดังกล่าวทั้งผู้ก่อเหตุละเมิดและผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำ และมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การกระทำความผิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น” อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รายใดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควรแล้ว ศาลอาจวินิจฉัยว่า

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 357/2551

ความเสียหายไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ผู้ก่อละเมิด

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเอกชน โดยจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดอย่างลูกหนี้ร่วมตามมาตรา 432 แต่ถ้าเป็นการกระทำละเมิดภายหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับแล้ว และเป็นกรณีที่มีเจ้าหน้าที่หลายคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดด้วยกันจะต้องพิจารณาตามพฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ละรายและลักษณะงานที่เจ้าหน้าที่แต่ละรายต้องรับผิดชอบประกอบกัน ผู้ใดมีส่วนในการกระทำละเมิดมากก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในสัดส่วนที่มาก หากมีส่วนในการกระทำละเมิดเท่ากันต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในสัดส่วนที่เท่ากัน ดังนั้น การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละกรณี

4.2.7 กรณีที่ศาลเห็นว่าการกำหนดระดับความร้ายแรงของการกระทำละเมิดไม่ถูกต้อง

การใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คดีที่ศาลปกครองพิพากษาว่าการกำหนดระดับความร้ายแรงของการกระทำละเมิดไม่ถูกต้อง เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 1 ตำบลท่าชี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ดำรงตำแหน่งกำนันตำบลท่าชีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2542 ประกอบกับขณะที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและตำแหน่งกำนัน ยังดำรงตำแหน่งกรรมการสภาตำบลและประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งอีกด้วย ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทั้งในด้านการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่น และในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ร่วมบริจาคเงินซื้อที่ดินของนาง ถ. แล้วยกให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อก่อสร้างสถานีตำรวจภูธรตำบลท่าชีเมื่อปี พ.ศ. 2514 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ย่อมทราบดีอยู่แล้วว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นาง ถ. ย่อมไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงดังกล่าว และไม่มีสิทธิที่จะยกที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหาร

ส่วนตำบลท่าชี) เพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการ และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยังยอมรับว่านาง ก. หัวหน้าส่วนการคลัง ในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุได้ทักท้วงเป็นหนังสือว่าจะต้องมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีหลักฐานแสดงว่าที่ดินเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อนประกาศสอบราคาจ้างเหมาแต่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 กลับบันทึกว่าได้โอนแล้วให้ดำเนินการประกาศสอบราคาทันทีโดยไม่รอให้มีการตรวจสอบให้แน่ชัดก่อนว่าที่ดินเป็นของส่วนราชการใด การจะขอใช้ที่ดินมีขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติอย่างไร และการที่จะรอให้มีการตรวจสอบที่ดินให้แน่ชัดก่อนก็ไม่ได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เสียหาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีสำนักงานชั่วคราวโดยอาศัยศาลากลางเปรี๊ญวัดท่าเจริญ และเมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้ประโยชน์ในที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้จ่ายเงินจำนวน 205,258.17 บาท เป็นค่าถมดินปรับพื้นที่โดยไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ยอมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย และเมื่อที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ส่งให้ดำเนินการถมดินปรับพื้นที่นั้นเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ใช้ประโยชน์เป็นสถานที่ก่อสร้างบ้านพักตำรวจ กรณีถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐก็ได้รับประโยชน์จากการถมดินปรับพื้นที่ดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมบัญชีกลาง) เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะประธานกรรมการบริหารชุดใช้เงินร้อยละ 50 ของความเสียหายทั้งหมดจำนวน 205,258.17 บาท เป็นเงิน 102,629.09 บาท โดยมีได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิได้พิจารณาถึงบทบัญญัติตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนเงิน 102,629.09 บาท คิดเป็นเงินจำนวน 51,314.54 บาท²⁵

คดีนี้แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้รับความเสียหายเนื่องจากได้จ่ายค่าถมดินปรับพื้นที่ไปแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเอง แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแทน จึงถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์จากการถมดินปรับพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบโดยไม่ได้คำนึงว่ามีหน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์จากการถมดินปรับพื้นที่ดังกล่าวแล้วจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เนื่องจากมิได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมปศุสัตว์) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมปศุสัตว์) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (กระทรวงการคลัง) กรณีผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานผลิตไก่และไข่ปลอดเชื้อที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.131/2551

เป็นเหตุให้ลูกไก่ในโครงการตายเป็นจำนวนมาก เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในวันที่ 5 มกราคม 2543 เวลา 8 นาฬิกา นาย ส. พนักงานเลี้ยงลูกไก่ได้ตรวจพบว่าลูกไก่ตายโดยไม่ทราบสาเหตุ จึงได้รายงานให้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทราบ ในภาวะและพฤติการณ์เช่นนี้ ตามวิสัยของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นสัตวแพทย์ 6 มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์ทดลองย่อมต้องทราบได้ว่าการตายของลูกไก่จำนวนมากดังกล่าวเกิดจากเหตุผิดปกติ และจะต้องรีบเข้าไปในห้องเลี้ยงไก่ทันทีเพื่อตรวจสอบและแก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เพียงแต่สั่งให้นาย ส. เก็บซากลูกไก่ตายพร้อมน้ำและอาหารส่งตรวจและให้ฝ้าระวังฝูงไก่เท่านั้น และเมื่อตรวจพบว่าเครื่องทำความร้อนของระบบหมุนเวียนอากาศหยุดทำงานทั้งสองเครื่อง ซึ่งช่างเทคนิคสามารถซ่อมแก้ไขได้เพียงเครื่องเดียว อีกหนึ่งเครื่องไม่มีอะไหล่สำรอง และจะหาซื้อได้จากร้านค้าที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการเร่งรัดให้มีการอนุมัติซื้ออุปกรณ์เครื่องทำความร้อนโดยเร่งด่วนก็อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ แต่กลับรายงานให้ผู้อำนวยการศูนย์ผลิตชีวภัณฑ์ซึ่งมีอำนาจอนุมัติซื้ออุปกรณ์เครื่องทำความร้อนทราบเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2543 ดังนั้น จากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง และในภาวะของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ย่อมเล็งเห็นความเสียหายจะเกิดขึ้นได้ดีกว่าผู้อื่น แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการใดเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาโดยเร่งด่วน การละเว้นการดำเนินการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเท่าใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลูกไก่ที่ตายในระหว่างคืนวันที่ 5 มกราคม 2543 ถึงเช้าวันที่ 6 มกราคม 2543 จำนวน 2,649 ตัวนั้น อุปกรณ์ชุดควบคุมอุณหภูมิของเครื่องทำความร้อนที่เสียหายจะต้องรอการจัดซื้อ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบในการที่ลูกไก่ตายในจำนวนนี้ แต่อย่างไรก็ดี หากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังรีบดำเนินการจัดหาอุปกรณ์ชุดควบคุมอุณหภูมิของเครื่องทำความร้อนมาเปลี่ยนใส่เครื่องทำความร้อนที่เสียอยู่อีกหนึ่งเครื่อง ก็จะสามารถป้องกันไม่ให้ลูกไก่ตายเพิ่มในคืนวันที่ 6 มกราคม 2543 ถึงเช้าวันที่ 7 มกราคม 2543 จำนวน 886 ตัวได้ เมื่อพิจารณาเอกสารการจัดซื้อและใบกำกับภาษีปรากฏว่ามีการซื้อไขไก่ปลอดเชื้อจำนวน 6,000 ฟอง ในราคา 3,000,000 บาท คำนวณได้ฟองละ 500 บาท ลูกไก่ตายจำนวน 886 ตัว จึงคิดเป็นค่าเสียหาย 443,000 บาท แต่เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว เห็นว่า แม้เครื่องทำความร้อนทำงานตามปกติในระดับอุณหภูมิที่เหมาะสมก็ยังมีจำนวนลูกไก่ตายอยู่บ้าง ประกอบกับลูกไก่ที่เหลือจำนวน 886 ตัว อยู่ในสภาพที่อ่อนแอมาก เมื่อพิจารณาประกอบกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ได้ดำเนินการแก้ไขความเสียหายในระดับหนึ่ง โดยแจ้งให้ช่างมาทำการแก้ไขจนสามารถซ่อมแซมได้หนึ่งเครื่อง จึงสมควรลดค่าเสียหายให้ร้อยละ 30 เหลือค่าเสียหายเป็นเงิน 310,100 บาท และเมื่อพิจารณาจากความบกพร่องของหน่วยงานและระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่

ไม่ได้จัดเตรียมเครื่องทำความร้อนสำรองไว้ทั้งที่ทราบอยู่แล้วว่าจังหวัดนครราชสีมาอยู่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครที่มีอุปกรณ์เครื่องทำความร้อนดังกล่าว และการควบคุมอุณหภูมิของเครื่องทำความร้อนนั้นถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมากในการเลี้ยงลูกไก่ให้เจริญเติบโตได้ จึงสมควรหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวอีกร้อยละ 40 ของค่าเสียหายที่เหลือ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเงินจำนวน 186,060 บาท คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน 613,998 บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า 186,060 บาท²⁶

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวจะเห็นว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนมากน้อยเพียงใด ศาลจะวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด เนื่องจากการกระทำละเมิดแต่ละรายอาจมีเหตุอันก่อให้เกิดความเสียหายได้หลายเหตุรวมกันอยู่ เหตุเหล่านี้ย่อมต้องนำมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบ ไม่ใช่พิจารณาแต่เฉพาะความผิดของผู้กระทำละเมิดฝ่ายเดียว โดย “พฤติการณ์” ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้กระทำละเมิด เช่น กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังอย่างมาก ตลอดจนข้อเท็จจริงนอกเหนือการกระทำของผู้กระทำละเมิด เช่น ขับรถโดยประมาทในขณะที่การจราจรบนถนนคับคั่งจอแจ การที่ศาลจะวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนควรเป็นเท่าใดหรือควรชดเชยอย่างไรโดยอาศัยพฤติการณ์แห่งละเมิดนี้ มิใช่พิจารณาว่าผู้กระทำไ้ได้มีพฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นความรับผิดชอบในทางละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เช่น พฤติการณ์ของผู้กระทำเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่ อันเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งแห่งความรับผิดชอบฐานละเมิด ซึ่งเป็นข้อที่จะต้องพิจารณาจนยุติก่อนที่จะถึงขั้นตอนการกำหนดค่าสินไหมทดแทน อย่างไรก็ดี ข้อพิจารณาที่ว่าผู้กระทำกระทำโดยจงใจก็ดี ทำโดยประมาทเลินเล่อก็ดี ก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งพฤติการณ์ที่ศาลต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน “ความร้ายแรงแห่งละเมิด” คือ ผลหรือระดับของความเสียหายอันสืบเนื่องจากลักษณะแห่งการกระทำละเมิดของผู้กระทำ เป็นข้อที่ศาลต้องนำไปพิจารณาเพื่อกำหนดความรับผิดชอบของผู้กระทำ

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.259/2553

จากที่ได้ศึกษาในบทนี้จะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนยื่นคำฟ้อง ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวอันได้แก่เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องซ้อน การฟ้องซ้ำ หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ รวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับรายการในคำฟ้องที่ต้องสมบูรณ์ครบถ้วน หากศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีในข้อใดข้อหนึ่ง ศาลก็จะไม่วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยถูกต้องครบถ้วน ศาลจะดำเนินการในขั้นตอนต่อไปโดยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวว่ามีเหตุอันควรเพิกถอนคำสั่งตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่

สำหรับหลักที่ศาลใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่ใช้ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่กระทำความละเมิดหรือไม่ ส่วนการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เพียงใด จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ จากการตรวจสอบแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พบว่ามีบางคดีที่ศาลได้วินิจฉัยคดีแล้วสามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ เช่น การวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกิดความเสียหายหรือไม่ การวินิจฉัยอายุความในการใช้สิทธิเรียกเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนว่าการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีการออกคำสั่งให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนว่าการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดด้วยหรือไม่ การวินิจฉัยลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ การวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่าง

เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดและการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ การวินิจฉัยเกี่ยวกับระดับความร้ายแรงของการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดว่าถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งบรรทัดฐานจากคดีเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังระมัดระวังในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่เกิดความเสียหายให้ถูกต้อง เป็นธรรม และเป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบละเมิด

จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบว่ามีหลายคดีที่ศาลวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่น กรณีที่ศาลเห็นว่าไม่มีความเสียหายจึงไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น กรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ในเรื่องที่เกิดความเสียหายจึงไม่ต้องรับผิดชอบ กรณีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนขาดอายุความเพราะออกเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีที่ศาลเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง กรณีที่ศาลเห็นว่า การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง กรณีที่ศาลเห็นว่า การกำหนดระดับความร้ายแรงของการละเมิดไม่ถูกต้อง ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบละเมิดว่าเหตุใดในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลัง รวมถึงศาลปกครองจึงมีผลการพิจารณาที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นกรณีวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ รวมไปถึงกรณีที่ศาลปกครองมีแนวทางการวินิจฉัยคดีที่ขัดแย้งในเรื่องเดียวกัน ซึ่งอาจแบ่งแยกประเด็นปัญหาในการพิจารณาออกได้ดังนี้

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำละเมิดในลักษณะใดเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด
- 5) ปัญหาว่าการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่
- 6) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้

เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (7) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของความเห็นของกระทรวงการคลัง (8) ปัญหาเรื่องการกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (9) ปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำละเมิดในลักษณะใดเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยอาจเป็นได้ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้วจึงมาใช้สิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตัวเองสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐอื่น จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อเท็จจริงที่นำมาใช้ในการวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมีผลโดยตรงต่อการวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจลักษณะของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเสียก่อน ซึ่งได้เคยกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีการให้นิยามความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” จึงต้องศึกษาความหมายของคำดังกล่าวจากแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคำอธิบายของนักกฎหมาย ซึ่งได้มีการให้คำอธิบายถึงลักษณะของการกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ โดยอาจสรุปได้ว่าการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหมายถึงการกระทำโดยไม่ได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก และคาดเห็นได้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการให้คำจำกัดความของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ แต่ในทางปฏิบัติการวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ยังคงมีข้อโต้แย้งอยู่ เนื่องจากลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่นำมาพิจารณาย่อมมีความแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะวางมาตรฐานให้หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดไปในแนวทางเดียวกันได้ทั้งระบบ ทั้งนี้ ความเห็นหรือดุลพินิจที่ใช้อาจแตกต่างกันไปตามความรู้ความชำนาญ ตลอดจน

ประสบการณ์ของผู้มีอำนาจที่ใช้วินิจฉัย เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงพบว่าหลายครั้งที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ กระทรวงการคลัง หรือศาลที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์การกระทำละเมิดในลักษณะเดียวกันแต่กลับมีผลการพิจารณาความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งเมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลก็จะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจนั้นโดยหากศาลเห็นว่าพฤติการณ์และการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นเพียงการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็จะพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำของผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลเมืองสกลนคร) ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ได้รับมอบหมายให้ขับรถตู้พาเจ้าหน้าที่ไปติดต่อราชการ เมื่อขับมาถึงที่เกิดเหตุได้มีรถบรรทุกกระบะได้เร่งเครื่องแซงรถบรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหันในระยะกระชั้นชิด ผู้ฟ้องคดีจึงได้หักรถหลบไปทางด้านขวามือ รถตู้คันที่ผู้ฟ้องคดีขับมาจึงได้ไถลไปชนกับรถบรรทุกสิบล้อได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่เห็นว่าลักษณะความเสียหายเมื่อเทียบกับความเร็วของรถตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วเกินกว่าที่อ้าง ถือได้ว่าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความประมาทของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมขับรถด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหายจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เหตุผลในการให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนว่า “น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้ง ถือได้ว่าความเสียหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี” เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้แสดงให้เห็นว่า ในภาวะที่มีรถบรรทุกกระบะเร่งเครื่องแซงรถบรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหัน ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยอย่างไรก็อาจป้องกันมิให้รถตู้ที่ตนขับเกิดความเสียหายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย เพราะการที่ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วเกินกว่าที่แจ้งเพียงประการเดียวยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดเหตุละเมิดในครั้งนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีรถบรรทุกกระบะขับแซงรถบรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีในระยะกระชั้นชิดด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ยังไม่มีเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ออกคำสั่งเกิดขึ้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตาม

กฎหมายมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธุรกิจพลังงาน) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีตำแหน่งเป็นพนักงานขับรถยนต์และมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบดูแลบำรุงรักษาเครื่องยนต์ของทางราชการให้อยู่ในสภาพที่ดี ชดใช้ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายค่าซ่อมรถยนต์ที่เกิดความเสียหายในระหว่างเดินทางโดยมีเสียงดังผิดปกติ เร่งไม่ขึ้น และพบหมอน้ำมีน้ำไหลออกมา ซึ่งความเสียหายนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะขับรถยนต์คันเกิดเหตุพาเจ้าหน้าที่เดินทางไปปฏิบัติราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบสภาพรถยนต์และเครื่องยนต์อย่างละเอียดเพราะไม่ใช่รถยนต์คันที่ผู้ฟ้องคดีดูแลอยู่ประจำ และเมื่อเห็นว่ารถยนต์มีสภาพปกติผู้ฟ้องคดีจึงนำรถยนต์คันดังกล่าวออกปฏิบัติงาน ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ขับรถยนต์ที่เดินทางไปไกลเป็นประจำย่อมต้องคอยดูมาตรวัดระดับต่าง ๆ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีขั้นตอนใดที่ได้กระทำไปโดยปราศจากความระมัดระวัง ประกอบกับมาตรฐานการกำหนดพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงยังขาดความชัดเจน หากเปรียบเทียบกับกรณีของนาย ศ. ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน กรมบัญชีกลางกลับเห็นว่ากรณีของนาย ศ. ไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบสภาพรถก่อนออกเดินทาง แต่ในระหว่างเดินทางมาตรวัดระดับความร้อนแสดงค่าความร้อนสูงขึ้นที่หน้าปัดรถยนต์อันเป็นสัญญาณเตือนความผิดปกติของน้ำในหมอน้ำ ผู้ฟ้องคดีอาจจะทราบแต่ไม่ได้สังเกตเห็นและยังคงขับรถต่อไปจนกระทั่งเครื่องยนต์หยุดทำงาน ซึ่งอาจรับฟังได้ว่าเหตุละเมิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ยังไม่ถึงขนาดเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของทางราชการตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากแต่ยังมีเหตุปัจจัยอื่นประกอบด้วย ข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีละเลยไม่เอาใจใส่ตรวจสอบดูแลบำรุงรักษาเครื่องยนต์ของทางราชการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว²

จากคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การที่ไม่มีกำหนดลักษณะของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 146/2553

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการตีความข้อเท็จจริงดังตัวอย่างคดีที่ยกมาข้างต้น ซึ่งคดีนี้หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ศาลปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงยังรับฟังไม่ได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่ได้ผลการพิจารณาที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจก็ได้ ทั้งนี้ มีหลายครั้งที่ศาลเห็นว่าการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน และเมื่อพิจารณาโดยภาพรวมของทั้งระบบแล้วจะพบว่า หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยความรับผิดในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ โดยอาจเป็นกรณีที่วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาจึงไม่ต้องรับผิด หรือหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอาจวินิจฉัยให้รับผิดเพียงบางส่วนโดยอ้างเหตุในการหักส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในขั้นตอนการพิจารณาความรับผิดของกระทรวงการคลัง กลับมีผลการพิจารณาที่เป็นโทษกับเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีที่วินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิด หรือกรณีที่วินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดเต็มจำนวนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดเพียงบางส่วน

การที่หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังมีผลการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกัน ก็อาจเป็นเพราะหน่วยงานของรัฐย่อมมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะตัวบุคคลที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็อาจเป็นเพื่อนร่วมงานกับเจ้าหน้าที่ที่ถูกสอบสวนว่ากระทำผิด จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนต่อการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ แต่ในทางกลับกัน กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานกลางที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ จึงมักมีแนวโน้มที่จะพิจารณาความรับผิดในทางที่เป็นประโยชน์ของทางราชการโดยภาพรวม ซึ่งบางครั้งผลการพิจารณาก็อาจเป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่เกินสมควรและเกินกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องผูกพันที่จะสั่งการตามความเห็นกระทรวงการคลัง จึงเป็นเหตุให้มีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองจำนวนมากเพื่อให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว มีหลายกรณีที่หากพิจารณาอย่างถ่องแท้จะพบว่าคู่กรณีที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่คือกระทรวงการคลัง เพียงแต่เจ้าหน้าที่ไม่อาจฟ้องให้ศาลเพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังได้เพราะศาลเห็นว่าการเห็นกระทรวงการคลังเป็นเพียงกระบวนการภายในก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าอะไรคือระบบที่ควรจะนำมาใช้ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดดุลยภาพ โดยทำให้ผลการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่มากเกินไป อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบที่เป็นอยู่

ศาลปกครองถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ศาลก็จะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือหากศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ควรต้องรับผิดชอบจำนวนเพราะเหตุที่มีกฎหมายหักส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ศาลก็จะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนบางส่วนคือเฉพาะส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มุ่งจะคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยหน่วยงานของรัฐมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นด้วย การพิจารณากำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ จะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม รวมถึงไม่นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้กับกรณีที่ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่จะกระทำละเมิดไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนทุกกรณี แต่ขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี รวมถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมประกอบด้วย

ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่บทบัญญัติมาตรา 8 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเรื่องนี้ได้มีความพยายามแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยกระทรวงการคลังได้วางแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบโดยจ่ายเงินงบประมาณหรือเงินราชการผิดระเบียบหรือจ่ายเกินกว่าสิทธิที่ควรได้รับ กำหนดให้เจ้าหน้าที่

ฝ่ายการเงินในฐานะที่เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยเป็นผู้ตรวจสอบหรือเสนอความเห็นรับผิดร้อยละ 60 และผู้บังคับบัญชาชั้นต้น-ผู้บังคับบัญชาชั้นกลางในฐานะที่เป็นผู้ผ่านงานให้รับผิดร้อยละ 20 รวมถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูงในฐานะที่เป็นผู้อนุมัติให้รับผิดร้อยละ 20 หรือกรณีเจ้าหน้าที่แก้ไขเอกสารการเบิกจ่ายเงินเพื่อนำไปเบิกจ่ายเงินโดยทุจริต ผู้ทุจริตต้องรับผิดร้อยละ 100 เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินในฐานะที่เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยเป็นผู้ตรวจสอบหรือเสนอความเห็นให้รับผิดร้อยละ 60 ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น-ผู้บังคับบัญชาชั้นกลางในฐานะที่เป็นผู้ผ่านงานให้รับผิดร้อยละ 20 หากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงเป็นผู้อนุมัติโดยปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้มีการทุจริตให้รับผิดร้อยละ 20 เป็นต้น แต่แนวทางปฏิบัติดังกล่าวก็ไม่อาจแก้ปัญหาได้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นสรรพากรอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐ และต้องลงนามในหนังสือ นำส่งเงินภาษีอากรต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง แต่มิได้ตรวจสอบรายละเอียดของ จำนวนเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เป็นเงินสดในแต่ละวันว่ามีจำนวนเงินตรงกับแคชเชียร์เช็คที่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตมีหน้าที่นำเงินสดดังกล่าวไปแลกซื้อมาจากธนาคารเพื่อนำส่งคลัง หรือไม่ คงตรวจสอบเฉพาะยอดรวมของภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้น อันเป็นช่องทางให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวกระทำการทุจริตยกยอดเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้ ในขั้นตอนการแลกซื้อแคชเชียร์เช็ค แม้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมสรรพากร) ก็มีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 ทราบดีอยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกแคชเชียร์เช็คแล้วนำส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่ เพียงคนเดียวไม่ได้จัดทำในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้โดยง่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้จัดการแก้ไข นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ฉวยโอกาสกระทำทุจริตในวันที่มีการรับชำระภาษี จำนวนมาก จึงยากต่อการตรวจสอบเพราะมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง จนจำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมมาช่วยปฏิบัติงานเป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหน่วยงานมีส่วน บกพร่องอยู่ด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของ การกระทำของผู้ฟ้องคดีประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงานคือผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งการตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) ให้เรียกให้ ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการร้อยละ 40 และให้หัวหน้างานของเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำทุจริตชดใช้ร้อยละ 60 มีผลเท่ากับเป็นการเรียกชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย โดยมีได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ให้หักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกด้วย มาพิจารณาประกอบในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินอันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่สอดคล้อง กับบทกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้หักส่วนความรับผิดออกร้อยละ 80 ของ

ความเสียหายทั้งหมด คงเหลือเงินที่ผู้ฟ้องคดีและหัวหน้างานของผู้กระทำการทุจริตต้องชดใช้ ร้อยละ 20 ของจำนวนเงินที่ถูกยกออกไป โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบในสัดส่วนร้อยละ 40 และ 60 ของจำนวนเงินร้อยละ 20 ดังกล่าวตามลำดับ และเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเกินกว่าที่ศาลวินิจฉัยข้างต้น และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริต เพียงใดให้คืนเงินส่วนที่ได้รับไว้เกินแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัดส่วนความรับผิดชอบต่อไป³

จากคำพิพากษานี้แสดงให้เห็นว่า ศาลให้ความสำคัญกับการบังคับใช้หลักเกณฑ์ ตามมาตรา 8 โดยเห็นว่าการกำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงระดับ ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เช่น หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงกับเรื่องที่เกิดละเมิด เพียงแต่มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็ไม่ควรกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน โดยอาจกำหนดให้รับผิดชอบเพียงบางส่วน ทั้งนี้ ยังต้องพิจารณา ด้วยว่ามีความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ เพื่อนำไปหักส่วนความรับผิดออกจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ นอกจากนั้น หากเป็นกรณีที่มีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหลายคนจะต้องพิจารณาด้วยว่าในระหว่าง เจ้าหน้าที่ด้วยกันจะต้องกำหนดสัดส่วนความรับผิดเท่าใด แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีหลายคดี ที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ หรือแม้จะนำมาพิจารณาก็ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้ศาลมีคำพิพากษา เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจาก เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้สะท้อน ให้เห็นถึงปัญหาในการวินิจฉัยความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานของรัฐ เพราะแม้กฎหมาย จะเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐมีดุลพินิจในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ก็ไม่ได้ หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้ดุลพินิจอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ประกาศ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ไม่มี บทเฉพาะกาลที่กำหนดหลักเกณฑ์มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550 และที่ อ. 73/2550

กระทำละเมิดก่อนวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจะนำกฎหมายฉบับใดมาใช้บังคับในการดำเนินการเพื่อพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่

ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า การนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้กับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับจะต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ⁴

1) ส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิไต่เบี่ย ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องละเมิด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด

2) ในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเป็นสองแนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก วินิจฉัยว่ากรณีที่เหตุแห่งการกระทำละเมิดเกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ ไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติมาใช้บังคับได้ รวมถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือแต่งตั้งแล้วแต่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้นเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้ การดำเนินการในส่วนที่เป็นสารบัญญัติต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵ กรณีไม่อาจนำมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติว่า “ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าในทางใด เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้ว แต่ในกรณีที่คดีถึงที่สุดแล้วดังต่อไปนี้ (1) ถ้าผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษ

⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 680/2540

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 33/2546

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 329/2549

หรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษานักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง เมื่อสำนวนความปรากฏแก่ศาลหรือเมื่อผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้นหรือพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ในการที่ศาลจะกำหนดโทษใหม่นี้ถ้าปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาบ้างแล้ว เมื่อได้คำนึงถึงโทษตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง หากเห็นเป็นการสมควรศาลจะกำหนดโทษน้อยกว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังกำหนดไว้ถ้าหากมีก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับมาแล้วเป็นการเพียงพอ ศาลจะปล่อยผู้กระทำความผิดไปก็ได้” สิทธิของหน่วยงานของรัฐในอันที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีหรือไม่ เพียงใด ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเป็นสำคัญ⁷

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองตามแนวทางแรกนี้สอดคล้องกับกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ จะต้องแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติออกจากกัน โดยนำเฉพาะหลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่าให้นำบทบัญญัติทั้งในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ และเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่อาจแยกบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติออกจากกันเพื่อใช้บังคับกับกรณีละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้⁸ อีกทั้งเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้มีความมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และรัฐต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นเหมือนการกระทำของตนเองด้วย ดังนั้น การใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลย้อนหลังไปถึงในขณะที่มีการกระทำนั้นเกิดขึ้นจึงไม่เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเป็นการใช้กฎหมายในลักษณะที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่⁹

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 194/2553

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 331/2546

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 358-360/2549

จะเห็นได้ว่าแนวทางในการวินิจฉัยคดีของศาลเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับ ยังมีการวินิจฉัยที่ขัดแย้งกัน ในความเห็นของผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางแรก กล่าวคือ แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีหลักเกณฑ์ที่ให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม แต่ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติมาบังคับใช้ย้อนหลังกับกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อน เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทเฉพาะกาลที่จะให้กฎหมายมีผลย้อนไปใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ การพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จึงควรจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด มิฉะนั้น จะทำให้กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับกับการกระทำละเมิดทุกกรณี ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายใช้บังคับมีผลการพิจารณาที่แตกต่างกันเพราะเหตุที่ใช้กฎหมายแตกต่างกัน ทั้งที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นในขณะที่มีกฎหมายฉบับเดียวกันใช้บังคับ

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ทำให้ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุละเมิดขึ้นแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนในการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจะต้องมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อดำเนินการสอบสวนหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวเริ่มตั้งแต่การแสวงหาพยานหลักฐานการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงและโต้แย้ง การสรุปสำนวนและทำความเข้าใจเพื่อเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจสั่งการ แต่ก่อนที่จะแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบไปยังเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน และเมื่อได้รับผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังแล้วหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จากกระบวนการดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งเมื่อพิจารณาอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วจะพบว่ากฎหมายกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ไว้เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 9 มีอายุความใช้สิทธิไล่เบี่ยหนึ่งปี กับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 วรรคสอง ซึ่งอาจแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน กับกรณีที่สอง กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด นอกจากนั้น ยังมีอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ในส่วนที่กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ซึ่งประเด็นที่นำมาศึกษาในหัวข้อนี้ผู้เชี่ยวชาญจะกล่าวถึงเฉพาะปัญหาที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องไว้เฉพาะแต่กรณีที่ทราบตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ทำให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่ไม่ทราบตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะเริ่มนับเมื่อใด และมีอายุความยาวนานเพียงใด

ในเรื่องนี้หน่วยงานของรัฐเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 10 วรรคสอง กำหนดแต่เพียงว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ยังให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยไม่มีการกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายใน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดด้วย แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้โดยไม่มีกำหนดอายุความ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์ของรัฐ

เช่นเดียวกัน ดังนั้น เหตุการณ์กระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะเกิดเมื่อใดจึงไม่ใช่สาระสำคัญที่จะนำมาพิจารณาในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่สาระสำคัญอยู่ที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อรู้แล้วว่าจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความสองปีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ แต่ศาลปกครองเห็นว่า แม้จะเป็นกรณีการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องไว้แล้วตามมาตรา 10 วรรคสอง แต่การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เป็นกฎหมายทั่วไป การใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่จึงต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ผู้เขียนเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดแต่เพียงว่าให้หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดเท่านั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาชั้นสูงที่ว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดด้วย แต่หน่วยงานของรัฐก็ต้องรีบดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้อง หน่วยงานของรัฐจะอ้างว่าไม่มีการกำหนดระยะเวลาชั้นสูงไว้แล้วจะออกคำสั่งเมื่อพ้น 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดไม่ได้ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับศาลปกครองที่วางแนวในการวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐต้องจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดด้วย โดยนำมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องเอากับเจ้าหน้าที่ไปได้เรื่อยๆ โดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจนำมูลหนี้ที่ขาดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องไปแล้วมาพิจารณาออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่อย่างไรก็ตามแม้อายุความสิบปีจะเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน แต่จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองกลับพบว่ามีบางคดีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐเพิ่งทราบว่ามีการกระทำละเมิดที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย แต่หน่วยงานของรัฐมาทราบเหตุละเมิดหลังจากล่วงเลยวันที่เกิดเหตุละเมิดมานานแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการสอบสวนหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดรวมถึงกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เวลาในการดำเนินการพอสมควร จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐพยายามรักษาประโยชน์ของทางราชการโดยหลีกเลี่ยงการดำเนินการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามขั้นตอนตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งที่ขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่หน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อนออกคำสั่ง ซึ่งกรณีที่พบมากคือขั้นตอนการส่งสำนวนให้ กระทรวงการคลังตรวจสอบแต่หน่วยงานของรัฐมักจะหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าหากผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังอาจทำให้คดีขาดอายุความ จึงออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบไปก่อนแล้วจึงส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบในภายหลัง หรือส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแต่ไม่รอผลการพิจารณา ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่ง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง แล้วศาลตรวจสอบพบว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบนั้นหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการตาม ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญก่อนออกคำสั่ง ศาลย่อมวินิจฉัยว่าการออกคำสั่งดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจจะไป ดำเนินการออกคำสั่งใหม่ภายหลังจากได้รับผลการสอบสวนจากกระทรวงการคลังแล้วก็ได้ เพียงแต่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องพิจารณามาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิฉะนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐก็อาจได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้

5.5 ปัญหาว่าการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีผลทำให้ อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนด วิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ รับผิดชอบจะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

อายุความสะดุดหยุดลงเป็นกรณีที่ทำให้มีผลเป็นคุณแก่เจ้าหนี้ กล่าวคือ การที่มี พฤติการณ์ทำให้อายุความซึ่งกำลังเดินอยู่นั้นหยุด ไม่มีการนับอายุต่อไป และผลที่ตามมาคือ ระยะเวลาที่เดินมาจนถึงเวลาที่อายุความสะดุดหยุดลงนั้นไม่นับเข้าในอายุความ โดยถือว่า อายุความที่ผ่านมามีทั้งหมดเท่าใดให้ตัดทิ้งจนหมด เมื่อเหตุอันทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้น สิ้นสุดลงไปแล้ว ก็ให้นับอายุความขึ้นใหม่ สาเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงบัญญัติในมาตรา

193/14 และมาตรา 193/16 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใน 2 กรณี คือ การรับสภาพหนี้ และเจ้าหนี้ใช้สิทธิเรียกร้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/14 บัญญัติว่า “อายุความย่อมระงับฟ้องในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ลูกหนี้รับสภาพหนี้ต่อเจ้าหนี้ตามสิทธิเรียกร้องโดยทำเป็นหนังสือรับสภาพหนี้ให้ ชำระหนี้ให้บางส่วน ชำระดอกเบี้ย ให้ประกัน หรือกระทำการใดๆ อันปราศจากข้อสงสัย แสดงให้เห็นเป็นปริยายว่ายอมรับสภาพหนี้ตามสิทธิเรียกร้อง

(2) เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีเพื่อตั้งหลักฐานสิทธิเรียกร้องหรือเพื่อให้ชำระหนี้

(3) เจ้าหนี้ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย

(4) เจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี”

มาตรา 193/16 บัญญัติว่า “หนี้ใดตามมูลแห่งหนี้นั้น เจ้าหนี้จะได้รับชำระหนี้เป็นคราว ๆ เจ้าหนี้มีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ให้ในเวลาใดเวลาหนึ่งก่อนอายุความครบบริบูรณ์ เพื่อเป็นหลักฐานว่าอายุความระงับฟ้อง”

ผู้เขียนเห็นว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหนี้ชำระหนี้ไม่ถือว่าเป็นกรณีที่มีผลทำให้อายุความในการฟ้องคดีระงับฟ้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากหากหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหนี้ที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในระยะเวลาที่มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ คือ “ภายในสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ” ถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งให้เจ้าหนี้ที่รับผิดชอบจึงไม่ขาดอายุความ และไม่เกี่ยวกับกรณีอายุความระงับฟ้องแต่อย่างใด

5.6 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

โดยปกติแล้วหากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง คือ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายใน 1 ปี นับแต่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เท่านั้น โดยไม่สามารถยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ แต่สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย ศาลปกครองกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ตาย โดยจะต้องฟ้องคดีภายในอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก จึงมีปัญหว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องได้เมื่อใด จากการศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดพบว่าในขณะนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง การฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ตายให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลหนี้ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ นับแต่วันที่รู้ถึงมูลหนี้ที่ก่อให้เกิดสิทธิการฟ้องคดีแต่ประการใดไม่ การที่หน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงมูลหนี้การฟ้องคดีนี้เมื่อใดจึงไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความตายของลูกหนี้ผู้ถึงแก่ความตาย¹⁰

แนวทางที่สอง มาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก” บทบัญญัติมาตรานี้จะใช้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้สามารถใช้สิทธิเรียกร้อง กล่าวคือ ได้รู้ถึงมูลหนี้และจำนวนสิทธิเรียกร้องแล้ว แต่ถ้าขณะที่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก หน่วยงานของรัฐยังไม่ทราบว่ามีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก อายุความหนึ่งปีก็ยังไม่เริ่มนับ และโดยที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ชนอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกที่มีกำหนดยาวกว่าหนึ่งปีให้เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะขยายอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกให้ยาวออกไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตนเมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 283/2552 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 294/2551

ผู้นั้นกระทำละเมิด ซึ่งเป็นอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดตนได้¹¹

จะเห็นได้ว่าแนวทางในการวินิจฉัยคดีของศาลในกรณีแรกศาลจะพิจารณาแต่เพียงว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐรู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ตายตายเมื่อไหร่ สิทธิเรียกร้องในการฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเกิดขึ้นนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นเจ้ามรดก กล่าวคือ อายุความในการฟ้องคดีตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เริ่มนับวันที่ตั้งแต่วันที่รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แม้ว่าในขณะที่รู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตายหน่วยงานของรัฐยังไม่รู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือก็คือรู้ถึงมูลหนี้ที่ก่อให้เกิดสิทธิการฟ้องคดีที่เจ้าหน้าที่ที่ตายมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แนวทางในการวินิจฉัยคดีแนวทางแรกจึงขัดแย้งกับแนวทางที่สองที่ศาลเห็นว่าจะต้องรู้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ตายนั้น มีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้ว หากขณะรู้ว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดกตายหน่วยงานของรัฐยังไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ไม่อาจนับอายุความการฟ้องคดีตามมาตรา 1754 วรรคสาม ได้ จะเริ่มนับอายุความในมาตราดังกล่าวต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกในขณะที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ในความเห็นของผู้เขียนนั้นเห็นด้วยกับแนวทางที่สอง เนื่องจากความเห็นในแนวทางแรกเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการกำหนดจุดนับอายุความ เนื่องจากมีหลายกรณีที่หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ตายเป็นผู้กระทำละเมิด จึงไม่อาจรู้ว่ามีสิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การให้เริ่มนับอายุความมรดกนับแต่วันที่รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะการที่จะเริ่มนับอายุความมรดกได้หน่วยงานของรัฐจะต้องรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกแล้วเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าการที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสูงสุดในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ แต่มาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดว่าต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด จึงมีปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องทายาทภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษมีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่ง

¹¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2551, ที่ 175/2552 และที่ 328/2553

ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หากได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง และมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด จึงต้องนำระยะเวลาสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับด้วย และแม้มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่าการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปก็มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ยกเลิกมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ ดังนั้น จึงต้องถือว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือกระทำการอื่นใด หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ย่อมเป็นเหตุให้ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตนเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิด

ซึ่งเป็นอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่ทำให้เกิดเหตุได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ผ. เจ้าหน้าที่ศุลกากรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นช่องทางให้บริษัท ช. กระทำทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีออกบัตรภาษีเมื่อปี พ.ศ. 2538 กรณีจึงถือได้ว่านาย ผ. ได้กระทำความผิดผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่นับแต่ปี พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการออกบัตรภาษี แม้จะไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมศุลกากรมีคำวินิจฉัยสั่งการตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยให้นาย ผ. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อใด แต่โดยที่กรมศุลกากรผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2548 รายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด ถึงปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีจึงต้องสันนิษฐานว่าอธิบดีกรมศุลกากรได้มีคำวินิจฉัยสั่งการว่านาย ผ. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2548 เจ็ดวันคือ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2548 และวันดังกล่าวคือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่นาย ผ. กระทำความผิดตนและนาย ผ. จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นให้แก่ตน และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าต่อมานาย ผ. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2549 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 25 สิงหาคม 2549 ขอให้กรมบัญชีกลางจ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทนาย ผ. กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่นาย ผ. ถึงแก่ความตายในวันดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2550 ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของนาย ผ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้จะเป็นการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย ผ. และรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อนาย ผ. แต่ก็เป็นกรณียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่นาย ผ. ได้กระทำความผิดแล้ว¹²

คดีนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีความเห็นแตกต่างจากศาล โดยเห็นว่าแม้หน่วยงานของรัฐจะฟ้องคดีเมื่อเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ก็ยังไม่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดี เนื่องจากเป็นการฟ้องทายาทภายในอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม คือ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่ศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดไปแล้วจึงเป็นการฟ้องคดีที่พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแม้หน่วยงานของรัฐจะเพิ่งรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ไม่ถึงหนึ่งปีก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจฟ้องทายาทให้รับผิดชอบได้เพราะคดีขาดอายุความแล้ว ในความเห็นของผู้เขียนนั้นเห็นด้วยกับศาลที่วินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดด้วย เพราะหากไม่กำหนดระยะเวลาสูงสุดที่จะหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2551

ยอมไม่ยุติธรรมกับเจ้าหน้าที่ เพราะแม้แต่ในคดีแพ่งยังมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่ลูกหนี้ภายในอายุความ จึงเห็นว่าในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐแล้วเกิดความเสียหายขึ้น ควรจะต้องกำหนดระยะเวลาสูงสุดสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ โดยควรกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด จึงเห็นได้ว่ากรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสูงสุดที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องไว้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ทำให้ศาลต้องเข้ามาวางหลักโดยนำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้บังคับกับกรณีที่เกิดขึ้น อันเป็นไปตามหลักที่ว่า ศาลจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยคดีเพราะเหตุที่ไม่มีกฎหมายไม่ได้

นอกจากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า หากหน่วยงานของรัฐไม่รู้เหตุละเมิด และไม่รู้ตัวผู้กระทำละเมิด โดยเพิกขู่เหตุละเมิดภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตายเกิน 1 ปี ซึ่งขาดอายุความมรดกตามตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ทำให้รัฐเสียหายที่ไม่อาจได้รับชำระหนี้จากผู้ที่ทำละเมิด

5.7 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 และข้อ 18 ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเข้ามามีบทบาทโดยมีหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และไม่ว่าผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังจะเป็นเช่นใด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็ผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีเพียงอำนาจในการลงนามในคำสั่งเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดหรือไม่เพียงใด เว้นแต่เป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นที่กระทรวงการคลังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจึงจะมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเองได้

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนพบว่า มีหลายคดีที่เจ้าหน้าที่มี

คำขอให้ศาลเพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางด้วยโดยเข้าใจผิดว่าความเห็นของกระทรวงการคลังมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กระทบสิทธิของตน ประกอบกับความเห็นของกระทรวงการคลังมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องยึดถือปฏิบัติตาม ดังนั้น คำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดทางละเมิดและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีจึงน่าจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลัง และมีสิทธิฟ้องคดี อย่างไรก็ตามก็ดี แม้กระทรวงการคลังจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่อย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมและโครงสร้างของการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วเห็นว่า กระบวนการพิจารณาในชั้นการพิจารณาของกระทรวงการคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ที่กระทรวงการคลังวินิจฉัยให้รับผิดชอบไม่อาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังได้

5.8 ปัญหาเรื่องการกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้าเห็นว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ที่มีความประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่งก่อนฟ้องคดี เนื่องจากขั้นตอนการอุทธรณ์ถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามแนวคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุด หากไม่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่เนิ่นๆ คดีมาฟ้องต่อศาล ศาลจะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา เพราะถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง อย่างไรก็ตามก็ดี แม้การอุทธรณ์คำสั่งจะถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง แต่หากพิจารณากฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจะพบว่ากระบวนการในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังมีปัญหาบางประการที่ทำให้การดำเนินการดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18

กำหนดว่า ผู้แต่งตั้งจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งว่า “กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ให้ผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วแต่กรณี วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์มาให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก และกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ หากผู้แต่งตั้งมีความเห็นแตกต่างจากกระทรวงการคลังก็ต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีคำสั่งตามความเห็นที่ถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก”

จะเห็นได้ว่า แม้ข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าวจะไม่ได้มีผลเป็นการยกเว้นขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะศาลปกครองยังเห็นว่าการอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง แต่ข้อกำหนดดังกล่าวก็ส่งผลโดยตรงต่อการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากตามกฎหมายหัวหน้าหน่วยงานของรัฐย่อมผูกพันที่จะต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแม้ต่อมาจะมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังอยู่เช่นเดิม กระบวนการหรือขั้นตอนการอุทธรณ์จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติในการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยหลักการของกระบวนการทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว กระบวนการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถือเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการที่สำคัญเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสแก้ไขทบทวนข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้นในการพิจารณาทางปกครอง และโดยโครงสร้างของระบบการทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองแล้ว กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจเทียบได้กับการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองชั้นต้น เพราะเหตุที่ในประเทศไทยได้กำหนดให้มีศาลปกครอง 2 ระดับชั้นศาล คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด การตีความข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้มีผลเป็นการจำกัดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์หรือทำให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สิ้นผลในทางปฏิบัติ จึงน่าจะเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่สอดคล้องกับปรัชญาของกฎหมายปกครองที่มุ่งจะคุ้มครองเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าความในข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังคงมีผลบังคับต่อไปได้ แต่ควรยกเลิกหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เฉพาะในส่วนที่เป็นการจำกัดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่ควรจะกำหนดให้ผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องผูกพันที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาต่อเนื่องจากการอุทธรณ์ คือ เจ้าหน้าที่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งเพื่อให้พิจารณาทบทวนคำสั่งใหม่ ยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ เนื่องจากมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งตามมาตรา 56 ดังนั้น มาตรา 56 จะให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งสามารถใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งหรือไม่ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติจะไม่มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งไว้ก่อน จึงมีปัญหาที่น่าคิดว่าหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายในระยะเวลาอุทธรณ์ หรือละเลยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะยังต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งให้ใช้เงินทันที และระบบการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ไม่ได้ช่วยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์โดยยึดตามความเห็นของกระทรวงการคลังเหมือนเดิม มิอาจเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาไปจากเดิมได้ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงคำสั่งตามที่ตนเองเห็นสมควร จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งอาจเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองทันที ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ การที่ไม่วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วไปใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.9 ปัญหาเกี่ยวกับการการันต์อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในอายุความข้างต้น แต่มีปัญหาว่าวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ใด ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การันต์อายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องเริ่มนับในวันที่ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งก็คือหัวหน้าของหน่วยงานของรัฐนั่นเองได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ส่วนการจะถือว่าวันใดเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นเห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นคณะกรรมการที่ตั้งโดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาเหตุแห่งการกระทำละเมิด หาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทน และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเช่นนี้จึงเป็นกระบวนการที่ทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดทางแพ่ง¹³

แนวทางที่สอง ให้เริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ลงนามรับทราบรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งให้ต้องรับผิด¹⁴

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1131/2522, ที่ 1623/2531, ที่ 436/2537 และที่ 65/2530

¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3329/2530, ที่ 5489/2533 และที่ 362/2538

แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาทั้งสองแนวทางดังกล่าวได้ตัดสินให้ถือเอาการรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีผลทำให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรับรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน เพียงแต่ยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะถือเอาวันรับรายงานหรือวันลงนามรับทราบและมีคำสั่ง เป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงแต่ละเรื่อง แต่เมื่อกฎหมายให้ับอายุความโดยให้นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด การนับอายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงควรถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด¹⁵

ศาลปกครองวินิจฉัยเกี่ยวกับการนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ว่า สำหรับวันที่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับทราบรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁶ หรือวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้มีคำวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁷

ผู้เขียนเห็นว่าการตีความให้ถือเอาวันที่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับทราบรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือให้ถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันที่เริ่มนับอายุความทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากถ้าในกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ว่าการกระทำละเมิดหรืออยู่ในวิสัยที่จะรู้ว่าการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำละเมิด เช่น มีการลงข่าวในหนังสือพิมพ์โดยระบุตัวผู้กระทำละเมิด หรือมีการรายงานเรื่องให้ทราบแล้วแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

¹⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 529/2544

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.288/2549

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2551

เพื่อให้พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ เนื่องจากเห็นว่ายังมีเวลาในการดำเนินการถึง 10 ปี จึงไม่ต้องรีบดำเนินการ โดยมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในปีที่ 9 และคณะกรรมการฯ รายงานการสอบสวนเมื่อ 9 ปี 6 เดือน หากมีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินภายในอายุความ 10 ปี ก็ไม่ขาดอายุความ แต่จริงๆ แล้วอายุความเริ่มนับแล้วเพราะรู้เหตุและรู้ตัวผู้กระทำละเมิดแล้ว การพิจารณาให้นับอายุความเริ่มตั้งแต่วันที่รับรายงานหรือวันที่มีคำวินิจฉัยสั่งการให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการขยายอายุความจาก 2 ปี เป็น 10 ปี และเป็นผลร้ายแก่เจ้าหน้าที่

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดจากการทำละเมิดในบทนี้ จะเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในระดับการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ และในชั้นการวินิจฉัยคดีของศาล ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงจะถูกต้องและเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เมื่อประมวลปัญหาที่ควรจะต้องมีการแก้ไขแล้วพบว่า ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำละเมิดในลักษณะใดเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยปัญหานี้เกิดจากการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่แตกต่างกัน และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ โดยมีหลายกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้นำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 มาใช้ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือแม้จะนำมาพิจารณาก็ปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าจะต้องนำกฎหมายฉบับใดมาใช้บังคับ จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดนั้น เกิดจากการตีความกฎหมายแตกต่างกันของหน่วยงานของรัฐกับศาลปกครอง และปัญหาว่าการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่เป็นปัญหา เนื่องจากหากหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดจึงไม่ขาดอายุความ และไม่เกี่ยวกับกรณีอายุความสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด ส่วนปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตาย ซึ่งเป็นผลมาจากการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน และปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของความเห็นของกระทรวงการคลัง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ว่าความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้ตนรับผิดเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิตนแล้ว และปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งที่การอุทธรณ์ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐจะต้องสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังเท่านั้น จึงไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งตามที่ตนเห็นสมควรได้ ซึ่งปัญหากรณีนี้ทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกันอีกหลายประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไข และปัญหาสุดท้ายเป็นปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับการศึกษาข้อความคิดว่าด้วยการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย แนวทางการกำหนดขอบเขตความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย การตรวจสอบคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศาลปกครอง ตลอดจนบทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิด ทำให้พบว่า ในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้รับอิทธิพลและแนวความคิดมาจากระบบกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดทางละเมิดของประเทศไทยหลาย ๆ กรณีมีความคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดทางละเมิดของประเทศฝรั่งเศส เช่น กรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่เท่านั้นที่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดร่วม และผู้เสียหายไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดได้ แต่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดเท่านั้น และต้องฟ้องศาลยุติธรรม และหลักเกณฑ์เรื่องการใช้สิทธิไล่เบียดในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ประกอบกันซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดร่วมที่จะต้องรับผิดร่วมกัน หากฝ่ายใดชุดใดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วย่อมมีสิทธิไล่เบียดเอาจากอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้รับผิดตามส่วนของการกระทำที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย และในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่หลายคนต้องถูกไล่เบียดในหนี้อันเดียวกัน จะมีการแบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนตามความร้ายแรงของการกระทำ โดยมีได้ให้รับผิดร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่มีข้อแตกต่างคือ กรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องเข้ามารับผิดโดยถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองเอง ลักษณะของความรับผิดของฝ่ายปกครองเช่นนี้จึงไม่ใช่เป็นการให้ฝ่ายปกครองเข้ามารับผิดแทนเจ้าหน้าที่ แต่เป็นการให้ฝ่ายปกครองเข้ามารับผิดในการกระทำของตนเอง และฐานความรับผิด

ของฝ่ายปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์ที่แยกออกจากความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง จึงแตกต่างจากระบบกฎหมายไทยที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของตน และยังคงใช้ฐานทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาเป็นหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดองค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นมาใหม่ สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณา ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น นอกจากนี้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นคดีต่อศาลได้ แต่ในระบบกฎหมายไทยศาลปกครอง ได้เคยวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นคดีต่อศาลได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เอง จึงไม่ใช่กรณีที่ศาลจำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับให้

ทั้งนี้ ในส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ต่อบุคคลภายนอกที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน และกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนเองสังกัดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และแม้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงก็ตาม ในการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวมจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่การละเมิดเกิดจาก เจ้าหน้าที่หลายคนมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในส่วนของตนเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ จากการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการ ที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้รับผิดชอบใช้ค่า สินไหมทดแทนอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่าศาลได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน ในหลาย ๆ กรณี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังใช้ความระมัดระวังในการกำหนด ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าไม่มี ความเสียหายจึงไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น กรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ในเรื่องที่

เสียหายจึงไม่ต้องรับผิดชอบ กรณีที่ศาลเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความเนื่องจากออกเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กรณีที่ศาลเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงไม่ต้องรับผิดชอบ กรณีที่ศาลเห็นว่าข้อกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง กรณีที่ศาลเห็นว่าข้อกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันไม่ถูกต้อง และกรณีที่ศาลเห็นว่าข้อกำหนดระดับความร้ายแรงของการละเมิดไม่ถูกต้อง

เมื่อพิจารณาแนวทางในการกำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานของรัฐ และกระทรวงการคลัง รวมถึงศาลปกครองแล้วพบว่าคำวินิจฉัยของแต่ละฝ่ายมักจะมีผลการพิจารณาที่แตกต่างกัน ทั้งที่ทุกฝ่ายต่างใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดความรับผิดอันเดียวกัน จึงอาจสรุปปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าการกระทำละเมิดในลักษณะใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้ ในการพิจารณาและวินิจฉัยลักษณะของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงอาจทำได้โดยการศึกษาจากแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคำอธิบายของนักกฎหมาย แต่กระนั้นก็ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการตีความที่แตกต่างกันของหน่วยงานของรัฐ กระทรวงการคลัง หรือแม้แต่ศาลปกครอง เนื่องจากการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีจึงเป็นปัญหาในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่แตกต่างกัน

2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ต่างๆ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจ จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่มีความแตกต่างกันไปตามมุมมองและประสบการณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณา โดยมีหลายคดีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือแม้จะนำมาพิจารณาก็ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

3) ปัญหาเกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ

ปัญหาในข้อนี้มีสาเหตุมาจากการที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งที่ผ่านมามาคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า ถ้าเป็นเรื่องของกฎหมายในส่วนที่เป็นสารบัญญัติให้นำกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นมาใช้ในการวินิจฉัยซึ่งได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นเรื่องของกฎหมายในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้ในการวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันโดยศาลปกครองสูงสุดเองก็มีความเห็นเป็นหลายแนวทาง

4) ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

โดยที่มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องนับแต่วันทำละเมิดไว้ดังเช่นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดว่าการใช้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ทำให้เกิดปัญหาในการตีความการใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยให้นำมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เป็นกฎหมายทั่วไปเฉพาะในส่วนอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดมาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้อายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดด้วย ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่นานที่หน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเนื่องจากรู้เหตุละเมิดล่าช้า เป็นผลให้รัฐต้องเสียเงินงบประมาณแผ่นดินที่ควรจะต้องได้รับการชดใช้คืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

5) ปัญหาว่าการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

ปัญหาในข้อนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินไม่มีผลทำให้อายุความในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากถ้าหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจึงไม่ขาดอายุความ ดังนั้น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจึงไม่มีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

6) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ถึงแก่ความตาย ทั้งกรณีถึงแก่ความตายก่อนและหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องใช้สิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตราดังกล่าวได้เมื่อใด ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าอายุความมรดกเริ่มนับตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แม้ว่าในขณะที่รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกหน่วยงานของรัฐจะยังไม่ทราบว่ามีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก ก็ไม่มีเหตุให้ขยายอายุความการฟ้องทายาทออกไป ส่วนแนวทางที่สอง เห็นว่าอายุความมรดกเริ่มนับตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐยังไม่ทราบว่ามีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก ก็ยังไม่เริ่มนับอายุความมรดก

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วยังมีปัญหาวาบทบัญญัติมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสูงสุดที่หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ทำให้มีข้อที่ต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด

ถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน การที่หน่วยงานของรัฐจะฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน นอกจากจะต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งแล้ว การฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดหรือไม่รวมถึงประเด็นปัญหาว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่รู้เหตุละเมิด และไม่รู้ตัวผู้กระทำละเมิด โดยเพิ่งรู้เหตุละเมิดภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตายเกิน 1 ปี ซึ่งขาดอายุความมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เกิดปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ทำให้รัฐเสียหายที่ไม่อาจได้รับชำระหนี้จากผู้กระทำละเมิด

7) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของความเห็นของกระทรวงการคลัง

การที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมีบทบาทในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย รวมทั้งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อำนาจของกระทรวงการคลังในการวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบหรือไม่นี้ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังเข้าใจว่าตนน่าจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลัง และมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ทั้งที่ กระบวนการพิจารณาในชั้นการพิจารณาของกระทรวงการคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ที่กระทรวงการคลังวินิจฉัยให้รับผิดชอบไม่อาจฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังได้

8) ปัญหาเรื่องการกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การที่ศาลปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีความประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ตนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีในเรื่องการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก่อน แต่ด้วยเหตุที่ระบบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 กำหนดว่า ผู้แต่งตั้งจะต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งว่า ผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ถูกบังคับให้ต้องผูกพันตามความเห็นขององค์การตรวจสอบหรือผู้มีอำนาจสั่งการโดยไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิมได้ จึงเห็นได้ว่ากระบวนการหรือขั้นตอนการอุทธรณ์จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติในการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งจึงเปล่าประโยชน์เนื่องจากไม่ได้ช่วยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์อาจเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์จึงใช้มาตรการบังคับทางปกครองทันทีที่ยังมีหน้าที่ที่ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์อยู่ จึงส่งผลให้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9) ปัญหาเกี่ยวกับการนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบว่ามีกรกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ทราบโดยตรงหรือกรณีที่ทราบโดยปริยาย แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกลับละเลยไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเหตุให้อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังไม่เริ่มนับ เนื่องจากถือว่ายังไม่ได้มีการรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบ หรือยังไม่ได้มีการวินิจฉัยสั่งการจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้การนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องที่กำหนดไว้สองปีไม่อาจใช้บังคับได้ทันที แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐว่าจะริเริ่มให้มีการดำเนินการตามกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อใด จึงดูเหมือนว่าอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ขยายออกไปโดยไม่มีกำหนด ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งจะคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีกำหนดเวลา ศาลจึงต้องนำมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดอายุความทั่วไปในการใช้สิทธิเรียกร้องจากมูลละเมิดที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวเพราะเหตุที่ไม่มีกฎหมายที่กำหนดอายุความในเรื่องดังกล่าวไว้ โดยตีความว่าการใช้สิทธิเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่แม้จะกระทำภายในระยะเวลาสองปีตามมาตรา 10 วรรคสอง แต่ก็ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดซึ่งเป็นอายุความทั่วไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบว่าปัญหาส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ กระทรวงการคลัง และศาลมีความแตกต่างกัน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ดังนี้

1) การยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐานในเรื่องดังต่อไปนี้

1.1) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคำนิยามของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประกอบการพิจารณาวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม แม้การวินิจฉัยลักษณะของการกระทำละเมิดเป็นปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป การกำหนดคำนิยามดังกล่าวน่าจะช่วยให้การพิจารณามีหลักเกณฑ์มากขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่วินิจฉัยถึงลักษณะของการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกัน

1.2) แก้ไขบทบัญญัติในเรื่องอายุความที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ทั้งกรณีที่ผู้กระทำละเมิดโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด และกรณีที่หน่วยงานของรัฐรู้เหตุและรู้ตัวผู้กระทำละเมิดหลังจากที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตายเกิน 1 ปี ว่าหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย

1.3) กรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะไม่มีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการนำกฎหมายมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อน จึงควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายหรือเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลในกรณีดังกล่าว โดยกำหนดให้การพิจารณากฎหมายในส่วนที่เป็นสารบัญญัติเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการพิจารณากฎหมายในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1.4) กรณีอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ควรจะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ตาย โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่ตายให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้นับแต่วันที่รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่และรู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นผู้กระทำละเมิด แต่ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิดด้วย และบัญญัติกฎหมายยกเว้นว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงเหตุละเมิดหลังจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตายเกิน 1 ปี หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องทนายของเจ้าหน้าที่ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่

1.5 การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์คำสั่ง โดยกำหนดให้การอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน และยกเลิกหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เฉพาะในส่วนที่เป็น การจำกัดอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้แต่งตั้งหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) การเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง เพื่อให้การวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน อาจแบ่งออกเป็น

2.1) ปัญหาในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐ ควรเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบได้

2.2) เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของความเห็นของกระทรวงการคลัง เพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจและเพื่อแก้ไขการฟ้องผิดตัวอันจะเป็นการลดคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

2.3) กรณีวันที่เริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบ ศาลปกครองควรที่จะวางแนวคำวินิจฉัยเรื่องนี้ใหม่

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- กิติกุล กิตติวิโรดม. ความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- ขวัญชัย สันตสว่าง. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- จิตติ ดิงศกัทยี่. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.
- ฉันทิกา กุลธำรงค์. ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- บัญญัติกลาง,กรม. สำนักความรับผิดชอบทางแพ่ง. คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการกรมบัญชีกลาง, 2551.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 [ออนไลน์], 2552. แหล่งที่มา: http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=12&title=บทความวิชาการ [2552, ตุลาคม 1]
- พูนศักดิ์ ใสสารจ. ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง 6, 3 (ธันวาคม 2530): 588-589.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2548.
- มนัส แจ่มเวหา. ผู้บังคับบัญชากับความรับผิดชอบทางละเมิด. วารสารกรมบัญชีกลาง 5,1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2552): 9.
- รังสิกร อุปพงศ์. ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ 26, 2 (มิถุนายน 2539): 321.
- รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. ความรับผิดชอบทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดชอบทางละเมิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2542.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบ
อย่างอื่นของฝ่ายปกครอง เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
ศาลปกครอง, 2548.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วารสารนิติศาสตร์
28, 2 (มิถุนายน 2541): 384-385.
- วรวิภา ทวาทศิน. กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี. ใน
คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ
ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- สุจิน ชื้อสุวรรณ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของข้าราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.
- สุพล นิธิไกรพจน์ และคนอื่นๆ. รายงานการวิจัย เรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สถาบัน
วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- สุขุม ศุภนิത്യ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบ
ความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service)
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), 2545.
- ศาลปกครอง, สำนักงาน. สำนักวิจัยและวิชาการ. หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิด
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานศาลปกครอง, 2552.
- ศาลปกครอง, สำนักงาน. สำนักวิจัยและวิชาการ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง. สรุปหลักกฎหมาย
และแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนคดีละเมิด. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาล
ปกครอง, (ม.ป.ป.) (อัดสำเนา)
- ศาลปกครอง, สำนักงาน. เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่
1/2547 เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับคดีละเมิดและความรับ
ผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดโดยสำนักงานศาล
ปกครอง ระหว่างวันที่ 16-18 พฤษภาคม 2547. (อัดสำเนา)

ศาลปกครอง, สำนักงาน. เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นในภูมิภาค เรื่อง การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ณ โรงแรมบีพี สมิหลา บีช โฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท อำเภอ เมือง สงขลา วันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547, หน้า 1-2. (อัดสำเนา)

ศันันท์กร โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวรได้. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

ศักดิ์ สมองชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2544.

ฤทัย หงส์สิริ. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วารสารการพาณิชย์นาวิ 19, 2 (สิงหาคม 2543): 46-48.

ภาษาอังกฤษ

Fairgrieve, Duncan. State Liability in Tort : A Comparative Law Study. New York: Oxford University Press Inc, 2003.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติ
 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
 พ.ศ. 2539

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
 ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539
 เป็นปีที่ 51 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและ
 ยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
 เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”

มาตรา 2¹ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
 ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้ว
 ในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้
 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงาน
 ประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมี
 ฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
 หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนด
 ให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่
 ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้
 โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113/ตอนที่ 60 ก/หน้า 25/14 พุทธศักราช 2539

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอนุญาตเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมี กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับ ความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหาย ยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับ แจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและ อุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขอ อนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีก ไปได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐ ใต้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจาก เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายใน เวลาที่กำหนด

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบ ตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวยุติธรรมและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา 15 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
บรรหาร ศิลปอาชา
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ข

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. 2539

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ขึ้น และกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ สมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”

ข้อ 2¹ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

(1) ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503

(2) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ 13582, 13583 (บคร)/2504 ลงวันที่ 24 เมษายน 2504

(3) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113/ตอนพิเศษ 39 ง/หน้า 1/15 พฤศจิกายน 2539

- (4) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/10283 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516
- (5) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/ว.27274 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2525
- (6) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/21738 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2528
- (7) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/2302 ลงวันที่ 16 เมษายน 2529
- (8) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/12461 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2530
- (9) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/52333 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2530
- (10) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/5975 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2530
- (11) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/23228 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2531
- (12) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/63119 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2531

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดในส่วนที่กำหนดไว้แล้ว
ในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น
ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่ง
ให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
ทางละเมิด

“ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างไรก็ดี
แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ข้อ 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด 1

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ข้อ 6 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่
เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่
จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมาย
ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

ข้อ 9 ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

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

(4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีใช้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ 10 ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ ความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 11 ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 12 ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ 13 ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทนมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมอาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ กระบวนการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

ข้อ 15 คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรับดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้คุณคดีส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ข้อ 19 การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ 17 และข้อ 18 ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

ข้อ 20 ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ให้ผู้แต่งตั้งร่วมร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้ว ถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

(2) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

การชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้มีการตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ

การทำสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 24 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 26 กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำประกันการวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อ 29 ในกรณีตามข้อ 26 ข้อ 27 หรือข้อ 28 ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

หมวด 2

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ข้อ 30 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ข้อ 31 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรับส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ข้อ 34 ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้อคดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 36 ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

ข้อ 37 ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ข้อ 38 ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบียดหรือไม่ หรือจะไล่เบียดให้ชัดใช้เพียงใด และให้นำข้อ 22 ถึงข้อ 29 มาใช้บังคับกับการชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2539

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ค

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ที่ กค 0406.2/ว.60

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๑ กทม. 10400

29 มีนาคม 2548

เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
 เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดกระทรวง อธิบดี อธิการบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ และหัวหน้า
 หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา (พิเศษ) ได้มีคำวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ
 แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
 พ.ศ. 2539 กรณีการมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่า
 สิ้นไหมทดแทนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 และเจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งนั้น
 ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวรวมทั้งการมีคำสั่งไปก่อนที่กระทรวงการคลังจะให้ความเห็นโดย
 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นโดยสรุปว่า

1. การมีคำสั่งตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์
 การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐที่เป็น
 ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง
 เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของ
 กระทรวงการคลังด้วย

2. กรณีหน่วยงานของรัฐได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ
 ในระหว่างนั้นได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนและผู้รับคำสั่งดังกล่าวได้อุทธรณ์
 คำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ควรรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังก่อน แต่หาก
 พิจารณาแล้วเห็นว่าถ้าไม่ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่
 ทางการก็สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาตรวจสอบของ
 กระทรวงการคลัง

3. หากกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นต่างจากหน่วยงานของรัฐ
 หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องมีคำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเพิกถอนคำสั่ง

เดิมทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วแต่กรณีกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ข้างต้นและลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ จึงขอแนะนำขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1. กรณีผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบไปก่อน โดยไม่รอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 วรรคห้า และผู้ถูกบังคับได้อุทธรณ์คำสั่ง ให้หน่วยงานของรัฐแจ้งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังทราบภายในกำหนดเวลา 5 วัน นับแต่ได้รับคำอุทธรณ์และรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

1.1 กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ให้ผู้แต่งตั้งและหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วแต่กรณี วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

1.2 กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ดังนี้

ก. หากผู้แต่งตั้งเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาและหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

2. กรณีผู้แต่งตั้งได้มีคำสั่งหลังจากทราบผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคหนึ่งแล้ว และผู้ถูกบังคับตามคำสั่งได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติดังนี้

2.1 หน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค ให้ผู้แต่งตั้งและหรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วินิจฉัยสั่งการ คำอุทธรณ์ดังกล่าวตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์มาให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

2.2 หน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งพิจารณาคำอุทธรณ์ประกอบกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ดังนี้

ก. หากผู้แต่งตั้งเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

ข. หากผู้แต่งตั้งไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งส่งคำอุทธรณ์และความเห็นดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาและหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้อง โดยไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวงการคลังพิจารณาอีก

อย่างไรก็ดีในการวินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือควบคุม และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วแต่กรณีวินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาคำอุทธรณ์ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ หากได้วินิจฉัยสั่งการและหรือพิจารณาคำอุทธรณ์ไปโดยแตกต่างไปจากผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และการวินิจฉัยสั่งการและหรือการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ในภายหลัง ผู้แต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแลหรือควบคุม และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าว แล้วแต่กรณี จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด

อนึ่ง เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจหน้าที่
ของผู้ออกคำสั่งที่จะใช้ดุลพินิจ ดังนั้น จึงเห็นควรให้นำขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติข้างต้นไป
ประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ
ประกอบ ตันติยาพงศ์
(นายประกอบ ตันติยาพงศ์)
รองปลัดกระทรวงการคลัง
หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน

กรมบัญชีกลาง
สำนักความรับผิดชอบทางแพ่ง
กลุ่มพัฒนาและบริหารงานละเมิดและแพ่ง
โทร. 0 2271 1999
Call center 0 2271 0686 – 90 ต่อ 6415
Email : civilbur@cdg.go.th

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา 421 การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 423 ผู้ใดกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้ หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขา เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ว่าข้อความนั้นไม่จริง แต่หากควรจะรู้ได้

ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมีทางได้เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่

มาตรา 425 นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำให้ไปในทางการที่จ้างนั้น

มาตรา 426 นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดเชยจากลูกจ้างนั้น

มาตรา 427 บทบัญญัติในมาตราทั้งสองก่อนนั้น ท่านให้ใช้บังคับแก่ตัวการและตัวแทนด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 429 บุคคลใดแม้ไร้ความสามารถเพราะเหตุเป็นผู้เยาว์หรือวิกลจริต ก็ยังต้องรับผิดชอบในผลที่ตนทำละเมิด บิดามารดาหรือผู้อนุบาลของบุคคลเช่นว่านี้ย่อมต้องรับผิดชอบร่วมกับเขาด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น

มาตรา 430 ครูบาอาจารย์ นายจ้าง หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลบุคคลผู้ไร้ความสามารถ อยู่เป็นนิตยภัตก็ดี ชั่วครั้งคราวก็ดี จำต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ไร้ความสามารถในการละเมิด ซึ่งเขาได้กระทำการในระหว่างที่อยู่ในความดูแลของตน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นๆ มิได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร

มาตรา 431 ในกรณีที่กล่าวมาในสองมาตราก่อนนั้น ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 426 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 433 ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะสัตว์ ท่านว่าเจ้าของสัตว์หรือบุคคลผู้รับเลี้ยงรักษาไว้แทนเจ้าของ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ฝ่ายที่ต้องเสียหายเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่สัตว์นั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอันสมควรแก่การเลี้ยงการรักษาตามชนิดและนิสัยของสัตว์ หรือตามพฤติการณ์อย่างอื่น หรือพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นย่อมจะต้องเกิดขึ้นทั้งที่ได้ใช้ความระมัดระวังถึงเพียงนั้น

อนึ่ง บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบดังกล่าวมาในวรรคต้นนั้น จะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่บุคคลผู้ที่เร้าหรือยั่วสัตว์นั้นโดยละเมิด หรือเอาแก่เจ้าของสัตว์อื่นอันมาเร้าหรือยั่วสัตว์นั้นๆ ก็ได้

มาตรา 434 ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นก่อสร้างไว้ชำรุดบกพร่องก็ดี หรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอก็ดี ท่านว่าผู้ครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ถ้าผู้ครองได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดเสียหายจะนั้นแล้ว ท่านว่าผู้เป็นเจ้าของจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนั้น ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงความบกพร่องในการปลูกหรือค้ำจุนต้นไม้หรือกอไผ่ด้วย

ในกรณีที่กล่าวมาในสองวรรคข้างต้นนั้น ถ้ายังมีผู้อื่นอีกที่ต้องรับผิดชอบในการก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วยไซ้ ท่านว่าผู้ครองหรือเจ้าของจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่ผู้นั้นก็ได้

มาตรา 436 บุคคลผู้อยู่ในโรงเรือนต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดเพราะของตกหล่นจากโรงเรือนนั้น หรือเพราะทิ้งขว้างของไปตกในที่อันมิควร

มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย



ภาคผนวก จ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษา	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
อ.79/2549	นายสุรณ เข้มเพ็ชร	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	104
อ.288/2549	นายณรงค์ฤทธิ์ ประสิทธิินาค	นายกเทศมนตรีตำบลมะขามคู่ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มะขามคู่ เดิม) ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2 ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ที่ 3	142
อ.329/2549	รองศาสตราจารย์ ศุวศา กานตวนิชกูร กับพวก รวม 2 คน	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	126
อ.338/2549	นายสมชัย พานนนท์	อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	107
อ.339/2549	นายชัยณรงค์ กมลบาล	อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	107
อ.358/2549	ศาสตราจารย์ เกษม วัฒนชัย	สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัย เดิม) ที่ 1 กรมบัญชีกลาง ที่ 2 กระทรวงการคลัง ที่ 3	75, 127

คำพิพากษา	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
อ.359/2549	นายสุชาติ เมืองแก้ว	สำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัย เดิม) ที่ 1 กรมบัญชีกลาง ที่ 2 กระทรวงการคลัง ที่ 3	75, 127
อ.360/2549	สำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษา (สำนักงานปลัด ทบวงมหาวิทยาลัย เดิม)	นายสุชาติ เมืองแก้ว ที่ 1 ศาสตราจารย์ เกษม วัฒนชัย ที่ 2	75, 127
อ.366-367 /2549	นายเกษม ประสพเหมาะ กับพวกรวม 2 คน	องค์การบริหารส่วนตำบลชะแมบ	54
อ.72/2550	นายประสิทธิ์ จันทรากุลศิริ	กรมสรรพากร ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	74, 107, 125
อ.73/2550	นายदनัย ศรีพรหมา	กรมสรรพากร ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	107, 125
อ.131/2551	นายอนุกล อินทร ที่ 1 กับพวกรวม 3 คน	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าชี ที่ 1 กรมบัญชีกลาง ที่ 2	113
อ.294/2551	องค์การบริหารส่วนจังหวัด พัทลุง	นางพริ้ม อินทรสนิท ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ประสิทธิ์ อินทรสนิท	133
อ.357/2551	สิบตำรวจโท จักร์ เกิดมุด	องค์การบริหารส่วนตำบล หนองปลาไหล	111

คำพิพากษา	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
อ.10/2552	นายคำพอง อุ่นแก้ว	เทศบาลเมืองสกลนคร	62,69, 121
อ.63/2552	นางปัทมา คุณะธนานนท์	กรมบังคับคดี	63
อ.70/2552	นางนวลนาง พิมพ์คำ	โครงการชลประทานจังหวัด หนองบัวลำภู ที่ 1 กรมชลประทาน ที่ 2	
อ.96/2552	นายสินชัย ฉายอรุณ โดยนางลิดา ฉายอรุณ ผู้เข้าแทนที่คู่กรณี ผู้ถึงแก่ความตาย	อธิบดีกรมศุลกากร	101
อ.249/2552	นางพิสมัย แอกทอง	จังหวัดหนองคาย ที่ 1 กรมบัญชีกลาง ที่ 2 สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ที่ 3	87
อ.388/2552	นายชายเขต มีประเทศ กับพวกรวม 3 คน	กรมปศุสัตว์ ที่ 1 กรมบัญชีกลาง ที่ 2	65
อ.103/2553	นางบุญมี เทศนธรรม	นายกเทศมนตรีตำบลวานรนิวาส ที่ 1 ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ที่ 2	87
อ.146/2553	นายคำรณ เพี้ยแก้ว	กรมธุรกิจพลังงาน (กรมพัฒนา ธุรกิจการค้าและกรมทะเบียน การค้า เดิม)	104, 121

คำพิพากษา	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
อ.153/2553	นายระเนศพล หรือธเนศพล วณภูมิ	กระทรวงการคลัง ที่ 1 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (กรมป่าไม้ เดิม) ที่ 2	86
อ.194/2553	นายมัญญู ศรีคำไทย	สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี เขต 1 ที่ 1 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ที่ 2 กระทรวงการคลัง ที่ 3	127
อ.259/2553	นายอัครพงศ์ นาคะปักษิณ กับพวกรวม 2 คน	กรมปศุสัตว์ ที่ 1 อธิบดีกรมปศุสัตว์ ที่ 2	115

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำสั่ง	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
ร.113/2545	กรมสรรพากร	นางสมหมายหรือพุทธิมน พัทธพงษ์ศักดิ์ หรือองคศิลป์ กับพวกรวม 3 คน	75
ร.130/2545	นายประกอบ ชูดำ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม	87
ร.303/2545	นายทรงศักดิ์ โรจน์กิตติสกุล กับพวกรวม 3 คน	กระทรวงยุติธรรม	61

คำสั่ง	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
ร.33/2546	นางพรรณณี สังข์เครือ	สำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ	126
ร.331/2546	เทศบาลเมืองชลบุรี	อดีตนายกเทศมนตรีเมืองชลบุรี ที่ 1 ปลัดเทศบาลเมืองชลบุรี ที่ 2 เทศมนตรีเมืองชลบุรี ที่ 3 ผู้อำนวยการกองอนามัย ที่ 4 ผู้อำนวยการกองช่าง ที่ 5	76, 127
ร.565/2546	นายนิรินทร์ โพธิ์งาม	เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 1 นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 2 จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 3 ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 4	86
ร.579/2547	นางประจวบ อินทสุวรรณ	นายประเทือง ละลอก ที่ 1 นายสอ้าน มณีพงษ์ ที่ 2 สภาตำบลทุ่งผึ้ง ที่ 3 นายวินัย สิทธิมณฑล ที่ 4 นายอำเภอหนองขาหย่าง ที่ 5 นายสุรพล หรรวระณะ ที่ 6	63
ร.37/2548	นางสรณีย์ หรือ ปรีดา ศรีปฏิยุทธ์วงศ์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปรางหมู่ที่ 1 นายอำเภอเมืองพัทลุง ที่ 2	89

คำสั่ง	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
ร.219/2548	นางสุวิมล นกนวล	จังหวัดอุทัยธานี ที่ 1 ผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี ที่ 2 กระทรวงการคลัง ที่ 3 นางชูศิลป์ ว่องวิทย์กร หรือ ว่องวิทย์การ ที่ 4 นายสุพจน์ ธรรมรังษี ที่ 5 นายจิรวัดน์ เขียวชาญ ที่ 6 นายสมชาย มงคลพร หรือมลคพร ที่ 7 นายคะนิง จันท์สงเคราะห์ ที่ 8	90
ร.788/2549	กรมศุลกากร	นายชุมพล วัฒนาหาญนุวัฒน์ ในฐานะทนายทโดยธรรมของ นายกลาง วัฒนาหาญนุวัฒน์	77
ร.362/2550	สำนักงานปลัดกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา	นางพิมพ์พันธ์ บ้องนพภา กับพวกรวม 3 คน	78
ร.491/2551	องค์การบริหารส่วนตำบล ชัยชุมพล	นายเจริญ มูลเค้า กับพวก รวม 3 คน	101
ร.503/2551	นายโฆสิต กำลังผล	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ที่ 1 กรมบัญชีกลาง ที่ 2	87
ร.579/2551	กรมศุลกากร	นางจิตาเรีย์ เรืองสมบุรณ์ กับพวกรวม 3 คน	77,134, 136, 142

คำสั่ง	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
ร.40/2552	นายอรุณรักษ์ บำรุงรักษ์	อธิบดีกรมศุลกากร	91
ร.175/2552	กรุงเทพมหานคร	นางสุทธิรา โกษากรณ์ กับพวกรวม 2 คน	134
ร.283/2552	กรมศุลกากร	นายวิสันต์ ฉายอรุณ ในฐานะทนายาทโดยธรรมของ นายสินชัย ฉายอรุณ กับพวกรวม 5 คน	78, 133
ร.478/2552	องค์การบริหารส่วนตำบลชะแมบ	นางสาวณัฐิตา สาระกุล กับพวกรวม 4 คน	75
ร.485/2552	กรมสรรพากร	นางเข็มทราย จันทะรี ในฐานะทนายาทโดยธรรมของ นายพูนวิทย์ จันทะรี กับพวกรวม 3 คน	78
ร.328/2553	องค์การบริหารส่วนตำบล บางคู้	นางสุภาพ เทียงมาก กับพวกรวม 4 คน	77, 134

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง

คำพิพากษา	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
401/2547	นายธรรมยศ ศรีช่วย กับพวกรวม 3 คน	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและ อนุรักษ์พลังงาน (กรมพัฒนาและ ส่งเสริมพลังงาน เดิม) ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	97
663/2552	นายไพบุลย์ ผลดี กับพวกรวม 4 คน	กรมศุลกากร ที่ 1 อธิบดีกรมศุลกากร ที่ 2 กระทรวงการคลัง ที่ 3 ปลัดกระทรวงการคลัง ที่ 4	97,99
674/2552	นายสมศักดิ์ นุ่นโชติ	กรมศุลกากร ที่ 1 อธิบดีกรมศุลกากร ที่ 2	94,98
696/2552	นายธงชัย พฤกษนันทนหาร	กรมศุลกากร ที่ 1 อธิบดีกรมศุลกากร ที่ 2	95
684/2552	นายสุวิป สุรัตน์กุล กับพวก รวม 6 คน	กรมศุลกากร ที่ 1 อธิบดีกรมศุลกากร ที่ 2 กระทรวงการคลัง ที่ 3 ปลัดกระทรวงการคลัง ที่ 4	98
73/2553	นายสุรชัย โรจน์กิตติชัย กับพวกรวม 9 คน	กรมศุลกากร ที่ 1 อธิบดีกรมศุลกากร ที่ 2	99
88/2553	นายวินัย จันท์สมวงศ์	กรมศุลกากร ที่ 1 อธิบดีกรมศุลกากร ที่ 2	100

คำพิพากษา	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
96/2553	นายสุรศักดิ์ สุนทรสารทูล	อธิบดีกรมศุลกากร ที่ 1 กรมศุลกากร ที่ 2	98,109
194/2553	นายอรุณรักษ์ บำรุงรักษ์	อธิบดีกรมศุลกากร	99

คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก

คำพิพากษา	ชื่อผู้ฟ้องคดี	ชื่อผู้ถูกฟ้องคดี	หน้า
48/2553	นางพัชรี ต่ายวัลย์	เลขาธิการคณะกรรมการการ อาชีวศึกษา (อธิบดีกรม อาชีวศึกษา) ที่ 1 กระทรวงการคลัง ที่ 2	110

ศูนย์วิทยพัทยาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวจิตาภา มุสิกชนเสฏฐ์ เกิดเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2523 ที่กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2545 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อพ.ศ. 2550 ปัจจุบันรับราชการที่สำนักงานศาลปกครอง ในตำแหน่ง พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย