

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๕๙

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ความเห็นของ
คณะกรรมการกฤษฎีกาและคดีปกครอง ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ ๑

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๖๕

บทที่ ๑

แนวความคิดและความเป็นมาของกฎหมาย

๑. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๖๕

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๖๕ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

ก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ แต่เดิมมานั้นประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยต่างใช้หลักว่ารัฐไม่ต้องรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เว้นแต่เข้ากรณีที่ถูกกฎหมายยกเว้นไว้ โดยอย่างหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำละเมิดไม่ได้ (The King can do wrong)” หรือหลักที่ว่ารัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดจึงไม่ต้องรับผิดในค่าเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ ต่อมาหลักการดังกล่าวได้เปลี่ยนกลับกัน คือ รัฐต้องรับผิดเว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นความรับผิดไว้สำหรับประเทศไทยก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ นั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้วก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในภายหลังได้ตามมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสามารถไล่เบี้ยได้เต็มจำนวน และถ้าเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดก็ต้องรับผิดแบบลูกหนี้ร่วม กล่าวคือ จะต้องรับผิดเต็มจำนวนของความเสียหาย ถ้าไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ คนที่เหลือ ก็ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจนเต็มจำนวน นอกจากนี้ในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจชดใช้ได้ก็อาจจะถูกหน่วยงานของรัฐฟ้องล้มละลาย ส่งผลทำให้ขาดคุณสมบัติของการเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ จนต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการทำให้ได้รับความเดือดร้อนมาก

การใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่แล้วกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นอกจากผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ได้อีกด้วย และหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิที่จะไล่เบี้ยคืนจากเจ้าหน้าที่ได้ดังนี้

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เป็นลูกจ้างหรือพนักงานราชการ โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ ที่บัญญัติว่า “นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่ง ลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง” และหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยตามมาตรา ๔๒๖ ที่บัญญัติว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

๒. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เป็นข้าราชการ โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจ ทำการแทนนิติบุคคลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนิติบุคคล นั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย”

เรื่องการไล่เบี้ยเต็มจำนวนของความเสียหายดังกล่าว เคยมีคดีที่กระทรวงสาธารณสุข ฟ้องไล่เบี้ยแก่พยาบาลประจำตึกคลอด ๒ ราย ซึ่งเป็นพยาบาลเวร และขณะนั้นมีนักศึกษาพยาบาลมาฝึกงานด้วย โดยเหตุเกิดเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ ได้มีหญิงคนหนึ่งมาคลอดบุตรเป็นเพศหญิงที่โรงพยาบาลทั่วไปแห่งหนึ่งทางภาคใต้ หลังจากทำคลอดได้นำเด็กเข้าห้องทารกแรกคลอดเพื่อให้ความอบอุ่น พอดีตู้อบเสีย หัวหน้าพยาบาลเวรจึงได้ใช้ให้นักศึกษาพยาบาลนำกระเป๋าน้ำร้อนไปให้ความอบอุ่นแก่เด็กแทน ส่วนพยาบาลเวรอีกคนซึ่งมีหน้าที่ดูแลห้องทารกแรกคลอดได้ไปพักผ่อนที่ระเบียงและเข้าห้องน้ำ ปรากฏว่าน้ำร้อนได้ซึมออกจากฝาจุกเกลียวไหลซึมออกมาถูกเด็กทารกทำให้ลำตัวด้านขวาและมือขวาบาดเจ็บสาหัส พิจารตลอดชีวิต กระดูกนิ้วมือเปื่อยหลุดหายเหลือแต่หัวแม่มือและนิ้วมือครึ่งหนึ่ง บิดามารดาของเด็กดังกล่าวได้ฟ้องกระทรวงสาธารณสุข และพยาบาลทั้ง ๒ ราย เป็นจำเลย ศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อปี ๒๕๒๕ สรุปว่าพยาบาลทั้ง ๒ ราย มีหน้าที่ควบคุมดูแลนักศึกษาพยาบาลฝึกงานและดูแลห้องทารกแรกคลอด กลับใช้และปล่อยให้ นักศึกษาพยาบาลฝึกงานเป็นผู้ใช้กระเป๋าน้ำร้อนให้ความอบอุ่นแก่เด็กแต่เพียงลำพัง เป็นการกระทำละเมิด ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงให้จำเลยทั้งหมดร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายฐานละเมิด รวมเป็นเงิน ๕๑๐,๑๒๘.๗๖ บาท ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน คดีถึงที่สุด กระทรวงสาธารณสุขได้จ่ายค่าเสียหายตามคำพิพากษา ต่อมากระทรวงสาธารณสุขได้ฟ้องพยาบาลทั้ง ๒ ราย เป็นจำเลย โดยฟ้องไล่เบี้ยคืนจำนวน ๕๑๐,๑๒๘.๗๖ บาท คดีนี้หัวหน้าพยาบาลเวร ได้ต่อสู้คดีจนถึงศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มี คำพิพากษาสรุปว่าในคดีก่อนพยาบาลทั้ง ๒ ราย ได้กระทำละเมิดต่อเด็กจนได้รับอันตรายสาหัสและพิจารณาตลอดชีวิต และการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในหน้าที่ของพยาบาลซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นนิติบุคคล กระทรวงสาธารณสุขจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่กระทรวงสาธารณสุขมีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่จำเลยผู้กระทำละเมิดได้เมื่อได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายไปแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๕๔/๒๕๓๖)

สำหรับความรับผิดชอบแบบลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เมื่อปี ๒๕๒๕ ได้มีอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ดำรงตำแหน่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผ่อนชำระหนี้เงินให้แก่ทางราชการจากการทำละเมิด เนื่องจากตนควรรับผิดชอบเพียงบางส่วนเพราะมีเจ้าหน้าที่ร่วมกันทำละเมิดหลายคนและกรมที่ดินก็มีส่วนผิดด้วย แต่กลับต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ และผลักดันจนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ โดยจำกัดความรับผิดของเจ้าหน้าที่เฉพาะที่ได้ทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

๒. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีทั้งที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กระทำไปโดยที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานราชการ ส่วนการกระทำที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์หรือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น ขับรถยนต์จากบ้านพัก เพื่อจะมาปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาล ปรากฏว่าระหว่างทางได้ขับไปชนคนตาย กรณีเช่นนี้ถือว่าเจ้าหน้าที่นั้นกระทำในเรื่องส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ นั้น ถือว่าเป็นการกระทำ "แทนหน่วยงานของรัฐ" หากทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐก็ต้องรับภาระในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ จึงมีเจตนารมณ์ดังกล่าวปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า
“หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชน เป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระที่โอนไปจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะจ่ายเงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็น

ปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ทั้งหมด จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ประกอบด้วยโดยถือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป เช่น คำว่าละเมิดในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัตินิยามไว้ ก็ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ มาใช้ คือ “มาตรา ๔๒๐ ผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” นอกจากนี้ เรื่องค่าสินไหมทดแทน การคิดดอกเบี้ย นิรโทษกรรม หรือผู้ถูกละเมิดมีส่วนผิดด้วย ก็ต้องนำหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับด้วย ส่วนหลักเกณฑ์ต่างๆที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ นั้น ถือว่าเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะที่ยกเว้นหลักเกณฑ์ทั่วไป เช่น เรื่องอายุความเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ก็ตามทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่และมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ ได้บัญญัติอายุความไว้ว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าว (กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่และมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่) ให้มีกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่าอายุความดังกล่าวเป็นอายุความเฉพาะแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดอายุความทั่วไป คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ บัญญัติไว้ว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้น ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

บทที่ ๒

ผู้ที่เกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๖๕

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๖๕ ได้บัญญัติถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ๓ ฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ และผู้เสียหาย ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก

๑. เจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๖๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด”

๑.๑ ข้าราชการ และพนักงาน คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีกฎหมายหรือระเบียบเฉพาะกำหนดไว้ว่าให้เป็นข้าราชการหรือพนักงาน โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเทศบาล พนักงานของรัฐ พนักงานของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

๑.๒ ลูกจ้าง นั้น หมายความรวมทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวด้วย เช่น ลูกจ้างประจำของหน่วยงานราชการ ลูกจ้างชั่วคราวเงินนอกงบประมาณประเภทเงินบำรุงของโรงพยาบาลและสถานอนามัยต่างๆ เป็นต้น ส่วนผู้รับจ้างเหมาบริการซึ่งจัดจ้างให้มาทำงานโดยอาศัยสัญญาจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ แม้จะทำงานคล้ายกับข้าราชการและมักจะเรียกกันติดปากกันว่าลูกจ้าง ก็ไม่ถือว่าอยู่ในความหมายของลูกจ้างตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น ผู้ที่รับจ้างเหมาบริการให้ทำความสะอาด ขาม เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย พนักงานขับรถยนต์ เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล หรือจ้างให้ปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆเฉพาะเรื่องเฉพาะคราว เป็นต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๘๔๕/๒๕๔๒ ว่าลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่จะอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๖๕ ได้นั้นจะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและได้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ และการที่จะพิจารณาว่าลูกจ้างคนใด เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๖๕ หรือไม่นั้น อาจพิจารณาโดยจำแนกตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลในสังกัด ซึ่งแยกพิจารณาออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือนการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดย

กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ และลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นครั้งคราวเฉพาะงานไม่ว่าจะมีสัญญาจ้างหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๓ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น คำว่า ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น นั้น กว้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดก็ตาม ซึ่งการแต่งตั้งให้ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ใดบ้างนั้น ต้องมีกฎหมายหรือระเบียบ กำหนดให้อำนาจในการแต่งตั้งไว้ หรืออาจแต่งตั้งโดยระบุตำแหน่งไว้ในกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติองค์การเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๘ บัญญัติให้มีคณะกรรมการขององค์การเกษตรกรรม” ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าแปดคนแต่ไม่เกินสิบสี่คน ทั้งนี้รวมถึงผู้อำนวยการซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหรือถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการ สำหรับความหมายของคำว่า “ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นนี้” คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยมีความเห็นดังนี้

(๑) เรื่องเสร็จที่ ๓๕๘/๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะกระทำการอันถูกกล่าวหาว่าละเมิดต่อ กฟผ. ในการดำเนินการเตรียมการแปรรูป กฟผ. นั้น นาย ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และนาย ป. ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระบุตัวบุคคลเป็นการเฉพาะ (ผู้ลงนามแต่งตั้ง คือ ปลัดกระทรวงพลังงาน ในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) และแต่งตั้งจากกรรมการในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ บุคคลทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นตามนิยามของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของบุคคลทั้งสองในฐานะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจเป็นการปฏิบัติภารกิจเฉพาะให้กับ กฟผ. เท่านั้น โดยที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตและเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่อย่างใด

(๒) เรื่องเสร็จที่ ๕๕๓/๒๕๔๗ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรตำบล เจ้าหน้าที่ตำบลและหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้ว จะเห็นว่า บุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ป้องกันอันตรายและรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหรือหมู่บ้าน แม้แต่แพทย์ประจำตำบลซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ด้านการสาธารณสุขในตำบลนั้นแล้ว ยังมีหน้าที่ช่วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรักษาความสงบเรียบร้อยตามที่มีการมอบหมายจากกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน สำหรับราษฎรนั้น ข้อ ๑๓ วรรคสามและวรรคสี่ ของข้อปฏิบัติว่าด้วยการเบิกจ่าย การเก็บรักษา และการจำหน่ายอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนที่ใช้สำหรับหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๒๔ ของกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งใช้ราษฎร โดยต้องปรากฏรายชื่อราษฎรประกอบคำสั่งหรือแผนรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน และกำหนดรายการสั่งใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหรือแผนนั้นด้วย โดยถือว่าการใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนนั้นเป็นการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากราชการและได้รับสิทธิและความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และข้อ ๑๔ ยังได้กำหนดให้ราษฎรต้องส่งมอบอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนคืนทันทีเมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้ราษฎรดำเนินการป้องกันตนเองและรักษาความสงบเรียบร้อย แม้บุคคลประเภทต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่ได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่ก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ จึงถือได้ว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นให้แก่หน่วยงานของรัฐและอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จึงต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

๒. หน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย” จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว จะต้องจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยผลของกฎหมาย เช่น จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ยังจะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินด้วย ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูง เคยมีความเห็นและคำสั่งดังนี้

(๑) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๕๘/๒๕๕๒ ความรับผิดชอบทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึง จังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ แต่ไม่หมายความถึง สถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดหรือประจำอำเภอแล้วแต่กรณี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของโรงพยาบาลซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่มีผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือฟ้องผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจ

(๒) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๕๓/๒๕๔๗ เมื่อเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเสียหายจากการที่ต้องซื้อที่ดินในราคาที่สูงเกินความเป็นจริงเนื่องจากการออกหนังสือรับรองราคาประเมินที่ดินของนาย พ. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกรมที่ดิน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่นาย พ. สังกัด ผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ คือ อธิบดีกรมที่ดิน อย่างไรก็ตาม อธิบดีกรมที่ดินอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา ๓๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔

(๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๘ การฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย กรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จังหวัดระยอง) นั้น เห็นว่าหน่วยงานของรัฐที่จะถูกฟ้องคดี

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะดังนี้ ๑) เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ๒) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ ๓) มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้ ฉะนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ใช่หน่วยงานดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย และในส่วนของกรณีผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้นเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงสำนักงานที่ดินจังหวัดระยองเท่านั้นมิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ที่จะถูกฟ้องให้ชดเชยค่าเสียหายได้ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่เรียกกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และให้ศาลปกครองชั้นต้นเรียกกรมที่ดินเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมในส่วนที่ให้รับคำฟ้อง

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ จึงมีดังนี้

(๑) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา โดยส่วนราชการดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือบางกรณีอาจปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะหรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

(๔) รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ส่วนใหญ่จะมีชื่อขึ้นต้นว่า “การ” เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค การรถไฟแห่งประเทศไทย รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ส่วนรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๕๔๖ โดยมีชื่อขึ้นต้นว่า “องค์การ” เช่น องค์การคลังสินค้า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทขนส่ง จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือ รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

จึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๕) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งขณะนี้ได้กำหนดขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- ๑) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- ๒) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- ๓) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- ๔) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ๕) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- ๖) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- ๗) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๘) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- ๙) สถาบันพระปกเกล้า
- ๑๐) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- ๑๑) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- ๑๒) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ๑๓) สำนักงานศาลปกครอง
- ๑๔) สำนักงานศาลยุติธรรม
- ๑๕) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- ๑๖) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- ๑๗) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- ๑๘) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- ๑๙) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- ๒๐) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- ๒๑) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
- ๒๒) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- ๒๓) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- ๒๔) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- ๒๕) แพทยสภา
- ๒๖) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

- ๒๓) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ๒๔) สภาเกษตรกร
- ๒๕) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- ๓๐) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- ๓๑) ทันตแพทยสภา
- ๓๒) สภาการพยาบาล
- ๓๓) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- ๓๔) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- ๓๕) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- ๓๖) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์
- ๓๗) ศุภสภา
- ๓๘) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- ๓๙) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- ๔๐) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

๓. ผู้เสียหาย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับผู้เสียหายไว้ในมาตรา ๕ ถึงมาตรา ๙ มาตรา ๑๑ ถึงมาตรา ๑๒ แต่มิได้บัญญัตินิยามของคำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องถือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ ว่า “ผู้เสียหาย” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือนัยหนึ่ง “บุคคลภายนอก” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ได้แก่ ๑) บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือหน่วยงานแห่งอื่นก็ตาม สำหรับกรณี นาย ส. พนักงานขับรถบรรทุกน้ำ และ นาย ป. ลูกจ้างประจำตำแหน่งคนงาน ออกปฏิบัติงานด้วยกัน นาย ส. ได้ขับรถพลิกคว่ำ ทำให้บุคคลทั้งสองได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย เมื่อ นาย ป. ไม่มีส่วนร่วมในการทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ นาย ส. นาย ป. จึงเป็นผู้เสียหายตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีสิทธิเรียกร้องให้กรุงเทพมหานครใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้

บทที่ ๓

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. องค์ประกอบของการกระทำละเมิด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้บัญญัตินิยามของคำว่า "ละเมิด" ไว้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด มาตรา ๔๒๐ ที่บัญญัติไว้ว่า "มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น" ดังนั้น การกระทำละเมิด จึงมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑.๑ เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น

การกระทำ หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก และรวมถึงการงดเว้นที่จะกระทำการอันมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ สัญญา วิชาชีพ แต่ไม่รวมถึงหน้าที่ตามศีลธรรม การกระทำที่จะเป็นการทำละเมิดได้จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น เท่านั้น ถ้าทำต่อตนเองก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๓๐๘/๒๕๔๘ จำเลยทั้งสองประกอบกิจการโรงงานส่งเสียงดังและมีการพนีสั่งกลิ้งหมื่นเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายแก่อนามัยและเดือดร้อนรำคาญอันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสอง จึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ทั้งสองตาม ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด มาตรา ๔๒๐ หากจำเลยทั้งสองมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่ห้ามมิให้จำเลยทั้งสองกระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายและเดือดร้อนรำคาญแก่โจทก์ทั้งสอง โจทก์ทั้งสองขอขอบังคับคดีได้ซึ่งยอมทำให้ความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญระงับสิ้นลง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๒๓/๒๕๔๒ การที่พนักงานรักษาความปลอดภัยของจำเลยที่ ๑ ไม่ระมัดระวังตรวจบัตรจอดรถโดยเคร่งครัด อันเป็นการงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันการโจรกรรมรถยนต์ เป็นผลโดยตรงทำให้รถยนต์ของนาย ส. ถูกลักไป และเป็นการประมาทเลินเล่อ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อนาย ส. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำไปในทางการที่จ้างของจำเลยที่ ๑ ดังนั้น จำเลยที่ ๑ ในฐานะนายจ้างต้องร่วมรับผิดกับพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งเป็นลูกจ้างของตนในผลแห่งละเมิดต่อนาย ส. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๕ ส่วนจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นตัวการมอบหมายให้จำเลยที่ ๑ เป็นตัวแทนดูแลรักษาความปลอดภัยในบริเวณลานจอดรถของศูนย์การค้าดังกล่าว จึงต้องร่วมรับผิดในผลแห่งละเมิดซึ่งตัวแทนของจำเลยที่ ๒ ได้

กระทำไปในทางการที่มอบหมายให้ทำแทนนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๓ ประกอบด้วยมาตรา ๔๒๐ จำเลยทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๔/๒๕๒๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินของสุขาภิบาลกำหนดให้ต้องมีกรรมการควบคุมการไปรับเงินที่ธนาคาร หากจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ตั้งกรรมการไปรับเงินร่วมกับจำเลยที่ ๑ ตามระเบียบ กรรมการก็อาจควบคุมมิให้จำเลยที่ ๑ ปลอมใบขอถอนเงินและรับเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบดังกล่าวของจำเลยที่ ๒ จึงเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้สุขาภิบาลโจทก์เสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิด

๑.๒ เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

คำว่ากระทำโดย "จงใจ" นั้น หมายถึงการกระทำโดยผู้กระทำรู้สำนึก ถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตนโดยรู้ว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น คำว่า "จงใจ" นั้น มีความหมายกว้างกว่าคำว่า "เจตนา" ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๕ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ผู้กระทำความผิดต้องประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

คำว่ากระทำโดย "ประมาทเลินเล่อ" นั้น คือ การกระทำโดยประมาท ตามมาตรา ๕๕ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติไว้ว่า "การกระทำโดยประมาทได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนาแต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะ เช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๖๕/๒๕๔๕ โจทก์เป็นเจ้าของหน้าที่เทคนิคการแพทย์ มีหน้าที่ตรวจผลเลือดผลทางเคมีเพื่อส่งให้แพทย์วินิจฉัยและทำการรักษาโรคแก่ผู้ป่วย หน้าที่ของโจทก์จึงเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้แพทย์สามารถวินิจฉัยและรักษาโรคแก่ผู้ป่วยได้อย่างถูกต้องอันจะส่งผลโดยตรงต่อความปลอดภัยของผู้ป่วย การที่โจทก์ตรวจผลเลือดของผู้ป่วยไม่ถูกต้องจนต้องนำเอาเลือดผู้ป่วยไปตรวจใหม่และไม่เตรียมเลือดให้ผู้ป่วยในขณะที่เป็นเวรของโจทก์แต่กลับให้พยาบาลปฏิบัติหน้าที่แทน ทั้งต่อมาแพทย์สั่งให้โจทก์ตรวจหาผลเลือดทางเคมี ๒ ชนิดโจทก์ก็ตรวจหาผลทางเคมีให้เพียงชนิดเดียว ทำให้แพทย์วินิจฉัยโรคไม่ครบถ้วนนั้น จึงเป็นการประมาทเลินเล่อ ขาดความเอาใจใส่และความรับผิดชอบในหน้าที่อันเป็นความบกพร่องอย่างยิ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๓/๒๕๕๐ จำเลยที่ ๑ ขับรถยนต์บรรทุกสิบล้อบรรทุกทรายเต็มคันรถในเขตชุมชนใกล้ทางแยกเข้าหมู่บ้านกฤษดานคร ตามหลังรถยนต์กระบะไปตามถนน ควรใช้ความเร็วต่ำและเว้นระยะให้ห่างมากพอที่จะหยุดรถได้ทัน โดยไม่ให้ชนรถคันหน้า ซึ่งมีฝนตกและเป็นเวลากลางคืน ควรต้องระมัดระวังเว้นระยะให้ห่างมากขึ้น การที่จำเลยที่ ๑ ต้องหักหลบไปทางขวาเมื่อรถยนต์กระบะต้องหยุดรถเพราะมีรถยนต์ออกจากปั้มน้ำมัน ก็เกิด

จากจำเลยที่ ๑ เกรงว่าจะหยุดไม่ทันเนื่องจากบรรทุกของหนักเป็นเครื่องแสดงอยู่ในตัวว่ารถยนต์ บรรทุกสิบล้อที่จำเลยที่ ๑ ขับจะต้องใช้ความเร็วสูงทั้งไม่เว้นระยะให้ห่างรถยนต์กระบะซึ่งขับอยู่ ข้างหน้าให้อยู่ในระยะที่สามารถหยุดรถได้ทันโดยไม่ต้องหักหลบเช่นนั้น รถของจำเลยที่ ๑ จึงล้า เข้าไปในช่องเดินรถที่ผู้ตายขับรถยนต์สวนมาและเกิดเหตุชนกับรถที่ผู้ตายขับในช่องเดินรถของ ผู้ตายเป็นเหตุให้ผู้ตายถึงแก่ความตาย จึงเป็นผลโดยตรงจากการขับรถโดยปราศจากความ ระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นจำเลยที่ ๑ จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และจำเลยที่ ๑ อาจใช้ ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการขับรถโดยประมาทและกระทำ โดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้ตายถึงแก่ความตาย

๑.๓ การกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย

การกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือทำไป โดยที่ตนไม่มีอำนาจ รวมทั้งไม่มีสิทธิที่จะกระทำการได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ แม้จะมีสิทธิทำได้แต่การใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นก็ ถือว่าเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๑

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗/๒๕๒๕ การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่ บุคคลอื่นนั้นเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย โจทก์จำเลยมีตึกแถวอยู่ติดกันและมีท่อระบายน้ำ โสโครกฝังอยู่ด้านหลังของตึกแถวเป็นแนวเดียวกัน ๑ ท่อ เพื่อระบายน้ำร่วมกันไปสู่ท่อระบายน้ำ สาธารณะ โจทก์จำเลยมีเรื่องพิพาทกันมาก่อนแล้วจำเลยนำแผ่นเหล็กเจาะรูเล็กๆ ปิดกั้นทาง ระบายน้ำที่จะระบายมาจากบ้าน โจทก์จนเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมขังบ้านโจทก์เป็นการกระทำที่จอง ใจจะให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ถึงแม้จะกระทำในที่ดินของตนเองก็เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะ ให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการกระทำโดยละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๑

๑.๔ การกระทำนั้นทำให้บุคคลอื่นเสียหาย

การกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจึงเป็นการทำละเมิด แต่ถ้า เกิดความเสียหายแก่ตนเองผู้เดียว เช่น ทำให้ตนเองแท้งลูก อาจผิดกฎหมายอาญา แต่ไม่ผิดทาง ละเมิดหรือทางแพ่งเพราะตนเองเสียหายคนเดียว คนอื่นไม่ได้เสียหาย นอกจากนี้หากเป็นกรณี ที่ บุคคลอื่นยังไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ก็ไม่ถือว่าเป็นการทำละเมิด โดยความเสียหายที่ เกิดขึ้นกับผู้อื่นนั้นอาจเกิดการเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่าง หนึ่งอย่างใดและผู้เสียหายต้องไม่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๑๗/๒๕๔๘ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้โอนเงินงบประมาณจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โสธรจัดซื้อ

อุปกรณ์การเรียนการสอนและแบบพิมพ์ เพื่อใช้ในกิจการการศึกษาประชาชน จำเลยได้อนุมัติจัดซื้อหนังสือแบบทดสอบประเมินผลฉบับบูรณาการ รวมเป็นเงิน ๔๕๕,๐๐๐ บาท จากร้านสหกรณ์กลาโหม จำกัด โดยวิธีกรณีพิเศษ โจทก์นำสืบราคาเฉลี่ยของหนังสือดังกล่าวราคาเล่มละ ๔.๔๕ บาท โดยราคาที่ซื้อเป็นราคาที่แพงเกินความจริงไปเล่มละ ๒๐.๕๑ บาท แม้หนังสือที่ซื้ออนุมัติจัดซื้อได้ผ่านการตรวจสอบจากหัวหน้าส่วนการคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นก็ตามแต่จำเลย เป็นผู้อนุมัติขั้นสุดท้ายต้องไตร่ตรองให้รอบคอบ ไม่ใช่เพียงแต่ลงนามอนุมัติผ่านไปตามความเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาเท่านั้น เมื่อการอนุมัติจัดซื้อเป็นเหตุให้โจทก์ซื้อหนังสือพิพาทแพงไป การกระทำของจำเลย จึงเป็นความประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ซึ่งเป็นส่วนราชการเสียหาย ต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๒๕๔/๒๕๔๖ เมื่อฟังว่า โจทก์และจำเลยที่ ๑ สมควรใจทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกายกัน เป็นกรณีที่ต่างฝ่ายต่างสมควรใจเข้าเสียภัยยอมรับอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนจากการทะเลาะวิวาทนั้น แม้โจทก์ได้รับบาดเจ็บก็ถือไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๑ กระทำละเมิดต่อโจทก์

สรุป คำว่า “ละเมิด หรือ กระทำละเมิด” นั้น จึงหมายถึง การกระทำใดๆก็ตามที่ผู้ใดได้กระทำหรือละเว้นการกระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งได้กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายหรือระเบียบ รวมทั้งที่ทำได้โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายด้วย แล้วการกระทำละเมิดนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการเสียหายต่อชีวิต ต่อร่างกาย ต่อสุขภาพอนามัย ต่อเสรีภาพ ต่อทรัพย์สิน หรือต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด กฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นกระทำละเมิด เช่น ฆ่าคนอื่นตาย ขับรถโดยประมาทชนคนตาย ให้เลือดผิดโดยไม่ดูหมิ่นเลือดให้ถูกต้องแล้วผู้ป่วยตาย ฯลฯ เมื่อมีการทำละเมิด ผู้ที่กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายหรือทายาท สำหรับค่าสินไหมทดแทน นั้น ตามปกติแล้วจะได้แก่การคืนทรัพย์สินที่ต้องเสียหายไป หรืออาจชดใช้เป็นเงิน รวมทั้งค่าเสียหายอื่นๆ ที่ได้เกิดขึ้นด้วย เช่น ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายจำเป็นอื่นๆ ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าขาดแรงงาน ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ เป็นต้น นอกจากนี้หากมีผู้ร่วมกระทำละเมิดหลายคน หรือเป็นผู้ที่ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิด ก็จะต้องรับผิดชอบร่วมกันด้วย แต่ในบางกรณีแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้ร่วมกระทำผิดด้วย แต่กฎหมายก็ต้องให้ร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างด้วยถ้าหากการกระทำละเมิดนั้นลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง หรือนิติบุคคลต้องร่วมรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดจากผู้แทนของนิติบุคคลของตนด้วย ทั้งนี้ เมื่อมีการชดใช้เป็นเงินทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเรียกคืนจากผู้กระทำละเมิด

ในภายหลังอีกได้ การกระทำละเมิดและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นหลักทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเดิมเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะ ปฏิบัติตามหลักของกฎหมายดังกล่าว เช่น พยาบาลทำการรักษาพยาบาลผู้ป่วยแล้วประมาททำให้ผู้ป่วยได้รับอันตราย ผู้เสียหายจะเรียกร้องหรือฟ้องร้อง เรียกค่าเสียหายจากส่วนราชการต้นสังกัดและเจ้าหน้าที่ร่วมกัน และถ้าหากทางราชการได้ชดใช้ค่าเสียหายไปแล้ว ทางราชการก็จะทำการฟ้องร้องหรือเรียกร้อง โดยทำการไล่เบี้ยเอาคืนจากเจ้าหน้าที่อีกต่อหนึ่ง และถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดร่วมกันหลายคน ก็จะไล่เบี้ยจนครบเต็มจำนวน โดยใช้หลักกฎหมายนี้ร่วม เช่น พยาบาลเทคนิคและพยาบาลวิชาชีพ ร่วมกันกระทำละเมิดในการรักษาพยาบาลผู้ป่วย เมื่อทางราชการได้ชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายไป จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ถ้าหากเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งไม่มีเงินหรือทรัพย์สินใดๆเลยที่จะชดใช้คืนให้แก่ทางราชการ เจ้าหน้าที่คนที่เหลือก็ต้องชดใช้คืนให้จนครบ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งการปฏิบัติตามหลักกฎหมายดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับความเดือดร้อนต่างๆ ที่ทำงานให้กับทางราชการและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม เป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงาน และทำให้เจ้าหน้าที่ ไม่กล้าที่จะตัดสินใจในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

๒. การกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด

การกระทำใดที่ไม่ครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด มาตรา ๔๒๐ หรือกรณีเป็นเหตุสุดวิสัย หรือกรณีเป็นการพ้นวิสัย แม้จะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ผู้ที่กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘ ที่บัญญัติไว้ว่า “เหตุสุดวิสัย หมายความว่าเหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็มิได้ พึงคิดก็มิได้ เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะ ได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น” เหตุสุดวิสัย ส่วนใหญ่นั้นมักจะเกิดจากภัยของธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วมฉับพลัน ไฟป่า ส่วนคำว่าพ้นวิสัย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑๕ ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าการชำระหนี้กลายเป็นพ้นวิสัยเพราะพฤติการณ์อันใดอันหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่ได้ก่อหนี้และซึ่งลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบนั้น ไซ้ ท่านว่าลูกหนี้เป็นอันหลุดพ้นจากหนี้นั้น”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๑๘/๒๕๔๗ ข้อเท็จจริงที่คู่ความนำสืบและไม่ได้โต้แย้งกัน ในชั้นนี้รับฟังเป็นยุติได้ว่า โจทก์ทั้งสองเป็นสามีภริยากัน โดยชอบด้วยกฎหมาย จำเลยที่ ๑ เป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลสมุทรปราการ และเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๒ โจทก์ที่ ๑ มีอาการเจ็บครรภ์ได้เข้ารับการตรวจรักษาที่โรงพยาบาลสมุทรปราการมีจำเลยที่ ๑ เป็นแพทย์ผู้ตรวจรักษาโดยวิธีผ่าตัดทำคลอด แต่ทารกในครรภ์ได้ถึงแก่

ความตาย และได้ความจากโจทก์ที่ ๑ ว่า เมื่อไปถึงโรงพยาบาล พยาบาลได้พาโจทก์ที่ ๑ ไปห้องคลอดและทำความสะอาดร่างกายจากนั้นให้โจทก์ที่ ๑ นอนรอที่ห้องคลอด จนถึงเวลาประมาณ ๑๐ นาฬิกา มีแพทย์หญิงคนหนึ่งเข้ามาตรวจวัดช่องคลอดและสอบถามโจทก์ที่ ๑ ว่าลูกคนแรกคลอดโดยวิธีธรรมชาติหรือไม่ โจทก์ที่ ๑ บอกว่าคลอดโดยวิธีธรรมชาติ แพทย์หญิงคนดังกล่าวบอกว่าลูกคนแรกคลอดโดยวิธีธรรมชาติคนต่อไปก็คลอดโดยวิธีธรรมชาติได้เช่นกัน จากนั้นก็กลับออกไป ต่อมาเวลาประมาณ ๑๑ นาฬิกา จำเลยที่ ๓ เข้ามาตรวจครรภ์ แล้วสั่งให้พยาบาลให้น้ำเกลือแก่โจทก์ที่ ๑ ต่อมาเวลาประมาณ ๑๓ นาฬิกา พยาบาลได้นำออกซิเจนมาครอบจมูกช่วยหายใจบอกว่าเพื่อให้ทารกมีอากาศหายใจ จนถึงเวลาประมาณ ๑๖ นาฬิกา จำเลยที่ ๓ เข้ามาในห้องคลอดและตรวจครรภ์ของโจทก์ที่ ๑ แล้วบอกว่ายังไม่สามารถคลอดเองได้ต้องผ่าตัดเอาทารกออก จากนั้นเวลาประมาณ ๑๗ นาฬิกา พยาบาลนำโจทก์ที่ ๑ เข้าห้องผ่าตัดหลังจากนั้น โจทก์ที่ ๑ ไม่รู้สึกตัวอีกเลย โจทก์ที่ ๑ เพิ่งทราบว่าบุตรของโจทก์ที่ ๑ เสียชีวิตในวันรุ่งขึ้น เห็นว่า จากพยานหลักฐานโจทก์ทั้งสองไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๓ ประมาทเลินเล่อในการตรวจรักษาโจทก์ที่ ๑ หรือได้ละเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบวิธีปฏิบัติทางการแพทย์อย่างไร แต่กลับเจือสมกับคำเบิกความของจำเลยที่ ๓ และนาง ร. พยาบาลผู้ดูแลโจทก์ที่ ๑ พยานจำเลยทั้งสามว่า เมื่อได้รับตัวโจทก์ที่ ๑ ไว้แล้ว ได้มีการสอบถามประวัติของโจทก์ที่ ๑ จึงทราบว่าโจทก์ที่ ๑ เคยคลอดบุตรคนแรกโดยวิธีธรรมชาติมาแล้ว จำเลยที่ ๓ จึงประเมินว่าในครั้งนี้น่าจะคลอดโดยวิธีธรรมชาติได้ ต่อมานาง ร. และจำเลยที่ ๓ ได้ตรวจสุขภาพและช่องคลอดของโจทก์ที่ ๑ เป็นระยะๆ ต่อเนื่องกัน พบว่าทารกในครรภ์มีการเต้นของหัวใจเป็นปกติ ความสัมพันธ์ของการเปิดปากมดลูกและการเคลื่อนที่ลงต่ำของส่วนนำปกติ รายละเอียดปรากฏตามบันทึกประเมินสมรรถนะผู้ป่วย และกราฟ ช่วยดูแลการเจ็บครรภ์คลอด เมื่อพบว่าสีของน้ำคร่ำที่ไหลออกมามีสีผิดปกติ จำเลยที่ ๓ ก็ให้การรักษาเบื้องต้นโดยการให้น้ำเกลือและออกซิเจนทันที ซึ่งความผิดปกติของสีน้ำคร่ำนี้นางรัศมีก็เบิกความยืนยันว่า มีปริมาณน้อยเพียง ๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตรและเป็นปกติที่พบได้ในคนไข้ทั่วไป ทั้งยังได้ความจากจำเลยที่ ๓ ว่าการบีบตัวของมดลูกและทารกมีการเต้นของหัวใจเป็นปกติอยู่ตลอดเวลาจนกระทั่งเข้าห้องผ่าตัดตามบันทึกการตรวจ แสดงว่าในช่วงเวลา ๑๐ นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาที่จำเลยที่ ๓ เข้าไปตรวจครรภ์โจทก์ที่ ๑ ในครั้งแรกจนถึงเวลา ๑๖ นาฬิกา ยังไม่มีสิ่งผิดปกติที่จะต้องผ่าตัดแต่อย่างใด เหตุที่จำเลยที่ ๓ ต้องผ่าตัดทำคลอดโจทก์ที่ ๑ ก็เนื่องจากส่วนนำไม่เคลื่อนต่ำลงตามที่ควรจะเป็นซึ่งก่อนทำการผ่าตัดจำเลยที่ ๓ ก็ได้พิจารณาทางเลือก ๒ ทาง คือการผ่าตัดทำคลอดกับการใช้เครื่องดูดออก แต่เมื่อประเมินแล้วจำเลยที่ ๓ เห็นว่าศีรษะทารกอยู่สูงหากใช้เครื่องดูดอาจไม่ปลอดภัยทั้งแม่และเด็ก จึงตัดสินใจผ่าตัด ดังนั้น การไม่รีบผ่าตัดและผ่าตัดล่าช้าไปบ้าง จึงหาใช่เป็นข้อบ่งชี้ว่าจำเลยที่ ๓ ประมาทเลินเล่อในการตรวจรักษาหรือตัดสินใจผิดพลาดดังที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ วินิจฉัยไม่ นอกจากนี้ในการผ่าตัดก็ได้ความจากจำเลยที่ ๓ ว่าได้มีการใช้ทีมแพทย์พยาบาลตามมาตรฐาน เมื่อผ่าตัดทารกออกมาพบว่าหัวใจทารกไม่เต้น ทีมผ่าตัดได้ทำการปฐมพยาบาล บีบหัวใจ ให้ยากระตุ้น

และใส่ท่อช่วยหายใจ แต่ไม่สามารถช่วยชีวิตทารกไว้ได้ ประกอบกับยังได้ความจากคำเบิกความของนายแพทย์ อ. แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านสูติเวชโรพยาบาลสมุทรปราการพยานโจทก์ทั้งสองว่า พยานตรวจการปฏิบัติงานของแพทย์ที่ท่าคลอดรายนี้แล้ว เห็นว่า การปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดี อันเป็นการสนับสนุนข้อนำสืบของจำเลยทั้งสามให้มีน้ำหนักในการรับฟังมากขึ้น แม้ต่อมาจะปรากฏว่าทางโรงพยาบาลจังหวัดสมุทรปราการจะได้มอบศพทารกให้มูลนิธิร่วมกุศลไปเผา โดยมิได้รับความยินยอมจากโจทก์ทั้งสองก็ตาม ก็เป็นเรื่องวิธีปฏิบัติของทางโรงพยาบาลจังหวัดสมุทรปราการ หากได้เกี่ยวข้องกับจำเลยที่ ๓ ไม่ ทั้งยังได้ความจากนาย น. พนักงานรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลสมุทรปราการ พยานจำเลยทั้งสามว่า พยานเก็บศพทารกไว้ไว้ในตู้เย็น ในวันรุ่งขึ้นมีผู้หญิงสองคนมาขอศพทารกดังกล่าว แต่ไม่ได้พูดอะไร พยานเก็บศพทารกไว้จนถึงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ ก็มอบให้มูลนิธิร่วมกุศลนำไปบำเพ็ญกุศลซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติตามปกติ หากได้มีข้อพิรุณหรือน่าสงสัยไม่ และในช่วงเวลาดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าโจทก์ทั้งสองได้ร้องเรียนหรือขอความเป็นธรรมต่อทางโรงพยาบาลสมุทรปราการถึงสาเหตุการตายแต่อย่างใด เห็นว่า พยานหลักฐานของจำเลยทั้งสามที่นำสืบมามีน้ำหนักมากกว่าพยานหลักฐานของโจทก์ทั้งสอง ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจำเลยที่ ๓ ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจรักษาโจทก์ที่ ๑ ตามความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพแพทย์แล้ว การกระทำของจำเลยที่ ๓ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งสอง จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่จำเลยที่ ๓ สังกัด จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสอง ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษามานั้นไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลฎีกา ฎีกาของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ฟังขึ้น พิพากษาแก้เป็นว่าให้ยกฟ้องโจทก์ทั้งสองสำหรับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เสียด้วย นอกจากนี้แก้ให้ เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๑

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๔๕/๒๕๔๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พิจารณาและลงมติว่าโจทก์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ถือว่าโจทก์ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พร้อมทั้งเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อลงโทษทางวินัย นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งปลดโจทก์ออกจากราชการ ต่อมาศาลพิพากษาว่าโจทก์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยให้ตกเป็นของแผ่นดิน ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๔/๒๕๔๑ เมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วว่าให้เงินและหรือทรัพย์สินอื่นจำนวน ๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ของโจทก์ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน เท่ากับรับรองแล้วว่าการกระทำของจำเลยทั้งเจ็ดเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ เมื่อโจทก์ร่ำรวยผิดปกติจนถูกศาลฎีกาพิพากษาให้ยึดทรัพย์สินของโจทก์ตกเป็นของแผ่นดิน การกระทำของจำเลยทั้งเจ็ดที่สอบสวนดำเนินการแก้โจทก์จนกระทั่งมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีปลดโจทก์ออกจากราชการ จึงต้องถือว่าการกระทำของจำเลยทั้งเจ็ดชอบแล้ว ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง จึงพิพากษายกฟ้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๑๕/๒๕๑๐ จำเลยขับรถยนต์ในราชการตำรวจไปตามถนนโดยใช้สัญญาณไฟแดงกระพริบและแตรไซเรน เพื่อนำคนประสพอุบัติเหตุส่งโรงพยาบาล การขับรถโดยใช้สัญญาณดังกล่าวมิได้หมายความว่าขับได้เร็วเท่าใดก็ไม่เป็นการละเมิดหากเกิดการเสียหายขึ้น แต่จะต้องขับด้วยความเร็วไม่สูงเกินกว่าที่ควรกระทำในพฤติการณ์เช่นนั้น และต้องใช้ความระมัดระวังในฐานะที่ต้องใช้ความเร็วสูงกว่าธรรมดาตามสมควรแก่พฤติการณ์เช่นนั้นด้วย จำเลยขับรถใช้สัญญาณไฟแดงกระพริบและเปิดแตรไซเรนมาด้วยความเร็ว ๘๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง เมื่อจะขึ้นสะพานลดลงเหลือ ๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง มีรถบรรทุกแล่นสวนมาบนสะพานโดยไม่หยุดและมีเด็กวิ่งข้ามถนนตัดท้ายรถบรรทุกมาในระยะกระชั้นชิดซึ่งจำเลยไม่สามารถหยุดรถได้ทัน จึงต้องหักหลบแล้วไปชนผู้ตาย ถือได้ว่าความเร็วที่จำเลยใช้ในขณะข้ามสะพานไม่เป็นความเร็วที่เกินสมควรตามเวลา สถานที่ และพฤติการณ์อื่นๆ ในขณะนั้น จึงไม่เป็นการประมาทเลินเล่อ การที่มีเด็กวิ่งตัดหลังรถบรรทุกข้ามถนนผ่านหน้ารถจำเลยในระยะใกล้เป็นเหตุบังเอิญ มีโอกาสหมายได้และเกิดขึ้น โดยฉับพลันเป็นเหตุที่ไม่มีใครป้องกันได้เมื่อจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะที่ประสบเหตุเช่นนั้นแล้ว เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุสุดวิสัย จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๗

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๓๗/๒๕๓๘ นายแพทย์ ก. และทีมงานผ่าตัด ได้ทำการผ่าตัดทำคลอดให้แก่นาง ข. โดยเป็นกรณีที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือเด็กในครรภ์ซึ่งอยู่ในภาวะวิกฤติเพราะนาง ข. ไม่สามารถคลอดเองได้ตามปกติ จึงไม่อาจเตรียมการให้นาง ข. อดอาหารก่อนทำการผ่าตัด แม้ก่อนลงมือผ่าตัดนาง ข. จะมีอาการสำลักอาหาร แต่นาย ก. และทีมงาน ก็ได้ช่วยกันบำบัดแก้ไขจนนาง ข. อยู่ในสภาพที่พร้อมจะทำการผ่าตัดต่อไปได้แล้ว การที่นาง ข. ผู้ตาย เกิดอาการเขียว ความดันโลหิตตก และหัวใจหยุดทำงาน จะเป็นเพราะเหตุใดยังไม่ได้รับความแน่ชัด นาย ก. และทีมงาน ได้ทำการตรวจรักษาผ่าตัดนาง ข. เป็นอย่างดีถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว ไม่ได้ประมาทเลินเล่อ ดังนั้น กระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งนาย ก. กับพวก จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

๓. ประเภทของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ แบ่งออกได้ ๒ ประเภท คือ

- (๑) การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่
- (๒) การกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

บทที่ ๔

การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่เป็นอำนาจหรือหน้าที่ราชการ หรือหน้าที่การงาน ในภารกิจของหน่วยงานของรัฐ นั้นๆ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อาจเกิดขึ้นได้โดยเกิดมีเหตุของการกระทำ และมีผู้เสียหายทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๑. เหตุในการกระทำละเมิด

การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด อาจเกิดจาก

(๑) การปฏิบัติหน้าที่ทางกายภาพหรือหน้าที่ทั่วไป เช่น ขับรถยนต์ไปชนคนตาย รักษาพยาบาลผู้ป่วยแล้วแพทย์ทำให้ตาบอด เป็นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๘/๒๕๔๔ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุให้ฟ้องคดีนี้เกิดจากการกระทำในหน้าที่ของแพทย์ในการตรวจรักษาโรคตามหน้าที่ปกติทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

(๓) ประกอบกับมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๐/๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นโรงพยาบาลของรัฐมีภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์หรือการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งการให้บริการทางการแพทย์ดังกล่าวเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้เจ็บป่วยมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายหรือใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิเศษเหนือปัจเจกบุคคลหรือผู้เจ็บป่วยที่มาขอรับบริการ และการที่แพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้เจ็บป่วยก็ได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองเช่นกัน ดังนั้น หากการให้บริการทางการแพทย์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เจ็บป่วยที่มาขอรับบริการจึงมิใช่เป็นการละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๗๗/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเสียหายในกรณีที่ถูกจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม) กระทำการละเมิดโดยข้าราชการชั้นรายนต์ของฝ่ายผู้ฟ้องคดี และได้เรียกให้ผู้ถูกฟ้องในฐานะเป็นนายจ้างให้ชำระค่าช่อมแซม แต่ก็ไม่ยอมชดใช้ค่าช่อมแซมดังกล่าว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าช่อมแซมรายนต์ของผู้ฟ้องคดี คดีนี้ นาย ป. พนักงานชั้นรายนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ชั้นรายนต์ราชการไปสำรวจต้นไม้ ด้วยความประมาทเลินเล่อแล้วรายนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นกรณีกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆไป ของพนักงานชั้นรายนต์ มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แต่ประการใด จึงเป็นการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๖/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีฟ้องให้กระทรวงสาธารณสุขชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากไปรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลแล้วทารกในครรภ์ของตนถึงแก่ความตาย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าแม้แพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐจะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยตามปกติ นั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย การฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าว จึงมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) การใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการตรวจรับการจ้างตรวจรับงานก่อสร้างล่าช้า เป็นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๕๘/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากคณะวิศวกรรมศาสตร์และขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

๒. ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด

๒.๑ กรณีบุคคลภายนอกเสียหาย

๒.๑.๑ ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติว่า “มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

“มาตรา ๗ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่ เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี”

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง อาจต้องรับผิดดังนี้

ก. หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดหรือปฏิบัติงานให้ จะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่นั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำลงไปและอาจถูกฟ้องแทนเจ้าหน้าที่

ข. ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือปฏิบัติงานให้ นั้นได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้ หรือฟ้องกระทรวงการคลังในกรณีเจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด

ค. กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดฝ่ายเดียว หรือจะต้องร่วมรับผิดด้วย หรือกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียว หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดหรือจะต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ก็มีสิทธิที่จะขอให้ศาลที่พิจารณาคดีอยู่นั้นไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี กรณีดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐมีความเห็นไม่ตรงกัน เช่น เจ้าหน้าที่เห็นว่าเรื่อง ที่ตนถูกฟ้องนั้นเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่ามิใช่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเรื่องทำผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๕๘/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากคณะบดีคณะวิศวกรรมศาสตร์และขอให้ชดเชยค่าเสียหาย เป็นกรณีและผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนวยการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจทางกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (สภามหาวิทยาลัยนเรศวร) ให้รับผิดชอบผลแห่งละเมิดไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๘๒๔/๒๕๔๓ เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจเริ่มจับกุมโจทก์ ถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว เมื่อจับกุมโจทก์ได้ก็ต้องควบคุมตัวโจทก์ไปส่งที่สถานีตำรวจ การควบคุมตัวโจทก์ไปส่งไปที่สถานีตำรวจจึงถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน หากเจ้าพนักงานตำรวจทำร้ายร่างกายโจทก์ขณะควบคุมโจทก์ไปส่งที่สถานีตำรวจต้องถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจได้กระทำละเมิดต่อโจทก์โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องกรมตำรวจเป็นจำเลยได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้"

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๐๔/๒๕๔๓ ส่วนการที่โจทก์ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จำเลยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของโจทก์จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและสั่งพักราชการโจทก์ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องให้จำเลยทั้งสามร่วมกันรับผิดในมูลละเมิดที่จำเลยทั้งสามกระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ และเมื่อการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น ไม่ว่าการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและคำสั่งพักราชการโจทก์จะกระทำไปโดยถูกต้องหรือปราศจากอำนาจหรือเป็นการจงใจทำละเมิดต่อจำเลยก็ตาม โจทก์ก็ชอบที่จะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิด แต่จะฟ้องจำเลยทั้งสามไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๕

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๕/๒๕๔๗ โจทก์เป็นนิติบุคคลประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย ได้รับประกันภัยรถยนต์คันหมายเลขทะเบียน ค - ๓๗๗๐ สมุทรปราการ จากบริษัท ท. จำกัดที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตำแหน่งพนักงานขับรถ ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงดังกล่าวมีฐานะเป็นกรม เป็นนิติบุคคลสังกัด

จำนวนที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ จำนวนที่ ๑ ขับริยนต์กันหมายเลขทะเบียน ๔ ฅ - ๗๗๗๗ กรุงเทพมหานคร ของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีชื่อของจำนวนที่ ๒ ติดอยู่ข้างรถไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ เล่นไปตามถนน พระรามหก เป็นเหตุให้ชนท้ายรถยนต์ที่โจทก์รับประกันภัยไว้ได้รับความเสียหาย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า "หน่วยงาน ของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรม?" และมาตรา ๕ บัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้" เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าสำนักงานปลัด กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานของจำนวนที่ ๒ จำนวนที่ ๑ จึงเป็น เจ้าหน้าที่ของจำนวนที่ ๒ ด้วย การที่จำนวนที่ ๑ ขับริยนต์กันเกิดเหตุเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของ สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในสังกัดของจำนวนที่ ๒ ก็ถือได้ว่าจำนวนที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของจำนวนที่ ๒ ด้วย จำนวนที่ ๒ ซึ่งเป็นกระทรวง เจ้าสังกัดจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นด้วย โจทก์จึงฟ้องจำนวน ที่ ๒ ได้

๒.๑.๒ สิทธิของผู้เสียหาย

สิทธิของผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีดังนี้

(๑) ฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลัง

ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ หรือ กระทรวงการคลัง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติ หน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ดังกล่าว ข้างต้น ส่วนการจะฟ้องคดีต่อศาลใดนั้นผู้เสียหายจะต้องพิจารณาว่าเรื่องการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่นั้นว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติ หน้าที่ทั่วไปหรือกระทำในทางกายภาพ เช่น การรักษาพยาบาล ขับริยนต์ชน ทำร้ายร่างกาย ต้อง ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม และจะต้องฟ้องภายในอายุความการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการ กระทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยต้องฟ้องภายใน ๑ ปีนับ แต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้น ๑๐ ปีนับแต่ วันทำละเมิด แต่ถ้าการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายอาญาและมี กำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความทางอาญา แต่หากเป็นการกระทำในทางปกครองเช่น การใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือ

คำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แล้ว จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่าการฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

(๒) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล และมีสิทธิที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตาม มาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับ ความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่ พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการ วินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและ อุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขอ อนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

“มาตรา ๑๔ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

“มาตรา ๑๐๖ สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม”

สรุป การยื่นคำขอของผู้เสียหาย และพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ และการฟ้องคดีต่อศาลหลังจากที่ทราบผลการพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีดังนี้

๑. เมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยอาจยื่นด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอดังกล่าวแล้วจะต้องออกใบรับคำขอให้แก่ผู้เสียหายก็เพื่อเป็นหลักฐาน

๒. หน่วยงานของรัฐจะต้องรับพิจารณาคำขอดังกล่าวและแจ้งผลการพิจารณาว่าจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่เพียงใดโดยทำเป็นคำสั่ง ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่รับคำขอจากผู้เสียหาย แต่ถ้าหากไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดเวลาดังกล่าว จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ โดยรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน ๑๕๐ วัน หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวหรือไม่พิจารณาคำขอ อาจถูกผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ต่อศาลปกครองได้

๓. เมื่อหน่วยงานของรัฐแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ โดยมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมต่อไปได้อีก

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๔/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๕ แจ้งปฏิเสธการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๕๔/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เสนอให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาและวินิจฉัยคำขอของผู้ฟ้องคดีและมิได้แจ้งให้ทราบภายใน ๑๕๐ วัน และมีได้

ขอขยายเวลาต่อรัฐมนตรี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด) จึงเป็นการ
ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติทำให้ผู้ฟ้องคดีคดีเสียหายและผู้เสียหายไม่อาจ
ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จนล่วงเลยเกิน ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำละเมิดและ
รู้ตัวผู้จะฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนทำให้ไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อ
ศาลยุติธรรมได้ เพราะขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง
ปฏิบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี

๒.๑.๓ สิทธิของหน่วยงานของรัฐในการไล่เบียดเจ้าหน้าที

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่
ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจ
หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึง
ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็ม
จำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือ
ระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้
บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

“มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย
สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่
วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว

(๑) สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดโดยความจงใจ
หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือ
กระทำโดยประมาทเลินเล่อแต่ไม่ถึงกับร้ายแรง หน่วยงานของรัฐไม่อาจที่จะไล่เบียดเจ้าหน้าที่ได้

คำว่า “**ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**” นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้บัญญัติคำนิยามไว้ เรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารือกรมบัญชีกลาง ว่า **ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** มีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น เห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้ หรือหากระมัดระวังสักเพียงเล็กน้อยก็คงคาดการณ์การอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๘๕-๑๗๘๐/๒๕๑๘ กรณีโรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอทำให้มีควันดำ ปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้า เป็นเหตุให้มีคนขับรถยนต์มาชนท้ายรถยนต์ของโจทก์ที่จอดอยู่ได้รับความเสียหาย เหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้ว ๒-๓ ครั้ง แต่จำเลยก็ปล่อยปละ ละเลยไม่เปลี่ยนวิธีเผาเศษปอเป็นวิธีอื่น การกระทำของจำเลยจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (**หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๗ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐**) นอกจากนี้ยังมีคดีและกรณีตัวอย่าง เช่น

ก. นางแดง ตั้งครรภ์ได้ ๖ เดือน เคยรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลแล้วมีผื่นขึ้นตามฝ่ามือและฝ่าเท้า ต่อมานางแดง มีอาการเจ็บครรภ์ จึงเข้ารักษาตัวที่โรงพยาบาลเดิม นายรอ เป็นแพทย์เวร ไม่ได้มาดูอาการของนางแดง แต่กลับสั่งการทางโทรศัพท์ให้การรักษาพยาบาลแก่นางแดง โดยวิธีฉีดเข้าเส้นโลหิต ต่อมาเมื่อนางแดง เกิดอาการชักและเกร็งตามร่างกาย นายรอ ก็สั่งให้พยาบาลให้ยาดังกล่าวแก่นางแดงอีก เป็นเหตุให้อาการของนางแดงกำเริบ ทำให้นางแดง เกิดพองตามผิวหนังของร่างกายและดวงตาพวมัว ศาลชั้นต้น มีความเห็นว่าอาการของนางแดง ดังกล่าว ควรได้รับการตรวจและรักษาอย่างทันทั่วทั้งที่ นายรอ ควรต้องมาพบนางแดง เพื่อตรวจดูอาการและซักถามอาการด้วยตนเอง เมื่อนางแดงมีอาการชักและเกร็งตามร่างกาย นายรอ กลับปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยไปประมาณ ๓-๔ ชั่วโมง จึงมาตรวจดูอาการของนางแดง ก็ปรากฏว่าอาการผิดปกติของนางแดง กำเริบแล้ว ซึ่งน่าจะเกิดจากอาการแพ้ยาที่ให้แก่นางแดง การปล่อยปละละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายรอ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลชั้นต้นพิพากษาให้กระทรวงสาธารณสุข ชำระค่าเสียหายให้แก่นางแดง เป็นค่าสูญเสียขาดสมรรถภาพในการมองเห็นและค่าสูญเสียความสะดวก รวมเป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขณะนี้คดีอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลอุทธรณ์ (**คำพิพากษาศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา คดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๕๔/๒๕๔๔**)

ข. นางวาริ ได้มารักษาที่โรงพยาบาลทั่วไป โดยมีอาการเลือดออกจากจมูกและกำลังตั้งครรภ์ได้ ๖ เดือน แพทย์ได้สั่งให้เลือดแก่ นางวาริ เลือดของนางวาริ เมื่อเจาะครั้งแรกเป็นเลือดกลุ่ม B พยาบาลเวรเข้าได้ให้เลือดกลุ่ม B ไปจำนวน ๑ ขวด ต่อมาเวลาประมาณ ๒๐.๐๐ น. พยาบาลเวรป่วย ได้ทำการเจาะเลือดนางวาริซ้ำอีกครั้งและทำใบขอเลือด มอบให้ลูกจ้างประจำนำไปรับเลือด ขณะนั้น นายเปลอเรือ เป็นเจ้าหน้าที่เวรประจำธนาคารเลือด กำลังตรวจเลือดของนางอาริ ที่ได้รับอุบัติเหตุและจะต้องให้เลือดเช่นกัน โดยเลือดของนางอาริ เป็น กลุ่ม A เมื่อ

ลูกจ้างประจำมารับเลือดโดยนำใบขอเลือดที่เขียนชื่อ นางวาริ มาด้วย นายเปลอเรอ คิดว่าเลือดที่คนกำลังตรวจอยู่และใบขอเลือดที่เขียนว่าชื่อ นางอาริ นั้น คงจะเขียนชื่อมาผิด จึงให้ลูกจ้างแก้ไขชื่อในใบขอเลือดของ นางอาริ เป็น นางวาริ และนายเปลอเรอ ก็ได้เขียนใบคล้องเลือด เป็นชื่อ นางวาริ โดยเลือดถุงนั้นเป็น กลุ่ม A พยาบาลเวรป่วยและเวรตึกได้ให้เลือดแก่ นางวาริ ไปรวมจำนวน ๓ ขวด ทั้งนี้ในระหว่างที่ให้เลือดผิดในขวดแรก ผู้ป่วยมีอาการอาเจียนออกมาเป็นเลือดสดๆ แพทย์เวรได้ตรวจและสั่งการให้ใส่สายยางลงไปในกระเพาะ และให้สวนล้างไปก่อน ต่อมาในวันรุ่งขึ้นแพทย์ได้สั่งการให้ขอเลือดไว้อีก จำนวน ๒ ขวด และในเวลา ๑๑.๐๐ น. ได้มีการเจาะตัวอย่างเลือดส่งไปตรวจ ที่ธนาคารเลือด และพบว่า เป็นกลุ่ม B จึงทำให้ทราบว่าที่ผ่านมานั้น ได้มีการให้เลือดผิดไปจำนวน ๓ ขวด ต่อมาผู้ป่วยรายนี้มีอาการป่วยหนักขึ้นตามลำดับและถึงแก่ความตาย พฤติกรรมของนายเปลอเรอ ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ค. โจทก์เปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์กับจำเลยที่ ๑ โดยฝากสมุดเงินฝากไว้กับจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นหลานและเป็นลูกจ้างของจำเลยที่ ๑ ต่อมาจำเลยที่ ๒ ปลอมลายมือชื่อโจทก์ในใบถอนเงิน แล้วนำมาถอนเงินในบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ของโจทก์ดังกล่าว ๒๑ ครั้ง การที่พนักงานของจำเลยที่ ๑ จ่ายเงินให้จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นลูกจ้างทำงานอยู่ด้วยกัน โดยมีได้ใส่ใจให้ความสำคัญแก่ลายมือชื่อผู้ถอนเงินว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงหรือไม่ ทั้งๆ ที่ลายมือชื่อโจทก์ในใบถอนเงินไม่เหมือนกับลายมือชื่อโจทก์ในตัวอย่างลายมือชื่อที่ให้ไว้โดยชัดแจ้ง และในกรณีที่ใบถอนเงินลงชื่อโจทก์เป็นผู้รับเงินเองแต่ไม่มีตัวโจทก์มา พนักงานของจำเลยที่ ๑ ก็ยังจ่ายเงินให้แก่จำเลยที่ ๒ ไปแทน พฤติการณ์ชี้ชัดว่าพนักงานของจำเลยที่ ๑ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการจ่ายเงินให้แก่จำเลยที่ ๒ หากพนักงานของจำเลยที่ ๑ ให้ความละเอียดรอบคอบและความระมัดระวังเยี่ยงผู้ประกอบการแล้วก็จะย่อมจะทราบได้ว่าลายมือชื่อโจทก์ในใบถอนเงินเป็นลายมือชื่อปลอม ส่วนที่โจทก์ฝากสมุดเงินฝากไว้กับจำเลยที่ ๒ นั้น โจทก์ทำไปโดยสุจริตเพราะเชื่อใจจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นหลาน การที่จำเลยที่ ๒ ถอนเงินฝากจากบัญชีเงินฝากของโจทก์ไปได้จึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของพนักงานของจำเลยที่ ๑ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการที่โจทก์ฝากสมุดเงินฝากไว้กับจำเลยที่ ๒ การกระทำของโจทก์ยังถือไม่ได้ว่าโจทก์มีส่วนประมาทเลินเล่อในการกระทำละเมิดของจำเลยที่ ๒ ด้วย จำเลยที่ ๑ จึงต้องร่วมกับจำเลยที่ ๒ รับผิดชอบโจทก์เต็มจำนวน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๘๐/๒๕๔๖)

(๒) คำวินิจฉัยแทนที่มีสิทธิเรียกร้องและความรับผิดชอบในการไล่เบี้ย

(๒.๑) ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ เช่น หน่วยงานของรัฐได้خذใช้ความเสียหายไป จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อาจจะพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้คืนเพียง จำนวน

๑๐๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น โดยได้พิจารณาถึงระดับของความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด และความ เป็นธรรม ประกอบกันแล้ว เห็นว่าไม่ต้องชดใช้คืนเต็มจำนวน

(๒.๒) ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย เช่น นายหลักและ นายตื่น เป็นยามของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ในคืนวันหนึ่งขณะที่บุคคลทั้งสอง ปฏิบัติหน้าที่ ยามรักษาการณ์ ปรากฏว่ารถยนต์ราชการได้หายไประยะไกลจากโรงเก็บรถของสำนักงาน จำนวน ๑ คัน ค่าเสียหายเมื่อหักค่าเสื่อมราคาออกแล้วคิดเป็นเงิน จำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท จังหวัดได้สอบสวนแล้ว เห็นว่า นายหลัก และนายตื่น ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ทางราชการ คนละ

๑๕,๐๐๐ บาท กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นความผิดและความบกพร่องของทาง ราชการด้วยที่ไม่จัดทำรั้วของสำนักงาน เพื่อป้องกันทรัพย์สินของทางราชการจึงให้หักส่วนความ รับผิดชอบของทางราชการ จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ออกจากค่าเสียหายดังกล่าวด้วย และให้นายหลัก และ นายตื่น ชดใช้ส่วนที่เหลือ คนละจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท

(๒.๓) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม มาใช้บังคับ โดยให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน เช่น ตามตัวอย่างข้างต้น เมื่อนายหลัก ได้ชดใช้เงินคืน จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท แล้ว แม้ว่านายตื่นจะไม่ สามารถชดใช้เงินคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ นายหลักก็ไม่ต้องมาร่วมรับผิดชอบกับนายตื่น ใน จำนวนเงินที่เหลือ จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท อีกแต่อย่างใด

(๓) อายุความไล่เบี้ยคืนของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ผู้เสียหายไปก่อน สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุ ความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยมีความเห็นดังนี้

ก. เรื่องเสรีจิติ ๑๑๐/๒๕๔๕ นาย ส. เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๔ เรือนจำกลาง ชลบุรี ได้ขับรถยนต์กระบะ หมายเลขทะเบียน ท- ๓๓๒๓ ชลบุรี ของเรือนจำกลางชลบุรี เกี่ยวชน กับรถยนต์ของนาย ต. บุคคลภายนอกและนาย ส. ได้ใช้ค่าเสียหายเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๒ จำนวน ๑๑,๐๐๐ บาท ให้แก่นาย ต. นาย ส. ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้กรมราชทัณฑ์ใช้ค่าสินไหม ทดแทนคืนแก่ตนภายในอายุความ ๑ ปี ตามที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ คือ ภายในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ แต่นาย ส. ได้ใช้สิทธิ เรียกร้องกับกรมราชทัณฑ์เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นกรณีที่นาย ส. มิได้ใช้สิทธิเรียกร้อง ภายในอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่นาย ต. ในกรณีนี้กรมราชทัณฑ์ไม่มี หน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่นาย ส.

ข. เรื่องเสร็จที่ ๓๒๕/๒๕๕๐ นาย ศ. พนักงานขับรถยนต์ของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดกระบี่ได้ขับรถยนต์เถื่อนชนกับรถจักรยานยนต์ของบุคคลภายนอก ทำให้บุคคลภายนอกได้รับบาดเจ็บและทรัพย์สินของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ต่อมาวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘ นาย ศ. ได้ไปตกลงเรื่องค่าเสียหายกับบุคคลภายนอกที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองกระบี่ โดยนาย ศ. ได้ตกลงชดใช้ค่ารักษาพยาบาลค่าซ่อมแซมรถจักรยานยนต์ ค่าทำขวัญ ค่าเดินทางและค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้เสียหายจึงไม่คิดใจที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายอีกต่อไป ต่อมากรมคุมประพฤติได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งคณะกรรมการได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สรุปความว่าการกระทำของนาย ศ. เป็นการกระทำโดยประมาท แต่ยังไม่ได้ว่ากระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นาย ศ. ได้ให้ถ้อยคำว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และมีได้เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมคุมประพฤติจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนทั้งหมดหรือบางส่วนหรือไม่แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยได้มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในบันทึกการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงไปยังอธิบดีกรมคุมประพฤติเพื่อพิจารณาด้วยแล้ว ต่อมา นาย ศ. ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แสดงความประสงค์ขอรับค่าเสียหายที่ตนได้ชดใช้ให้กับบุคคลภายนอกคืนจากกรมคุมประพฤติ เรื่องนี้ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า นาย ศ. ได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดี โดยยังไม่ปรากฏว่า กรมคุมประพฤติต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ นาย ศ. จึงไม่มีสิทธิเรียกให้กรมคุมประพฤติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ค. เรื่องเสร็จที่ ๒๐/๒๕๔๘ เมื่อกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การกระทำละเมิดของนาย ศ. เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเกิดจากความประมาทเลินเล่อแต่ไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ดังนั้น ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกจึงได้แก่กรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่นาย ศ. สังกัดอยู่ หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อน ก็มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ส่วนการที่นาย อ. ผู้อำนวยการทัศนสถานบำบัดพิเศษ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาย ส. ได้ตรองจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลและค่าซ่อมแซมรถยนต์ไปก่อนนั้น มิได้เป็นการใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๕ ดังกล่าว เพราะนาย อ. มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย นาย อ. จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การกระทำดังกล่าวของนาย อ. ถือได้ว่าเป็นการเข้าทำกิจการแทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง การเรียกให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่ง ดังนั้น หากการเข้าทำกิจการแทนกรมราชทัณฑ์เป็นการสมประโยชน์และเป็นไปตามความประสงค์ของกรมราชทัณฑ์แล้ว นาย อ. ย่อมเรียกให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้เงินของตนได้ออกไปคืนได้ตามมาตรา ๔๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กระทรวงการคลังได้เคยพิจารณาอำนาจการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และมีความเห็นดังกรณีตัวอย่าง ดังนี้

ก. นายสงขลา ขับรถยนต์ไปราชการขณะเดินทางกลับ ได้ขับรถด้วยความเร็วประมาณ ๖๐ กม./ชั่วโมง ถนนมีสภาพเป็นเนินสูง-ต่ำ สลับกันตลอดระยะทาง ขณะมาถึงที่เกิดเหตุ ได้มีรถจักรยานยนต์ซึ่งขับอยู่บนไหล่ทาง ได้ขับขึ้นมาบนถนนโดยไม่ให้สัญญาณไฟในระยะที่กระชั้นชิด ทำให้นายสงขลา จำเป็นต้องหักหลบไปทางขวาเพื่อมิให้เฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์ เป็นเหตุให้รถเสียหลักไปชนรถยนต์ที่แล่นสวนมา รวม ๓ คัน ได้รับความเสียหาย รวม ๑๘๗,๓๑๕ บาท กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นโดยกะทันหันและฉับพลัน จึงเป็นเหตุสุดวิสัย มิใช่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของนายสงขลา แต่เป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ที่วิ่งขึ้นมาบนถนนและวิ่งตัดหน้ารถยนต์ที่นายสงขลา ขับอยู่ในระยะกระชั้นชิด นายสงขลา จึงมิได้กระทำละเมิด ดังนั้น จึงไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก การที่นายสงขลา ชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๑๘๗,๓๑๕ บาท ให้แก่ผู้เสียหายด้วยความสมัครใจ นายสงขลา จึงไม่สามารถเรียกคืนจากทางราชการได้

ข. นายสุรินทร์ ขับรถยนต์ไปราชการแล้วเกิดอุบัติเหตุ ชนกับรถจักรยานยนต์ทำให้ นายเหลื่อง ที่ขับรถจักรยานยนต์ถึงแก่ความตาย นายสุรินทร์ ได้จ่ายเงินค่าลากรถยนต์ของทางราชการ จำนวน ๓,๕๐๐ บาท และได้จ่ายค่าปลงศพให้แก่ญาติผู้ตายจำนวน ๔๑,๐๐๐ บาท ไปเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ต่อมากระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่ากรกระทำของนายเหลื่อง มิได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ต่อมาวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ได้ยื่นเรื่องขอเบิกจ่ายเงินค่าลากรถและค่าปลงศพคืนจากทางราชการ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่านายเหลื่อง ยื่นคำขอเบิกจ่ายค่าปลงศพ จำนวน ๔๑,๐๐๐ บาท

ล่วงเลยระยะเวลา ๑ ปี ทางราชการจึงไม่อาจคืนเงินส่วนนี้ให้แก่นายเหลืองได้ ส่วนเงินค่าลาก รยนต์ จำนวน ๓,๕๐๐ บาท นั้น เป็นค่าเสียหายส่วนหนึ่งของทางราชการ นายเหลือง ชอบที่จะ ได้รับเงินส่วนนี้คืนจากทางราชการ

๒.๑ กรณีหน่วยงานของรัฐเสียหาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียก ร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มี กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่ กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนด อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดความเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดหรือที่ตนปฏิบัติงานให้ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ หน่วยงานอื่น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำไปโดยไม่ได้จงใจหรือได้กระทำโดยประมาทแต่ไม่ถึงกับ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ได้ประมาทเลินเล่อ หรือเป็นเหตุสุดวิสัยแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ ไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด และในทางกลับกันหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด ไป ด้วยความจงใจแล้วทำให้เกิดความเสียหายหรือกระทำไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะต้อง รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ไม่จำเป็นจะต้องชดใช้เต็ม จำนวนก็ได้โดยพิจารณาถึงความร้ายแรงในการกระทำและความเป็นธรรม และถ้าเกิดจากความผิด และความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินการส่วนรวมด้วย และก็สามารถหักส่วน ความรับผิดของทางราชการดังกล่าวออกได้อีกด้วย

๒.๑.๑ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

สำหรับความหมายของคำว่า “กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่” พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มิได้บัญญัติไว้ จึงต้อง พิจารณาเทียบเคียงจากคดีของศาลปกครอง หรือการตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่ง บางครั้งก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงความเห็นภายหลังได้ เช่น ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ พิเศษ)

(๑) เรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๔๒ กรณีเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชีระดับ ได้กระทำการทุจริตโดยรับเงินจากธนาคารแล้วไม่นำส่งคลัง กลับนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นเหตุให้เงินขององค์กรฯ ขาดบัญชี เห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี ที่ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิก แล้วนำไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์กรบริหารส่วนตำบล แล้วเบียดบังเงินดังกล่าว ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ จึงเป็นการกระทำผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม เมื่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กระทรวงการคลังก็ควรสั่งให้องค์กรบริหารส่วนตำบลชำระค่าเสียหายคืนกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทั้งทางอาญาและทางแพ่งต่อไป เพิ่มเติม

(๒) เรื่องเสร็จที่ ๘๐๒/๒๕๔๗ นาย ช. หัวหน้าสวนพฤกษศาสตร์ได้ให้ลูกจ้างชั่วคราวรายวันของรัฐจำนวน ๒๐ คนไปทำงานก่อสร้างให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. และขณะเดียวกันได้เบิกเงินค่าจ้างลูกจ้างดังกล่าวจากสำนักงานป่าไม้จังหวัด ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๓๘ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๔๐ เป็นเงินจำนวน ๑,๐๗๘,๓๓๔ บาท เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕๒ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๖๒ (๑) (๔) แห่งประมวลกฎหมายอาญา หากการกระทำของนาย ช. เป็นการทุจริต การที่นาย ช. กระทำการโดยทุจริตเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จะถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยแล้วในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๔๖ ที่ ๒๘/๒๕๔๖ และที่ ๓๐/๒๕๔๖ ว่า กรณีเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยทุจริตอันเป็นความผิดทางอาญานั้นถือว่าเจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวถือได้ว่าการกระทำโดยทุจริตของนาย ช. ที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

สรุป กรณีเจ้าหน้าที่การเงินทุจริตเงินราชการ และผู้บังคับบัญชามิได้ควบคุมกำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ จนเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทางการเงินเกิดขึ้น ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๑.๒ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ

สำหรับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ จะมีหรือไม่ หรือมีมากน้อยเพียงใด มีตัวอย่างดังนี้

กรณีตัวอย่างที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ก. นายกรุงเทพ ได้ขับรถยนต์ไปราชการ ขณะที่รถยนต์วิ่งอยู่บนถนนสายเอเชียได้ไปชนท้ายรถบรรทุก ทำให้รถราชการเสียหายเป็นเงิน ๒๐๒,๕๐๕.๒๗ บาท กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่านายกรุงเทพ ขับรถตามหลังรถบรรทุกในภาวะเช่นนั้นจะต้องลดความเร็วของรถลงให้รถอยู่ระยะห่างจากคันหน้าพอสมควรเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ แต่นายกรุงเทพ ก็มีได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ เมื่อรถยนต์บรรทุกดังกล่าวซึ่งเกิดการชำรุดและวิ่งช้าๆวางหน้าอยู่ จึงเป็นเหตุให้ไปเฉี่ยวชนท้ายรถบรรทุก พฤติการณ์ของนายกรุงเทพ เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้นายกรุงเทพ ชดใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๖๐ เป็นเงินจำนวน ๑๒๑,๕๐๕.๕๖ บาท

ข. นายสวรรค์ ได้ขับรถยนต์กะบะ ถอยหลังไปชนรถเบนซ์ของนางเคราะห์ร้าย ทำให้เกิดความเสียหายเป็นเงิน ๔๖,๐๐๐ บาทกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่านายสวรรค์ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ได้ถอยรถยนต์ไปชนรถของผู้คนที่จอดอยู่ด้านหลัง กรณีนี้นายสวรรค์สามารถมองเห็นรถยนต์ของผู้คนอื่นได้อย่างชัดเจนเนื่องจากเป็นเวลากลางบ่ายโมง แต่ก็มีได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่านายสวรรค์ พังขับรถยนต์มาได้เพียง ๑ ปี ทำให้ไม่มีความชำนาญพอ ประกอบกับนายสวรรค์ เป็นพนักงานขับรถยนต์สำรองมิได้มีตำแหน่งหน้าที่โดยตรงแต่ต้องมาทำหน้าที่แทนผู้อื่นทำให้เป็นภาระที่หนักเกินกว่าปกติ ดังนั้น จึงให้ลดความรับผิดชอบลงให้รับผิดชอบในค่าเสียหายเพียงอัตราร้อยละ ๒๐ เป็นเงินจำนวน ๙,๒๐๐ บาท

ค. นางสกล ได้ทุจริตเบียดบังยกยอกเงินของราชการ โดยไม่ได้นำเงินบำรุงเข้าฝากในบัญชีของธนาคาร รวมเป็นเงินจำนวน ๓๑๑,๒๒๒ บาท กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า นางสกล มีหน้าที่ทำบัญชีและฝากเงินเข้าธนาคารแต่ไม่ได้นำเงินไปฝาก อันเป็นการจงใจนำเงินราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวหรือของผู้อื่น ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทั้งหมด จำนวน ๓๑๑,๒๒๒ บาท สำหรับนายเชือใจ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนางสกล ได้ปล่อยปละละเลยไม่กำกับควบคุมดูแล และตรวจสอบการทำงานของนางสกล ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด จนเป็นเหตุให้นางสกล นำเงินของทางราชการไปใช้บ่อยครั้ง ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๖๐ เป็นเงินจำนวน ๒๑๑,๘๕๕.๔๐ บาท อนึ่ง หากทางราชการได้รับชำระหนี้จากนางสกล โดยเมื่อนำมารวมกับจำนวนเงินที่นายเชือใจ นำเงินมาชดใช้แล้ว ปรากฏว่าเกินมูลค่าของความเสียหายก็ให้คืนเงินส่วนที่รับไว้เกินให้แก่ นายเชือใจ ตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบที่ได้ชำระไว้

ง. นายเต็ดขาด ได้สั่งการด้วยวาจาให้นายยินยอม ดำเนินการจัดซื้อวัสดุการแพทย์ จากกลุ่มผู้ขายที่กำหนด โดยให้มีการแบ่งซื้อโดยวิธีตกลงราคาเพื่อเสนอเรื่องต่อตนให้เป็นผู้อนุมัติ จัดซื้อ และสิ่งของที่จัดซื้อมีราคาแพงเกินกว่าความเป็นจริง ทำให้ทางราชการเสียหายเป็นเงินรวม ๓๕๕,๑๕๐.๔๐ บาท กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่านายเต็ดขาด เป็นผู้บริหาย่อมมีความรู้ ความเข้าใจระเบียบของทางราชการเป็นอย่างดี และมีการหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตาม ระเบียบพัสดุ จึงเป็นการจงใจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในอัตราร้อยละ ๗๐ เป็นเงินรวม ๒๔๖,๖๓๓.๒๘ บาท สำหรับนายยินยอม นั้น แม้จะได้หักท้วงเชิง คัดค้านแล้ว แต่ในที่สุดก็ดำเนินการจัดซื้อตามการสั่งการของนายปฐม โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายของทางราชการที่จะเกิดขึ้น ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้รับ ผิดชอบค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ ๓๐ เป็นเงิน ๑๑๘,๕๑๗.๑๒ บาท

จ. นายใจง่าย ผู้อำนวยการ และนายตามใจ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่ ลงนามในเช็คของโรงพยาบาลอีสาน ได้สั่งจ่ายเช็ค เป็นค่าซื้อของสำหรับร้านร่ำรวย จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โดยเช็คที่ลงนามนั้น ไม่ได้มีการขีดคร่อมเช็คและไม่ขีดฆ่าคำว่า “ผู้ถือ” ออก ตาม ระเบียบของทางราชการ โดยนางโคง เจ้าหน้าที่การเงินเป็นผู้นำมาให้ลงนาม ต่อมา นางโคง ได้นำ เช็คไปขึ้นเงินสดและนำเงินไปใช้ส่วนตัว โดยไม่ได้กลับมาปฏิบัติราชการอีกเลย พฤติกรรมของ นายใจง่าย และนายตามใจ ดังกล่าว ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้คนละ จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท

ฉ. นางมั่งง่าย เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน หลังจากที่ถูกเลิกจากการตรวจเยี่ยม หมู่บ้านแล้ว ได้นำรถจักรยานยนต์ของสถานีอนามัย จอดไว้ที่ใต้ถุนบ้านพักโดยคาญญแจไว้ที่รถ และไม่ได้นำไปเก็บไว้ที่ห้องเก็บรถที่อยู่ใต้ถุนสถานีอนามัย ต่อมาวันรุ่งขึ้น จึงพบว่ารถได้หายไป เสียแล้ว พฤติกรรมของนางมั่งง่าย ดังกล่าว ถือว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท

กรณีตัวอย่าง ที่ไม่ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ก. นายกำแพง ขับรถยนต์ไปราชการแล้วเกิดอุบัติเหตุเสียหายเป็นเงินจำนวน ๓๗๔,๔๖๓ บาท การประสบอุบัติเหตุเนื่องจากมีคนวิ่งตัดหน้ารถยนต์ในระยะกระชั้นชิด ทำให้ นายกำแพง ตัดสินใจหักพวงมาลัยหลบลงไหล่ทาง รถยนต์กระแทกครูดกับเสาข้างทางได้รับความเสียหาย กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของนายกำแพง จึงไม่ต้องรับผิดใช้ค่าเสียหาย

ข. นายสงขลา ขับรถยนต์ไปราชการขณะเดินทางกลับได้ขับรดด้วยความเร็ว ประมาณ ๖๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง ถนนมีสภาพเป็นเนินสูง-ต่ำ สลับกันตลอดระยะทาง ขณะมาถึงที่ เกิดเหตุได้มีรถจักรยานยนต์ซึ่งขับอยู่บนไหล่ทาง ได้ขับขึ้นมาบนถนน โดยไม่ให้สัญญาณไฟใน

ระยะที่กระชั้นชิด ทำให้นายสงขลา จำเป็นต้องหักหลบไปทางขวาเพื่อมิให้เฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์ เป็นเหตุให้รถเสียหลักไปชนรถยนต์ที่แล่นส่วนมา ทั้งนี้รถยนต์ราชการเสียหายเป็นเงินรวม ๓๗๖,๕๔๓ บาท กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน และฉับพลัน จึงเป็นเหตุสุดวิสัย กรณีมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของ นายสงขลา จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ค. นายคมคาย ขับรถตู้พยาบาลนำผู้ป่วยไปส่งโรงพยาบาลในจังหวัด ขากลับได้ เกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำโดยไปเฉี่ยวชนรถไถนาเดินตาม ทำให้รถราชการเสียหาย กระทรวงการคลัง พิจารณาแล้วเห็นว่ามูลกรณีที่เกิดขึ้นเนื่องจากนายคมคาย ได้ปฏิบัติงานต่อเนื่องกันตั้งแต่วันที่ เกิดเหตุทำให้ไม่มีเวลาพักผ่อน เมื่อขับรถไปส่งคนไข้ขณะเดินทางกลับได้เกิดผลอสติไปจึงทำให้เกิด อุบัติเหตุดังกล่าว เนื่องจากนายคมคาย รู้ตัวอยู่ว่าตนเองพักผ่อนไม่เพียงพอก็ไม่ควรขับรถกลับมา ควรที่จะพักผ่อนเสียก่อน แต่นายคมคายก็ไม่หยุดพักกลับฝืนขับรถกลับ ถือได้ว่านายคมคาย ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่ถึงขั้นกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ง. นางอุตร พักอาศัยอยู่บ้านพักของทางราชการ ปรากฏว่าได้เกิดเพลิงไหม้เสียหาย คิดเป็นเงินจำนวน ๓๐๔,๓๔๐ บาท จากการตรวจสอบของวิทยาการจังหวัด สรุปว่าเพลิงไหม้เกิด จากการสปาร์กหรืออาร์คของอุปกรณ์ไฟฟ้าหรือจุดที่เชื่อมต่อของไฟฟ้าทำให้เกิดความร้อนสะสม และลุกไหม้ ความร้อนหรือสะเก็ดไฟร่วงหล่น ไปถูกเชื้อเพลิงที่ติดไฟง่ายจึงเกิดการลุกไหม้ขึ้น กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุที่เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว มิได้เกิดจากความจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ใด จึงไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

จ. นายอุบล ได้อยู่เวรปฏิบัติหน้าที่ราชการ และต่อมาได้เกิดเพลิงไหม้อาคารสถานี อนามัย ค่าเสียหายเป็นเงิน) ๗๕,๓๔๕ บาท จังหวัดพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้นายอุบล รับผิดชอบใช้เป็นเงินจำนวน ๒๖,๐๘๐ บาท แต่กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายอุบล ได้อยู่ เสรปฏิบัติหน้าที่จริงและเมื่อเลิกใช้งานได้ปิดประตูสถานีอนามัยอย่างเรียบร้อย ถือว่า ได้ระมัดระวัง ตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลในภาวะเช่นนั้นแล้ว ส่วนห้องที่เกิดเหตุเพลิงไหม้นั้นมี เครื่องใช้ไฟฟ้าอยู่ ๔ ชั้น มีเพียงพัดลมตั้งพื้นเพียงชั้นเดียวที่เสียบปลั๊กอยู่และอีกทั้งผลการตรวจสอบ สถานที่เกิดเหตุก็ปรากฏว่าเกิดจากวัตถุติดไฟตกอยู่ตกไปถูกกับเบาะเก้าอี้โซฟาจึงเกิดไฟขึ้นทำให้เกิดเพลิงไหม้ สาเหตุที่เกิดเพลิงไหม้จึงไม่ได้เกิดจากเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ในห้องเกิดเหตุแต่อย่างใด กรณีนี้จึงยังมีอาจถือได้ว่านายอุบล กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ฉ. นายเพชร ได้ลือครรถยนต์เก็บบั๊กที่โรงเก็บรถยนต์ตามปกติแล้วกลับบ้าน ต่อมา คนร้ายได้โจรกรรมรถยนต์ไป พฤติการณ์และการกระทำของนายเพชร ยังถือไม่ได้ว่ากระทำการ ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

บทที่ ๕
การกระทำละเมิดที่มีได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำละเมิดดังกล่าวอาจทำให้บุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ดังนี้

๑. กรณีบุคคลภายนอกเสียหาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ดังนั้น ถ้าการกระทำละเมิดนั้นเจ้าหน้าที่ได้กระทำในเรื่องส่วนตัวทำให้บุคคลภายนอกหรือเอกชนเสียหาย ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐ แต่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นการเฉพาะตัว เช่น

ก. นายน้อย ได้พานางนิค ภรรยาของตน ไปรับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลเอกชนของนายแพทย์จิว ซึ่งเป็นข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข นายแพทย์จิวได้ตรวจอาการแล้วคิดว่าเป็นเนื้องอกในมดลูกจึงได้ทำการผ่าตัด เมื่อผ่าตัดออกมาแล้วปรากฏว่าเป็นเด็กในครรภ์ นายน้อย จึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย จากนายแพทย์จิว เป็นเงิน ๓ ล้านบาท กรณีดังกล่าว นายน้อย จะฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือกระทรวงสาธารณสุข ไม่ได้ เนื่องจากการกระทำของนายแพทย์จิว มิได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ นายน้อย จะต้องฟ้องนายแพทย์จิว โดยตรง

ข. นายแอบ ได้เอบนำรถยนต์ของสถานีอนามัย ขับไปเรียนที่สถาบันราชภัฏ ในวันเสาร์-อาทิตย์ หลังจากเลิกเรียน ขณะเดินทางกลับ นายแอบจะรีบกลับไปงานเลี้ยง นายแอบได้ขับรถยนต์ด้วยความเร็วสูงมากแล้วไปชนท้ายรถจักรยานยนต์ของนางเคราะห์ร้าย นางเคราะห์ร้ายกระเด็นตกลงไปจากรถและถึงแก่ความตาย รถยนต์เสียหลักไปชนกับเสาไฟฟ้าได้รับความเสียหายทั้งคัน นายแอบได้รับบาดเจ็บสาหัส กรณีนี้ทายาทของนางเคราะห์ร้าย จะฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้ จะต้องฟ้องนายแอบเป็นการส่วนตัว แม้ว่ารถยนต์คันดังกล่าวจะเป็นของทางราชการก็ตาม เนื่องจากนายแอบ นำไปรถยนต์ราชการไปใช้ในเรื่องส่วนตัว ไม่ได้นำไปใช้ในงานของทางราชการแต่อย่างใด นอกจากนี้ นายแอบจะต้องชดเชยค่าเสียหายของรถยนต์ให้แก่ทางราชการอีกด้วย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๐/๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน ได้ใช้ให้นาย ป.ทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี เนื่องจากต้องการเอาใจนายอำเภอและมีผลทางการเมืองอยู่เบื้องหลัง จึงขอให้ศาลปกครองพิจารณาสอบสวนและสั่งการให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๓๑/๒๕๑๘ จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์ได้จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์และค่าพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จอดรถให้ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจชะงักเข้าไปในรถแจ้งข้อหาดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจออกจากรถ ถือว่าเป็นการขัดขวางการจับกุม เป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ที่จะต้องร่วมรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๔๕/๒๕๔๘ โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องบังคับจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนฐานกระทำละเมิด โดยโจทก์บรรยายฟ้องถึงข้อเท็จจริงว่าจำเลยกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออ้างว่าจำเลยมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในการดำเนินคดี รวบรวมพยานหลักฐาน เร่งรัด ติดตามเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ และมีหน้าที่ประสานกับพนักงานอัยการในการส่งเอกสารเพิ่มเติมแล้วนำพยานที่เกี่ยวข้องไปสอบข้อเท็จจริงและรับรองเอกสาร จำเลยกลับปล่อยปละละเลยโดยไม่รับดำเนินการจัดหา เร่งรัด และติดตามเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ส่งไปให้พนักงานรับการดำเนินคดีแก่ผู้รับประเมิน จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ดังนี้ ตามคำฟ้องของโจทก์ดังกล่าวพอแปลได้ว่าโจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว

๒. กรณีหน่วยงานของรัฐเสียหาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ... ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดที่มีใช้ทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดหรือที่ตนปฏิบัติงานให้ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานอื่น ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำความผิด ต้องรับผิดชอบใช้และถูกดำเนินการบังคับให้ชดใช้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนและใช้หลักลูกหนี้ร่วม และหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบต่อศาลยุติธรรม เช่น

ก. นายเมือง สาธารณสุขอำเภอ ได้นำรถยนต์ราชการใช้ขับเดินทางไป-กลับระหว่างบ้านพักของตนและที่ทำงานทุกวัน โดยนำรถยนต์ไปเก็บไว้ที่บ้านพักส่วนตัวของตน โดยไม่ได้ขออนุญาตให้ถูกต้อง ต่อมาในคืนวันหนึ่งรถยนต์ราชการได้หายไป การไม่ขออนุญาตดังกล่าวถือว่าเป็นการนำไปใช้ส่วนตัวและทำให้ราชการเสียหาย นายเมือง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

ข. นางสาว ฉ. ข้าราชการ ได้เบิกโทรศัพท์เคลื่อนที่ของทางราชการไปใช้เพื่อติดต่อราชการและได้ถูกวิงวาททรัพย์ซึ่งรวมถึงโทรศัพท์เครื่องดังกล่าวด้วย การพิจารณาว่าจะสามารถเรียกให้นางสาว ฉ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่า การใช้หรือการครอบครองโทรศัพท์เคลื่อนที่ของนางสาว ฉ. ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ หากการใช้หรือครอบครองโทรศัพท์เคลื่อนที่ดังกล่าวถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ การที่โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ถูกโจรกรรมไปโดยมิได้เกิดจากการกระทำของนางสาว ฉ. ย่อมไม่อาจถือได้ว่านางสาว ฉ. ได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้านางสาว ฉ. ไม่มีสิทธิใช้หรือครอบครองโทรศัพท์เคลื่อนที่ของทางราชการแล้ว การที่นางสาว ฉ. ใช้หรือครอบครองจนเป็นเหตุให้โทรศัพท์เคลื่อนที่สูญหาย ถือได้ว่านางสาว ฉ. ได้กระทำความผิดขณะที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๗๓๔/๒๕๔๘)

ค. กรณีเกิดเหตุเพลิงไหม้บ้านพักของทางราชการ บ้านพักมีลักษณะเป็นห้องแถวอยู่ในสภาพทรุดโทรม ในขณะที่เกิดเหตุผู้ที่พักอยู่ได้ยินเสียงคล้ายไฟฟ้าช็อตดังมาจากห้องพักที่ไม่มีบุคคลใดอาศัยอยู่และถูกปลุกไว้ จากนั้นเพลิงก็ลุกไหม้ขึ้น ความเห็นของช่างผู้ชำนาญการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคผู้ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุระบุว่า สาเหตุของการเกิดเพลิงไหม้อาจเกิดจากมีสิ่งของหรือสัตว์เข้าไปทำให้เกิดประกายไฟและมีสะเก็ดไฟลุกไหม้ขึ้นไปถูกสิ่งของอื่นที่ติดไฟ ทำให้เกิดเพลิงไหม้ จึงขอหารือว่ากรณีตามตัวอย่างข้างต้นอยู่ในข่ายที่ต้องพิจารณาความรับผิดชอบของข้าราชการหรือลูกจ้างที่พักอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการจัดหาให้ว่า กระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดหาให้มีหน้าที่ดูแลรักษาบ้านพัก เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ และถ้าหากทำให้เกิดความ

เสียหายขึ้นกับบ้านพักของทางราชการจะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่เข้าพักในบ้านพักของทางราชการ ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบ้านพัก การพิจารณาความรับผิดจึงต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ ถ้าไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่จึงพิจารณาเพียงว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ ที่ ๕๕๑/๒๕๔๗)

ง. นาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีทำหนังสือถึงสำนักงาน ป.ป.ช. ขอรบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีในคดีอาญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกับพวกถูกผู้ฟ้องคดีฟ้องเป็นจำเลย เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้หนังสือที่ออกไปจะเป็นหนังสือราชการและลงนามในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ก็มิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่เป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๐/๒๕๔๔)

บทที่ ๖

การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่และมีได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถดำเนินการได้ ๒ ทาง คือ หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาอายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดี โดยอาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

๑. หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

ดังนั้น หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหาย จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของตนหรือหน่วยงานอื่น มีอยู่ ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปเพราะเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง

(๒) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้กระทำไปด้วยความจงใจ หรือกระทำโดยเป็นการประมาทเลินเล่อแต่ไม่ถึงกับร้ายแรง ก็ไม่อาจออกคำสั่งดังกล่าวได้

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้นั้น จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเท่านั้น หน่วยงานของรัฐอื่นที่ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไม่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด และถ้าหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐของตนเอง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้ตนเองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แม้จะเป็นการสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังก็ตาม ทั้งนี้ การออกคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อได้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว

หากยังเพิกเฉยอยู่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้คือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้มีหนังสือเตือนให้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งทางปกครองใดที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ศาลปกครองจะไม่รับคดีไว้พิจารณา แม้คดีนั้นจะอยู่เขตอำนาจของศาลปกครองก็ตาม เนื่องจากศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงถือว่ามิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เว้นแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ตายไปเสียก่อนที่จะมีคำสั่งเรียกให้ชดใช้หากเป็นเรื่องละเมิดทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงจะรับฟ้องทนายทหรือกองมรดก อนึ่ง กรณีเจ้าหน้าที่ลาออก ถูกไล่ออกเกษียณอายุราชการ โอนย้ายไปหน่วยงานอื่นๆ ก็สามารถออกคำสั่งได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ตายไปแล้วไม่สามารถออกคำสั่งได้จะต้องฟ้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจ

เรื่องเสร็จที่ ๘๐๘/๒๕๕๐ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เมื่อข้าราชการในสังกัดสถาบันการพลศึกษากระทำละเมิดต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตนไปช่วยปฏิบัติราชการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรีซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และย่อมมีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาด ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินในกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏได้แก่อธิการบดี

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑ คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

เรื่องเสร็จที่ ๘๐๒/๒๕๔๗ คำสั่งที่เรียกให้นาย ช. ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการวินัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าการกระทำโดยทุจริตที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเป็นการกระทำใน

การปฏิบัติหน้าที่ การที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ (กรมป่าไม้ในขณะนั้น) ได้มีหนังสือแจ้งให้นาย ช. นำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหานี้ไว้แล้วในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ฟ้องคดี ได้มีสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าเสียหายและมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๗ หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแล้วขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วน ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะมีมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๑/๒๕๔๖ แม้การกระทำละเมิดเกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันก่อนที่จะมีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม การที่จะพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่และเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่อาจแยกบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติออกจากกันเพื่อใช้บังคับกับกรณีละเมิดซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ ร่วมกันชดใช้ค่า

สินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลังจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองชลบุรี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชำระเงินดังกล่าวก็ตาม หน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นชำระเงินดังกล่าวรวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเพิกเฉย กรณีนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชำระเงินและมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยในผล

๒. หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาล

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ... ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดที่มีสาเหตุในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดหรือที่ตนปฏิบัติงานให้ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานอื่น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้และถูกบังคับให้ชดใช้ตามบทบัญญัติ

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากหน่วยงานของรัฐเรียกให้ชดใช้แล้วยังเพิกเฉย หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบต่อศาลยุติธรรม หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตายเสียก่อนก็ต้องฟ้องทายาทหรือกองมรดกต่อศาลยุติธรรม

ถ้าหากกรณีเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นเรื่องละเมิดในทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ตายไปเสียก่อนที่จะมีคำสั่งเรียกให้ชดใช้ กรณีหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องทายาทหรือกองมรดกของเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลปกครอง

เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๕๑ กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจึงไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๒/๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้นาย อ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเหตุปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย แต่นาย อ. กลับเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏทรัพย์สินที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ ต่อมา นาย อ. ถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นทายาทของผู้ตายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกลับเพิกเฉย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ เนื่องจากกระบวนการที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันนำทรัพย์สินมรดกของนาย อ. พร้อมดอกเบี้ยชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าเมื่อ นาย อ. ได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อ นาย อ. ได้ต่อไป ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมชำระหนี้แทน นาย อ. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อกองมรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๓๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

บทที่ ๗
อายุความ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติอายุความไว้หลายกรณี ดังนี้

๑. อายุความกรณีศาลยกฟ้องเพราะผู้ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗ บัญญัติว่า กรณีคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิด หรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีก ๖ เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

๒. อายุความไล่เบี้ยกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ บัญญัติว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหายไปแล้ว มี ๒ กรณี คือ

ก. กรณีเจ้าหน้าที่ไล่เบี้ย หากหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อเจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว มีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ตนภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ตนได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

ข. กรณีหน่วยงานของรัฐไล่เบี้ย หากหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว มีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

๓. อายุความเรียกרכໍงค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกרכໍงค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิเรียกרכໍงค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกרכໍงค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง”

ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และกรณีที่มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจึงอายุความในการเรียกרכໍงค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ดังนี้

(๑) อายุความ ๒ ปี กรณีที่หน่วยงานของรัฐโดยหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคล ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยอาจจะรับทราบจากการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือทราบโดยสภาพของข้อเท็จจริง เช่น ทราบมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น สิทธิเรียกרכໍงค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ มีกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

เรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔ เห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้สิทธิเรียกרכໍงค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดี การนับอายุความจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในส่วนของผู้มีอำนาจฟ้องคดีนั้น เนื่องจากเรื่องนี้เป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ การฟ้องคดีจึงเป็นอำนาจของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นนิติบุคคลเจ้าของทรัพย์สิน และแม้ว่าจะมีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๒๕๑๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๑ (เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่) มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการ

แผนปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็เป็นการมอบให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะบางเรื่องเท่านั้น และไม่รวมถึงการฟ้องคดีในศาล ดังนั้น การนับอายุความในเรื่องนี้จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้แทนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขรู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับวันใดจะถือว่าเป็นวันที่รู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นว่า การที่จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง อาจเป็นไปได้ใน ๒ กรณี คือ ๑) การรู้ตามข้อเท็จจริง และ ๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ หากปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่ามีการทำละเมิดเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดแล้ว ก็ต้องเริ่มนับอายุความสองปีนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว (ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๔๓ ว่าไม่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก) แต่หากหัวหน้าหน่วยงานยังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีการทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ และผู้ใดต้องรับผิดบ้างจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามระเบียบฯ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ในกรณีที่หาหรือมานี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบความผิดทางวินัย และคณะกรรมการทั้งสองชุดก็ได้ทำการสืบสวนสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทราบแล้วก็ตาม แต่การสืบสวนและสอบสวนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการหาตัวผู้ต้องรับผิดในทางวินัย และจากรายงานผลการสืบสวนและสอบสวนก็มิได้มีการระบุว่าเจ้าหน้าที่ทั้งสองคนจะต้องรับผิดในทางแพ่ง ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าปลัดกระทรวงสาธารณสุขรู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดจากผลการรายงานการสืบสวนและสอบสวนดังกล่าว โดยจะต้องถือว่าปลัดกระทรวงสาธารณสุขรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครแจ้งให้ทราบ ซึ่งปรากฏตามบันทึกกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปกปิด ค่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๐๓/๗๔/๒๐๒ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๔ ว่า ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับทราบผลการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ ดังนั้น อายุความสองปีในเรื่องนี้จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว

เรื่องเสร็จที่ ๔๒๖/๒๕๔๖ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ แจ่มมติชี้มูลความผิดว่า เจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คนกระทำความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญาด้วย และแม้ว่าการกระทำความผิดทางวินัยอาจจะยังไม่ถึงขนาดเป็นความรับผิดทางละเมิดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก็ตาม แต่ในกรณีที่หาหรือมานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิด

ทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตด้วย ซึ่งความผิดทางอาญานี้เป็นการกระทำที่ต้องมีเจตนากระทำโดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนถึงขนาดที่เป็นการกระทำละเมิดได้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าการละเมิดต่อกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี และถือได้ว่าอธิบดีกรมเจ้าท่าได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่กรมเจ้าท่า (กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางอาญา และอายุความสองปีในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้ง ๗ คน จึงเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว

(๒) อายุความ ๑ ปี กรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดเนื่องจากไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทไม่ร้ายแรง หรือเป็นเหตุสุดวิสัย แต่เมื่อส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดและจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง

ข้อสังเกตเกี่ยวกับอายุความ

๑. อายุความในการฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรมในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องฟ้องต่อศาลภายในกำหนดอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ ดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่นั้นตาย จะต้องฟ้องทายาทหรือกองมรดก ภายในกำหนดอายุความมรดก

๒. อายุความในการฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่นั้นตายไปก่อน จะต้องฟ้องทายาทหรือกองมรดก ภายในกำหนดอายุความมรดก

๓. การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอย่างหนึ่ง ควรจะออกคำสั่งภายในกำหนดอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐ ดังกล่าวด้วย ส่วนการนับอย่างไรว่าจะนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เช่น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขทราบ หรือนับจากวันที่ผู้ราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจให้ เป็นเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ทราบ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีแต่เพียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งศาลปกครองอาจไม่เห็นด้วยก็ได้

๔. การฟ้องคดีต่อศาลหรือการออกคำสั่งตามข้อ ๑-๓ ต้องฟ้องหรือออกคำสั่งภายในอายุความของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ ด้วย คือ จะต้องฟ้องภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าการเรียกร้องค่าเสียหาย ในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ก็จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความทางอาญา

คำสั่งศาลปกครองที่ ๖๘๒/๒๕๕๑ ก่อนที่จะเสียชีวิต นาย ด. ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ซื้อที่ดินทิ้งขยะโดยไม่ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ทั้งที่รู้ว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงเรียกร้องค่าเสียหายจากทายาทของนาย ด. แต่ได้รับการปฏิเสธ กรณีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับอายุความในคดีนี้เป็นไปตามกฎหมายใด และผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ มิได้บัญญัติอายุความขึ้นสูงเอาไว้ กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ มาใช้บังคับ เมื่อมูลละเมิดเกิดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๕ แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด ทั้งนี้ แม้การกระทำละเมิดดังกล่าวจะถือเป็นความผิดอาญา ซึ่งมีอายุความทางอาญา ๑๕ ปี แต่ในคำฟ้องและคำร้องอุทธรณ์ก็มิได้บรรยายให้เห็นถึงกรณีดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีฟ้องทายาทของนาย ด. ให้รับผิดในมูลอันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

คำสั่งศาลปกครองที่ ๔๕๑/๒๕๕๑ แม้มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จะบัญญัติอายุความไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่หาได้มีผลเป็นการยกเว้นมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ดังนั้น เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐ การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องออกภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช่หรือไม่ เห็นว่า การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม

เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้โดยไม่ต้องนำอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นอายุความการฟ้องคดีมาใช้กับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒

เรื่องเสร็จที่ ๘๘๖/๒๕๕๐ อายุความการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๗/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยไม่ต้องนำอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นอายุความการฟ้องคดีมาใช้กับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ ดังนั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงสามารถออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อเรียกให้นาง พ. และนาย ช. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยไม่ต้องนำกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ กรณีจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๔๘/๒๕๔๗ฯ เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองรายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ส่วนที่ ๒

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕

บทที่ ๑

คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

๑. การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ นั้น กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕

(๑) มาตรา ๑๒ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

(๒) มาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง”

(๓) มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้ หมายความว่ารวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

(๔) มาตรา ๕ บัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

(๕) มาตรา ๖ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

(๖) มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ข. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดไว้ดังนี้

“ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ...

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่ง สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ”

“ข้อ ๑๙ การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย”

จากหลักกฎหมายและระเบียบดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ก็ตาม หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรณีที่ได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น และผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้เงิน ก็คือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ และคำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล

สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

๑.๑ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ดังนี้

(๑) กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ นั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติว่าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในกรณีดังกล่าวนี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ ๓๐๗/๒๕๔๑)

(๒) กรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การสะพานปลา มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ ๖๑๘/๒๕๔๓)

๑.๒ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำสั่งและคำพิพากษา ในเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

(๑) ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่าคำกล่าวหาในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนหนึ่งเป็นการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ และส่วนหนึ่งเป็นการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่เนื่องด้วยเป็นเพียงการสนับสนุนเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จเท่านั้นซึ่งมิใช่มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบใด แต่เมื่อข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ และมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งดังกล่าวคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คำสั่ง

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากกระทำละเมิดในฐานะเป็น
กรรมการตรวจรับพัสดุ และในฐานะผู้สนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ จึงเป็นคำสั่งทาง
ปกครอง และต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๖๕/๒๕๔๖)

(๒) บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกชดใช้เงิน
ได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ก็ได้ยืนยันไว้ด้วยว่าคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ใดชดใช้เงินเป็นคำสั่งทาง
ปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่
อ. ๔๗/๒๕๔๖)

บทที่ ๒

การออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

๑. กระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

การออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาและต้องมีความเป็นกลางด้วย และมีคู่มือในการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจเป็นผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ หรือผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ คู่มือดังกล่าวอาจเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ก็ได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ หรือผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติบุคคลหรือคณะบุคคลโดยผู้แทนหรือตัวแทนแล้วแต่กรณี และผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่สำคัญของคู่มือในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไว้ คือ สิทธิที่มีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน สิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ต่างๆ ในการติดต่อเจ้าหน้าที่ สิทธิได้รับการแจ้งจากเจ้าหน้าที่ในกรณีคำสั่งมีผลกระทบต่อตน สิทธิที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน สิทธิที่จะได้ตรวจเอกสารของเจ้าหน้าที่ สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง และสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่

ในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายถึงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง นั้น มีขั้นตอนหรือกระบวนการ ดังนี้

(๑) การยื่นเอกสารของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่มือในการพิจารณาทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดให้เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ต้องจัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเป็นเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้คู่มือจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ

(๒) การพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ใช้หลักการพิจารณาแบบไต่สวน คือ เจ้าหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน ทั้งกรณีที่มีการพิจารณาริเริ่มโดยเอกชน หรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มเอง โดยเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี และในกรณีที่คำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ตลอดจนต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งรวมถึงการดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง การรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา การขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ การขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการออกไปตรวจสอบสถานที่ด้วย ทั้งนี้คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

(๓) การให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งข้อเท็จจริงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีดังต่อไปนี้เจ้าหน้าที่อาจไม่ให้สิทธิแก่คู่กรณีได้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น คือ (ก) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (ข) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (ค) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง (ง) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (จ) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และ (ฉ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ถ้าเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีตรวจดูเอกสารที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของคู่กรณี โดยคู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

(๔) การทำคำสั่งทางปกครอง สำหรับรูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง นั้น รูปแบบของคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ โดยในคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจานั้น ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือนั้น อย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น และการทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ นั้น เจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจด้วย ยกเว้นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น หรือเหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก หรือเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ หรือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอเท่านั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย คือ (ก) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง (ข) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน (ค) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง และ(ง) การกำหนดให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มี เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว นอกจากนี้ กรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย หากไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าว ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งให้เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งใหม่ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

๒. กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ยังจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ใน

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ด้วย ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและ การสอบสวนพิจารณาของคณะกรรมการ โดยให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินกว่า ๕ คน ตามระเบียบข้อ ๘ และมีการสอบสวนพิจารณาและเสนอความเห็นของคณะกรรมการเกี่ยวกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ขั้นตอนที่ ๒ การพิจารณาของผู้แต่งตั้ง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ตามข้อ ๑๖ กำหนดให้คณะกรรมการเสนอความเห็น ไปยังผู้แต่งตั้ง และความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้

ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาของกระทรวงการคลัง ซึ่งระเบียบข้อ ๑๗ ได้กำหนดระยะเวลาที่กระทรวงการคลังจะต้องตรวจสอบให้แล้วเสร็จ แต่เพื่อป้องกันกรณีที่กระทรวงการคลังอาจพิจารณาล่าช้าไม่ทันในอายุความ ระเบียบจึงกำหนดไว้ว่า ถ้าจะขาดอายุความ ให้ดำเนินการไปก่อนตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ ในระหว่างรอการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ขั้นตอนที่ ๔ การสั่งการและออกคำสั่งของผู้แต่งตั้ง ซึ่งตามระเบียบข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ถ้าเป็นส่วนราชการอันมิใช่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่ถ้าเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง ถ้าสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งออกคำสั่งให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

การดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้น เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องกระทำ มิฉะนั้นคำสั่งทางปกครองที่ออกไปจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมนั้นหน่วยงานทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงก่อนก็สามารถกระทำได้ แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอย่างเดิมไม่ได้จะต้องปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จึงจะทำให้คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับได้โดยชอบ มิฉะนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ สำหรับการปฏิบัติตามขั้นตอน ๔ ขั้นตอนดังกล่าว มีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

๑. ขั้นตอนที่ ๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและ การสอบสวนพิจารณาของคณะกรรมการ

๑.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ ๗-๑๒

(๑) เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้าและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๒) เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ คณะกรรมการดังกล่าวนี้ให้มีจำนวนไม่เกิน ๕ คนโดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เหมาะสม ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย ทั้งนี้ กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว๗๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้แต่งตั้งภายใน ๑๕ นับแต่รู้หรือทราบความเสียหาย โดยกำหนดให้แล้วเสร็จอย่างช้าไม่ควรเกิน ๖๐ วัน และขยายเวลาได้ครั้งไม่เกิน ๓๐ วัน

(๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดเว้นแต่

(๓.๑) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรีให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(๓.๒) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการ ที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(๓.๓) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(๓.๔) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีไม่ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตนหรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

(๔) ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ ความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้ กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตาม (๓) ข้างต้นแล้วแต่กรณีมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

(๕) ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และ หรือ ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวบรรดาที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

(๖) ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ไม่ดำเนินการแต่งตั้ง คณะกรรมการภายในเวลาอันควร หรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัด ทบวงหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคล ดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้น ได้ ตามที่เห็นสมควร

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้น คณะกรรมการ กฤษฎีกา ได้เคยวินิจฉัยไว้ดังนี้

(ก) หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย นั้น ต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยไม่รวมถึงหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและไม่มีฐานะเป็นนิติ บุคคล เช่น โรงพยาบาล และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (เรื่องเสร็จที่ ๓๐๗/๒๕๔๑)

(ข) เมื่อมีการกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานใน สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมป่าไม้ ไม่ว่าจะ เป็นสำนักงานป่าไม้จังหวัดหรือป่าไม้ อำเภอ ถ้ากรมป่าไม้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน อธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามระเบียบฯข้อ ๘ วรรคหนึ่ง แต่กรมป่าไม้อาจมอบอำนาจดังกล่าว ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑)

(ค) การแจ้งและการร่วมตั้งคณะกรรมการฯ ตามข้อกำหนดของระเบียบฯ มีเหตุผล จากการศึกษาที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยงานได้ร่วมกันดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ไปในคราวเดียวกันเพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายได้มีส่วนร่วม ในการพิจารณาว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวต้อง รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ดังนั้น คำว่า "การกระทำของเจ้าหน้าที่" ตามข้อกำหนดดังกล่าวจึงต้องเป็นกรณีที่เป็น การปฏิบัติหน้าที่ เท่านั้น ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่จำเป็นหรือมีเหตุผลใดที่ จะต้องให้มีการแจ้งหรือร่วมตั้งคณะกรรมการฯอีก ในเรื่องนี้ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าในขณะที่เกิด เหตุการณ์ชนกัน นายดาบตำรวจ ม. ไม้ได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องถือว่าความ

เสียหายที่เกิดขึ้นแก่กรมการศึกษานอกโรงเรียนมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นจึงไม่ต้องมีการแจ้งหรือร่วมกันตั้งคณะกรรมการฯ ตามข้อ ๕ และข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้ทรัพย์สินส่วนตัวทำให้เกิดความเสียหายขึ้น หากเป็นการทำให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องดำเนินการตามระเบียบฯ ข้อ ๕ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แล้วแต่กรณี การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ นั้น มิได้พิจารณาจากอุปกรณ์หรือรถยนต์ที่ใช้ว่าจะต้องเป็นของทางราชการหรือไม่ แต่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นหรือไม่ การที่เจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินส่วนตัว เช่น รถยนต์ มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้เป็นข้อพิจารณาชี้ขาดว่าการกระทำนั้นไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๗/๒๕๔๔)

(ง) กรณีนาย ว. อธิบดีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง ได้กระทำการโดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรณีจึงเป็นไปตามข้อ ๑๐ ของระเบียบฯ ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่นาย ว. สังกัดอยู่ มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แม้ว่านาย ว. จะเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม สำหรับขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ นั้น ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันให้หน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว ซึ่งในที่นี้มีผู้ที่เกี่ยวข้องคือ นายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน และอัยการสูงสุด (เรื่องเสร็จที่ ๓๕๑/๒๕๔๕)

(จ) เนื่องจากข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ หรือข้อ ๑๐ บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งข้อ ๑๐ กำหนดว่าในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๕ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบกับมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องให้ความเป็นธรรมหรือมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องด้วยหรือไม่เพื่อนำมาพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า กฎหมายและระเบียบมุ่งที่จะ

พิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือทรัพย์สินในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหายมีอำนาจร่วมกันกับ “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด” แต่งตั้งคณะกรรมการ โดยข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกันกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด ดังนั้น คำว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด” จึงต้องหมายถึงผู้ที่เป็หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น ในกรณีตามข้อหาข้อนี้ทั้งสองกรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ในขณะที่ความเสียหายเกิดขึ้น บุคคลทั้งสองจึงเป็นผู้มีอำนาจร่วมกัน แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (กรณีนี้เจ้าหน้าที่ได้โอนไปสังกัดกรมอื่น) (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๕/๒๕๕๐)

(จ) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๘ กำหนดว่าเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่าความเสียหายดังกล่าวมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการกระทำ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่เกิดจากการกระทำละเมิดของบุคคลภายนอกแต่เพียงฝ่ายเดียว เจ้าหน้าที่ไม่มีส่วนในการกระทำละเมิดแต่อย่างใดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงไม่ต้องแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าว แต่ต้องรายงานผลการพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๒ ของระเบียบฯ และเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเหตุละเมิดเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องพิจารณาดำเนินการเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่เนื่องจากระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติกรณีบุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง) ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และขณะนี้ยังไม่มีการจัดทำระเบียบหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ขึ้นมาใหม่ จึงเห็นว่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรดำเนินการติดตามผู้ต้องรับผิดชอบมาเพื่อเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายต่อไป (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๕/๒๕๕๒)

๑.๒ การสอบสวนพิจารณาของคณะกรรมการ

๒.๑ ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน สำหรับมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมอาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

๒.๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้ ซึ่งกระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว๕๖ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ กำหนดแนวทางการการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกสอบสวน และการรายงานผล ตามข้อ ๑๔ วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นหลักปฏิบัติไว้แล้ว นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน ที่ กค ๐๕๐๗.๒/ว๘๑ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ กำหนดหลักเกณฑ์การคิดค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินที่จะต้องชดใช้ และหนังสือเวียน ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ กำหนดแนวทางการคิดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในกรณีความเสียหายประเภทต่างๆ

๒.๓ คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือเสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ในทางปฏิบัติ นั้น ถ้าเห็นว่าจะมีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ก่อนคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน...” ไม่เช่นนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว๗๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐

เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาไว้ว่า การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในขณะยื่นขอรับต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ การให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นที่กระทรวงการคลังสอบถามเพิ่มเติมซึ่งเป็นการชี้แจงเพิ่มเติมในฐานะหัวหน้ากลุ่มงาน

นิติการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนกรณีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๕/๒๕๔๖)

๒.๔ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด สำหรับความเห็นของคณะกรรมการนั้นต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการนั้นไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

๒. ขั้นตอนที่ ๒ การพิจารณาของผู้แต่งตั้งเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

๒.๑ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยให้พิจารณาสั่งการให้เสร็จอย่างช้าไม่เกิน ๑๕ วันนับแต่ได้รับสำนวนการสอบสวน ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว๗๕ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐

๒.๒ ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ โดยกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๓/ว๓๓๖ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และ ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว๔๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๘ กำหนดเกี่ยวกับการส่งสำนวนและจะต้องส่งเอกสารใดไปให้บ้าง สำหรับกรณีที่ผู้แต่งตั้งไม่ต้องส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ถือว่าเป็นข้อยกเว้นตามที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือเวียน ที่ กค ๐๔๑๐.๒/ว ๔๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ส่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ไปให้หน่วยงานของรัฐถือเป็นหลักปฏิบัติแล้ว ว่ากรณีใดบ้างที่ไม่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ โดยกำหนดประเภทความเสียหายและวงเงินของความเสียหายไว้

๒.๓ ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

๒.๔ ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ถ้าเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการ

ตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

๒.๕ ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นแล้ว ถ้าผลในชั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นแตกต่างกัน จนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

๓. ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาของกระทรวงการคลัง

๓.๑ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้าและให้มีอำนาจตรวจสอบ พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

๓.๒ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

๓.๓ ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มีคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่ง เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง โดยคณะกรรมการประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

๔. ขั้นตอนที่ ๔ การสั่งการและออกคำสั่งของผู้แต่งตั้งตามระเบียบข้อ ๑๘

๔.๑ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น วินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

๔.๒ กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตาม (๔.๑) สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาให้ชัดชัดดอกเบี้ยจากการทำละเมิดหรือดอกเบี้ยผิดนัดตาม

หลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๑๘๗/ว๑๐๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ กรณี
ที่เจ้าหน้าที่จะขอผ่อนชำระต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงการคลัง ที่
กค ๐๔๐๖.๗/ว๑๑๕ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

๔.๓ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำ
ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐ
ได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และ
เจ้าหน้าที่ผู้ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่
เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา
๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๕ และถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

เรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น ศาล
ปกครองได้เคยมีคำสั่งว่า กรณีผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๐๗๒/๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่า
สินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๑๔๘,๑๑๒.๐๖ บาท และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีคำสั่งที่ ๘๕๓/
๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๓๘,๔๖๗.๒๔ บาท ตาม
ความเห็นของกระทรวงการคลัง คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าสินไหมทดแทน
ที่ให้ชำระอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งที่ ๐๗๒/๒๕๔๕ หาได้มีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งที่คำสั่งที่ ๐๗๒/
๒๕๔๕ ไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๖/๒๕๔๗)

หมายเหตุ

๑. การออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการออกหนังสือเตือน การสืบหา
หลักฐาน และแนวทางปฏิบัติในทางบังคับคดีทางปกครอง และแบบตัวอย่างคำสั่งต่างๆ
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดไว้แล้ว ตามหนังสือ ที่ สช ๑๒๐๑.๐๔๕.๑/ว
๒๑ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้มีคำสั่งที่ ๑๕๐๓/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๗
กรกฎาคม ๒๕๔๘ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนในส่วนที่เกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

บทที่ ๓

การแจ้งคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. การแจ้งคำสั่งทางปกครอง

๑.๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ได้บัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการแจ้งไว้ว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป สำหรับวิธีการแจ้งคำสั่งในกรณีต่าง ๆ นั้น มีดังนี้ คือ

ก. การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ สำหรับการแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

ข. การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

ค. การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

ง. การแจ้งโดยวิธีปิดประกาศ ในกรณีที่ผู้รับเกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

จ. การแจ้งโดยลงประกาศในหนังสือพิมพ์ ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

ฉ. การแจ้งกรณีจำเป็นเร่งด่วนทางโทรสาร ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการได้ส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการ โทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามหมวดนี้ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจกระทำได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการ โทรคมนาคมดังกล่าว เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น

เรื่องเกี่ยวกับการแจ้ง นั้น ศาลปกครองได้เคยมีคำสั่งว่า การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ไล่ออกจากราชการ ไปยังที่ผู้ฟ้องคดีให้ไว้ ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีแล้วและถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่หนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้นไปถึงตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๕๑/๒๕๔๘)

๑.๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๔๐ ได้บัญญัติเรื่องการแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ว่า กรณีคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย กรณีที่ไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งใหม่ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

เรื่องการแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยพิจารณาข้อหาหรือของกรมการปกครองและมีความเห็นว่า กรณีคำสั่งทางปกครองซึ่งได้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้แล้วตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ถ้าผู้กรณมิได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือยื่นคำอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ต้องถือว่าคำอุทธรณ์ดังกล่าวไม่มีผลเป็นการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ เพราะผู้กรณมิได้ทราบอยู่แล้วว่าจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อใคร ภายในระยะเวลาเท่าใด สำหรับกรณีตามที่หารือปรากฏว่า คำสั่งจังหวัดนครสวรรค์ ที่ ๑๑๐๘/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ที่สั่งให้นาย ว. พ้นจากตำแหน่งกรมการบริหรองค์การบริหารส่วนตำบลอุคมชัญญา นั้น มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ด้วย นาย ว. จึงไม่อาจทราบได้ว่าจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อใคร ภายในระยะเวลาเท่าใด และมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทาง

ปกครองดังกล่าวตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่นาย ว. ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีได้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ นั้น เนื่องมาจากความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั่นเองที่มีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ดังนั้น จึงไม่เป็นเหตุให้การยื่นอุทธรณ์ต้องเสียไป อนึ่ง กรณีนี้สามารถแก้ไขได้โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยส่งหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ต่อไปตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ และสมควรแจ้งการดำเนินการดังกล่าวให้นาย ว. ทราบด้วย (เรื่องเสร็จที่ ๕๘/๒๕๔๒)

๑.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๕ กำหนดว่าการแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ (การสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน) ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

บทที่ ๔

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๔๔-๔๘ ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ดังนี้

(๑) ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

(๒) ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาไม่เกินสามสิบวัน ในกรณีนี้ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และบทบัญญัตินี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(๓) ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

(๔) การใดที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำหรับกระบวนการพิจารณาให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ หมวด ๒ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว

เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยพิจารณาข้อหารือ ดังนี้

(ก) การที่อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มอบอำนาจให้รองอธิบดี

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการกอง และ เลขาธิการกรม มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างได้ในกรณีต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งที่ ๒๗๓/ ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ นั้น การใช้อำนาจอนุมัติในการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าว เป็นการกระทำในฐานะของอธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้ที่มี อำนาจตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ได้กำหนดไว้ การสั่งการของผู้ที่ได้รับ มอบอำนาจจากอธิบดีดังกล่าว จึงไม่ถือว่าเป็นการสั่งการหรือการออกคำสั่งของผู้รับมอบอำนาจนั้น หากแต่เป็นการสั่งการหรือการออกคำสั่งของอธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมผู้มอบ อำนาจ ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในกรณีนี้จึงได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออก ตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๕๗/ ๒๕๔๕)

(ข) การออกคำสั่งตามมาตรา ๑๐๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ นั้น เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะ จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้รายงานไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ ออกตามความในมาตรา ๔๕ กำหนดไว้ ส่วนการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้นต้องดำเนินการตามที่มาตรา ๔๖ ได้กำหนดไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๓/๒๕๔๗)

๒. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดนั้น เมื่อไม่มี กฎหมายหรือระเบียบใด กำหนดขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำเรื่องการ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ มาใช้ บังคับ และในการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือเวียน ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัย ว่าเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้มีอำนาจ พิจารณาคำอุทธรณ์จึงต้องผู้พันตามความเห็นของของกระทรวงการคลังด้วย (เรื่องเสร็จที่ ๘๐๑/ ๒๕๔๗) และศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำสั่งว่า เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ชำระค่าสินไหม แทนให้เป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ โดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๖๕/๒๕๔๖)

บทที่ ๕

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

๑. กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามข้อ ๓๒-๓๔

(๑) ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่รับคำขอที่ส่งมานั้น

(๒) เมื่อได้รับคำขอตาม (๑) และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตนให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า หากต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๔/ว๑๑๘ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ และให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัย ดังนี้

๑. เรื่องเสรีจิติ ๓๗๐/๒๕๔๔ การดำเนินการในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น ข้อ ๓๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการเริ่มต้นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก ได้กำหนดให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น แม้ว่าข้อ ๓๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของบุคคลภายนอกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือผู้แต่งตั้ง หรือไม่ได้กำหนดกระบวนการอื่นใดที่จะต้องปฏิบัติไว้ก็ตาม แต่ย่อมเข้าใจได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๑ นั้น หมายความว่า การปฏิบัติตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กรณีจึงย่อมรวมถึงการส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ด้วย อย่างไรก็ตาม การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบดังกล่าว จะ

กระทำเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นสมควรให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น เนื่องจากมีความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐซึ่งกระทรวงการคลังมีหน้าที่กำกับดูแลรับผิดชอบเกิดขึ้นแล้ว แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอของบุคคลภายนอก เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้น กระทรวงการคลัง จึงไม่มีหน้าที่ตรวจสอบสำนวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว กรณีตามที่กระทรวงยุติธรรมหาหรือมา เมื่อปลัดกระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกแล้ว กระทรวงยุติธรรมจึงไม่จำเป็นต้องส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแต่อย่างใด แต่ถ้ากระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก ก็ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา อนึ่ง การที่กระทรวงยุติธรรมระบุในหนังสือหรือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวว่ากระทรวงยุติธรรมเห็นว่ากรณีนี้ไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่กระทรวงยุติธรรมกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กระทรวงยุติธรรมจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ยังเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน เนื่องจากการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาตามหลักความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนกรณีที่หน่วยงานจะไต่เบี่ยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๔๕ เมื่อนาง อ. ได้ยื่นคำขอให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิง รุ. และมหาวิทยาลัยมหิดลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการละเมิด จึงเป็นกรณีที่นาง อ. ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มหาวิทยาลัยมหิดลจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๓๒ และข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กล่าวคือ ต้องรับคำขอของนาง อ. และหากเห็นว่าคำขอนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตน ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

๒. กรณีผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ตามข้อ ๓๕-๓๘ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

(๒) ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการ หรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

(๓) ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

(๔) กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไต่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไต่เบี่ยหรือไม่ หรือจะไต่เบี่ยให้ชัดใช้เพียงใด และให้นำข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๓ มาใช้บังคับกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัย ดังนี้

๑. เรื่องเสร็จที่ ๕๒๑/๒๕๔๘ โดยที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีกระทำความผิดหรือไม่ การกระทำความผิดได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด ดังนั้น เมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อบุคคลภายนอก และผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้แต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว คณะกรรมการจึงต้องสอบให้ได้ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๖ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗ แห่งระเบียบดังกล่าว และเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบภายนอกตามคำพิพากษาของศาลแล้ว ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่เพียงใดนั้น หากคณะกรรมการได้ทำการสอบสวนในประเด็นต่างๆ ครบถ้วนตามที่กล่าวมาแล้วในประเด็นที่หนึ่ง กรมการขนส่งทางบกสามารถนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบมาพิจารณาว่าจะมีการไต่เบี่ยหรือไม่ หรือจะไต่เบี่ยให้ชัดใช้เพียงใด โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบขึ้นใหม่

๒. เรื่องเสร็จที่ ๖๔๖/๒๕๕๑ ตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ชัดเจนว่าเมื่อบุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อ

บุคคลภายนอก ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วเสนอความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินใจในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่าความเสียหายตามที่บุคคลภายนอกกล่าวอ้างในคำฟ้องนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ในกรณี que เห็นว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ในกรณีที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ให้ดำเนินการตามข้อ ๓๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี เมื่อกรณีตามข้อเท็จจริงที่ขอหารือมานั้น ปรากฏว่า นาง ศ. ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ศ. ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร เทศบาลเมืองสกลนคร ผู้อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินจังหวัดสกลนคร และกรมที่ดินต่อศาลปกครองขอนแก่นเป็นคดีหมายเลขคำที่ ๔๔๐/๒๕๔๘ ว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองสกลนครและเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินกระทำละเมิด ผู้มีอำนาจจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือไม่ และโดยที่ข้อ ๓๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของการเริ่มต้นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกได้กำหนดให้นำข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น แม้ว่าข้อ ๓๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น โดยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ หรือผู้แต่งตั้ง หรือไม่ได้กำหนดกระบวนการอื่นใดที่จะต้องปฏิบัติไว้ก็ตาม แต่ย่อมเข้าใจได้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๕ นั้น หมายความว่าถึงการปฏิบัติตามข้อ ๓๑ ประกอบกับข้อ ๘ ถึงข้อ ๒๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนที่ ๓

มาตรการบังคับทางปกครอง

บทที่ ๑

ความเป็นมาของมาตรการบังคับทางปกครอง

ประเทศไทยได้ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยโดยการตรากฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารจะเป็นผู้กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยรวม และพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการมีหน้าที่ตัดสินคดีความต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศทุกฉบับ การใช้อำนาจของแต่ละองค์กรต่างมีขอบเขตของตนเองเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อำนาจบริหารซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้นั้น ก็จะใช้อำนาจผ่านรัฐมนตรีผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งอนุมัติ อนุญาต คำสั่งให้กระทำการ งดเว้นกระทำการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องใช้อำนาจอย่างเป็นธรรมและถูกต้อง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลเห็นว่า เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพการปกครองและคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของเอกชน ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองกระทำการโดยมีอคติอันอาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลัง และเพื่อให้การออกคำสั่งเป็นไปอย่างรอบคอบและไม่ผิดพลาด ให้ประชาชนไว้วางใจในฝ่ายปกครอง จึงได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น เพื่อจัดกระบวนการปกครองที่เป็นธรรม และให้เอกชนมีสิทธิต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนตามความเหมาะสม โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น และได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ในส่วนที่ ๘ มาตรา ๕๕ - ๖๑ ซึ่งการบังคับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการต่างๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผล ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครอง จึงเป็นไปเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด

บทที่ ๒

ความหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง

มาตรการบังคับทางปกครอง เป็นมาตรการบังคับที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล และให้ศาลออกคำสั่งบังคับ เดิมก่อนที่จะมีกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับนั้น มาตรการบังคับทางปกครองจะปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น การบังคับเงินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อยได้ใช้มาตรการดังกล่าว เพราะขาดบุคลากรและไม่คุ้มการลงทุนทางเศรษฐกิจเพราะมีค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี ฝ่ายปกครองจะให้พนักงานอัยการฟ้องเอกชนผู้มีหน้าที่ชำระเงินเป็นคดีแพ่งก่อน และเมื่อฝ่ายปกครองชนะคดีแล้วก็จะขอให้มีการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีต่อไป ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องมาตรการบังคับทางปกครอง ไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ซึ่งการบังคับทางปกครอง นั้น หมายถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับประชาชนที่มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง โดยกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว อาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง คือกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใจได้กำหนดไว้ว่า

“ข้อ ๑ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ ๒ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ข้อ ๓ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองในสังกัดรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้
เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้น ๆ

ข้อ ๔ การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
ของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงานตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้เป็นไป
ตามความตกลงระหว่างหน่วยงานนั้น”

อนึ่ง ถ้าบทกฎหมายใดได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่
เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้
เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

บทที่ ๓

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๕ ได้บัญญัติไว้ว่าไม่ให้นำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

เรื่องการใช้การบังคับทางปกครอง นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้เคยพิจารณาข้อหรือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่หาหรือว่ากรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งนั้นได้หรือไม่ (“การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน” ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความหมายเป็นอย่างไร) ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยให้ความเห็นไว้ สรุปได้ว่า กรณีที่มีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์กับรัฐใน ๒ สถานะ สถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือ “ตัวแทนของรัฐ” กับอีกสถานะหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ที่ใช้ชีวิตส่วนตัวดังเช่นประชาชนทั่วไป ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๕๕ ดังกล่าวนั้น หมายความว่าถึงแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ในสถานะแรกคือ ผู้ที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันเป็นตัวแทนของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็บัญญัติให้หมายถึง บุคคลคณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะการทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น แม้ว่าจะเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้นเป็นการรับ

ผิดเป็นการส่วนตัว จึงอยู่ในสถานะของเอกชนคนหนึ่งเท่านั้นมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของมาตรา ๕๕ ดังกล่าว ดังนั้น จึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๔๕๔/๒๕๔๕)

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้เคยมีคำสั่งโดยเห็นว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ นี้เป็นการยกเว้นบทบัญญัติในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ห้ามมิให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๒๔๒/๒๕๔๑)

สำหรับการบังคับทางปกครองนั้น ใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ยอมปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดต่างๆ ในคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อกำหนดให้กระทำหรือห้ามมิให้กระทำการหรือหนังสือเรียกให้ชำระเงิน เช่น ค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และค่าปรับทางปกครองก็ตาม แต่ไม่ใช้กับบรรดาคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกใบอนุญาต หรือหนังสืออนุมัติต่าง ๆ การออกใบรับรองนิติบุคคล สติบัตร มรณะบัตร เป็นต้น เพราะโดยสภาพของคำสั่งทางปกครองประเภทหลังนี้ไม่ต้องการมีการบังคับการทางปกครองแต่ประการใด และไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงถึงระดับโมฆะกรรม เพราะคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะในตัวเองไม่มีผลทางกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามผู้ออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจบังคับการทางปกครองได้

ส่วนคำสั่งทางปกครองใดที่จะมีเงื่อนไขในการบังคับดังกล่าวหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ หากมิได้กำหนดไว้เฉพาะแล้ว ก็ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

ก. มาตรการบังคับกรณีไม่ชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

สำหรับวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน นั้น ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

“ข้อ ๑ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวง แล้วแต่กรณี

(๒) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของ ราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

(๔) ผู้บริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด หรือปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

(๖) ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นนอกจาก (๕) โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๗) รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(๘) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ข้อ ๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามข้อ ๑ เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ข้อ ๓ ความในข้อ ๑ และข้อ ๒ มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่กฎหมายใดกำหนดเรื่องผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ”

ข. มาตรการบังคับกรณีไม่กระทำการหรือละเว้นกระทำการตามคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกิน สองหมื่นบาทต่อวัน สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับ การโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่ง ทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ จะต้องมิคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายใน ระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ ได้ โดยคำเตือนนั้นจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่า หนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ และค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือ มอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครอง แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การ กำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือนดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในกรณีที่ไม่มี การชำระค่าปรับทางปกครองก็ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตาม ก. คือ การยึดอายัดและขาย ทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อเป็นค่าปรับ

ค. การดำเนินการกรณีมีการขัดขวางมาตรการบังคับทางปกครอง

เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตาม ข. ดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุ ตามวัตถุประสงค์ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้อง กระทำโดยสมควรแก่เหตุ ในกรณีจำเป็นเจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

ง. การอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง

ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้น ได้ โดยการอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครอง

บทที่ ๔

เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ในการการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งบางกรณีเป็นการกระทำที่เรียกว่าการกระทำทาง กายภาพเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าการรื้อถอน การยึดหรืออายัด ซึ่งในทางทฤษฎี การบังคับทางปกครอง เป็นมาตรการที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองและเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งประโยชน์เอกชน เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจออกคำสั่ง หรือสั่งการ อันเป็นการกระทำต่อสิทธิของเอกชนได้ แต่การใช้ อำนาจดังกล่าวนี้มีได้เกิดขึ้น โดยอำเภอใจ หากแต่มาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นการบังคับ ตามกฎหมายโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง และกฎหมายที่ให้อำนาจนี้มาจากรัฐสภา โดยมีศาล เป็นองค์กรที่เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ สำหรับการบังคับทางปกครองสามารถ ดำเนินการได้โดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาลนั้น เนื่องจากการบังคับทางปกครองเป็นการ ดำเนินการเพื่อบังคับตามสั่งทางปกครองอันเป็นมาตรการสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายใน การสั่งการเรื่องต่าง ๆ ที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง”

สำหรับคำสั่งทางปกครองประเภทที่อาจมีการบังคับการได้ ก่อนเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ทางปกครอง จะดำเนินการบังคับทางปกครอง นั้น มีเงื่อนไขของการใช้อำนาจบังคับการอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกดำเนินการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นเอกชน เท่านั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องไม่มีการตั้งทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยผู้มีอำนาจสั่ง ให้มีการทุเลาการบังคับ ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่ง ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือ ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่ง หมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ อาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งมีเขต อำนาจศาลเหนือคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ แล้วแต่กรณี เพราะเมื่อข้อพิพาทคดี ปกครองได้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านต่อองค์กรภายในฝ่ายบริหาร หรือองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ องค์กรที่รับพิจารณาข้อพิพาททางปกครองนั้น ๆ ก็ย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้มีการทุเลาการบังคับได้ ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวองค์กรใดได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับทางปกครอง เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะดำเนินการบังคับการทางปกครองมิได้ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕ อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่อาจถูก เพิกถอนได้ภายใต้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

บทที่ ๕

มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ว่ากรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมาตรา ๑๐ ได้บัญญัติว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และตามมาตรา ๘ ก็ได้บัญญัติไว้ว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น

จากข้อกำหนดดังกล่าว เห็นได้ว่าเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกเสียหายโดยได้กระทำไปด้วยความจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน และเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแล้ว ถ้ายังไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ สำหรับวิธีการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน นั้น ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลอีก หากฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลก็จะสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา เพราะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดวิธีการเยียวยาเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระไว้แล้ว ซึ่งมีกรณีตัวอย่างตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๑๓/๒๕๔๕ คดีระหว่าง กรมสรรพากร ผู้ฟ้องคดี นางสมหมายหรือพุทธมน พัทธพงษ์ศักดิ์ หรือ องคศิลป์ ที่ ๑ กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี โดยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยเบียดบังยกยอกเงินภาษีอากรที่มีผู้นามาชำระไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ผู้ถูกฟ้องที่ ๒

และผู้ถูกฟ้องที่ ๓ เป็นผู้บังคับบัญชา ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องที่ ๑ เป็นช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องที่ ๑ ทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระค่าเสียหายภายในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องทั้งสามไม่ชำระและผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินภายใน ๗ วันแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำเตือน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ ได้ กรณีถือได้ว่าเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับฟ้องของผู้ฟ้องคดี

เรื่องเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยพิจารณาข้อหาหรือ ดังนี้

(๑) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หากไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเตือนดังกล่าว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ซึ่งในการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดนั้น จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้โดยไม่ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี ดำเนินการ หรือมีคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ อนึ่ง กรณีเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไว้เป็นบรรทัดฐานกล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำเตือน กรณีนี้หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน

หรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๔๖)

(๒) หากการกระทำของนาย ช. เป็นการทุจริต การที่นาย ช. กระทำการโดยทุจริตเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จะถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ นั้น เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยแล้วในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๔/๒๕๔๖ ที่ ๒๕/๒๕๔๖ และที่ ๓๐/๒๕๔๖ ว่า กรณีเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยทุจริตอันเป็นความผิดทางอาญานั้นถือว่าเจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวถือได้ว่าการกระทำโดยทุจริตของนาย ช. ที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับคำสั่งที่เรียกให้นาย ช. ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยในประเด็นที่สองแล้วว่าการกระทำโดยทุจริตที่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ (กรมป่าไม้ในขณะนั้น) ได้มีหนังสือแจ้งให้นาย ช. นำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหานี้ไว้แล้วในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ ส่วนกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแพ่งหรือศาลปกครองหรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การแจ้งให้นาย ช. นำเงินมาชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น เมื่อไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่อาจนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ตามแนวคำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ ๑๒๒๑/๒๕๔๖ (เรื่องเสร็จที่ ๘๐๒/๒๕๔๓)

(๒) เมื่อมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ดังนั้น อายุความในการบังคับทางปกครองจึงควรที่จะนำ

อายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ซึ่งกรณีดังกล่าวได้เคยมีความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๔/๒๕๔๕

(๔) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการบังคับกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงิน โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใด แม้กรุงเทพมหานครจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีอาณาเขตท้องที่ คือ พื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามหลักของการกระจายอำนาจปกครองจากรัฐไปยังองค์กรอื่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เป็นหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะภายในเขตกรุงเทพมหานครที่ต้องดำเนินการเฉพาะภายในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด การอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มิใช่การจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงสามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองที่มีทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอยู่นอกเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๐/๒๕๕๑)

(๕) สำหรับวิธีการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น จะต้องมีกรดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ บุคคลตามที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวสำหรับกรณีของกรมการพัฒนาชุมชน จึงได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ ตามข้อ ๑ (๒) ของกฎกระทรวงดังกล่าว (๒) ผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามข้อ ๒.๑ และเป็นผู้ที่ถูกระบุไว้ในคำสั่งให้เป็นผู้ปฏิบัติการตามคำสั่งนั้น ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วย (๒) วิธีการยึดหรือการอายัด

หรือการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น โดยที่มาตรา ๕๗ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ เฉพาะการปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการยึดหรือการอายัดหรือการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๒.๒ ต้องนำวิธีการที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้แก่ บทบัญญัติต่างๆ ในหมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์ และการจ่ายเงิน เป็นหลักในการนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติตามคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ส่วนรายละเอียดควรจะต้องปฏิบัติอย่างไรนั้น เป็นวิธีปฏิบัติงานเพื่อให้มีผลสำเร็จ ซึ่งควรจะได้ปรึกษาต่อหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ กรมบังคับคดีและสำนักงานประกันสังคม(เรื่องเสร็จที่ ๓๑๐-๓๑๑/๒๕๔๕)

สำหรับเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองและการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นั้น ศาลปกครองสูงสุด ได้เคยมีคำสั่งซึ่งสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนี้

(๑) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้เงินหลังจากประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุด เคยมีความเห็นว่าแม้การกระทำละเมิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันก่อนที่จะมีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กระทำละเมิดเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดินให้กับเทศบาลโดยเนื้อที่ที่ดินที่จัดซื้อไม่ครบตามสัญญาซื้อขายและได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ขายเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๓๕) เมื่อได้มีการคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๔ ผลปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและต่อมาได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าคนร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๕๔๒,๓๘๒ บาท เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๕ และต่อมาได้มีคำสั่งแก้ไข จำนวนเงินเป็น ๘๔๕,๕๕๐ บาท และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวเป็นการดำเนินการในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ และการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชำระเงินดังกล่าวก็เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า ซึ่งการจะพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่และเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

โดยไม่อาจแยกบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติออกจากกันเพื่อใช้บังคับกรณี
ละเมิดซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตาม
มาตรา ๑๒ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.
๒๕๓๕ และแม้เจ้าหน้าที่บางคนจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีคำสั่งเรียกให้ชำระเงินก็ตาม
เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ยังไม่พ้นจากความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนร่วมกับผู้อื่นทำในการปฏิบัติหน้าที่
หน่วยงานของรัฐของรัฐผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
แก่หน่วยงานของรัฐด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา
๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บทบัญญัติทั้งสองมาตรา
ดังกล่าวมุ่งประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิด
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการ
ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือในขณะที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่ง
เรียกให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใด หรืออยู่ในสถานะใด ทั้งไม่
อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะ
ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออก
คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ
ด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชำระ
เงินได้เอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะทำให้เกิดการบังคับใช้
กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องที่
๑ จะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินก็ตาม หน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิ
เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้
นั้นชำระเงิน รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๓๑/๒๕๔๖)

(๒) กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและได้
ออกจากราชการไปแล้วเพราะ ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ลาออกจากราชการ เกษียณอายุ
ราชการ และตาย เช่น

(ก) กรณีเจ้าหน้าที่ถูกลงไล่ออกจากราชการและลาออกจากราชการ เรื่องนี้
กรมที่ดินได้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งทุจริตยกยอกเงินของทาง
ราชการ และฟ้องผู้ถูกฟ้องที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งปฏิบัติหน้าที่บกพร่องเป็นช่องทางให้เกิด

การทุจริต ให้รับผิดชดใช้เงิน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจึงไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ตามความเห็นของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ ๒๖๖/๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งเมื่อถึงกำหนดชำระเงินแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนังสือเดือนผู้นั้นให้ชำระภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ได้ กรณีตามคำฟ้องจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจดำเนินการได้เองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับของศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๘๗/๒๕๔๗)

(ข) กรณีเจ้าหน้าที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการไปแล้ว ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เบิกจ่ายค่าอาหาร ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบียดบังยกยอกเงินค่าอาหาร ไปโดยทุจริตและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายกรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๔ ก็ตาม (ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ) แต่ก็ยังไม่พ้นจากความรับผิดในผลแห่งการละเมิดที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ดังกล่าวมุ่งประสงค์ที่จะให้หน่วยงานหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการมุ่งหมายบังคับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดหรือในขณะที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินค่าสินไหม

ทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งจะดำรงตำแหน่งใด หรืออยู่ในสถานะใด ทั้งไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน ด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้ชำระเงินได้เอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องที่ ๑ จะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงิน รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๔/๒๕๔๗)

(ค) กรณีเจ้าหน้าที่เกษียณอายุราชการ ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดี (เทศบาลเมืองหนองคาย) มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยผู้ฟ้องคดีมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖)

(ง) กรณีเจ้าหน้าที่ตาย เรื่องนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริง ผลปรากฏว่า นาย ป. กระทำละเมิดแต่เพียงผู้เดียวและรายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณา ในระหว่างการรอผลพิจารณาดังกล่าว นาย ป. ถึงแก่ความตาย ต่อมาได้มีหนังสือทวงถามผู้จัดการมรดกของนาย ป. ให้ชดใช้เงิน แต่ไม่มีการชำระ จึงได้ฟ้องผู้จัดการมรดกต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง) มีอำนาจบังคับชำระหนี้ด้วยตนโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนั้น มิใช่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ตามตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เป็นเพียงทายาทหรือผู้จัดการมรดกเท่านั้นจึงไม่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของนาย ป.เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่อาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่เนื่องจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของนายประสิทธิ์ได้สิ้นสุดลงเพราะความตายตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ทำให้ไม่สามารถออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้ว จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ได้เช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการพิจารณาพิพากษาตามรูปคดีต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๑๖/๒๕๔๖)

(๓) กรณีเกี่ยวกับคำสั่งเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและอายุความ เรื่องนี้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้ฟ้องคดีผู้บังคับบัญชาของนาง จ. และผู้เกี่ยวข้อง จำนวน ๕ คน ต่อศาลปกครองชั้นต้น กรณีนาง จ.ได้ทุจริตยกออกเงินของทางราชการ จำนวน ๒,๑๒๕,๐๔๓ บาท ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้ด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีนี้ย่อมหมายถึงอายุความในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๕ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๑๘/๒๕๔๗)

(๔) กรณีเกี่ยวกับคำสั่งเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การทำหนังสือสัญญารับสภาพหนี้ และการฟ้องคดี เรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน จำนวน ๓๕,๒๕๐ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ร้อง

ทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งเร่งรัดให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินภายในกำหนดมิฉะนั้นจะดำเนินการตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำหนังสือสัญญารับสภาพหนี้ และขอผ่อนชำระเงิน เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้ค่อนไปยังศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ระงับไปตามหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาค้ำประกันแล้ว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การร้องทุกข์หรือการฟ้องคดีนี้เพื่อให้มีการวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตั้งตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ภายหลังจะได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาค้ำประกันแล้วก็ตาม แต่ประเด็นที่ฟ้องต่อศาลเพื่อให้วินิจฉัยความชอบหรือไม่ชอบของคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นยังคงอยู่ เพราะผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุให้ออกคำสั่งนั้น มิใช่ขอให้ศาลวินิจฉัยว่าหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาค้ำประกันเป็นโมฆะแต่อย่างใด ซึ่งเป็นคนละประเด็นกัน การทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาค้ำประกันมิได้มีความประสงค์จะให้มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งระงับไป แต่เป็นการกระทำเพื่อมิให้ต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามนัยมาตรา ๔๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลชั้นต้นดำเนินการต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๓๐/๒๕๔๕)

หมายเหตุ

๑. การออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการออกหนังสือเตือน การสืบหาหลักทรัพย์ และแนวทางปฏิบัติในทางบังคับคดีทางปกครอง และแบบตัวอย่างคำสั่งต่างๆ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้กำหนดไว้แล้ว ตามหนังสือ ที่ สช ๑๒๐๑.๐๔๕.๑/ว ๒๑ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้มีคำสั่งที่ ๑๔๕๑-๑๔๕๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนในส่วนที่เกี่ยวกับการสืบหาหลักทรัพย์และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
ตามประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
เรื่อง แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน พ.ศ. ๒๕๖๑
สำหรับหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ชื่อหน่วยงาน : ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข

วัน/เดือน/ปี : ๕ มิถุนายน ๒๕๖๕

หัวข้อ: ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๕๙
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคดีปกครอง ที่เกี่ยวข้อง
รวบรวมโดย นายเสมอ กาฬภักดิ์

รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ)

ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๕๙
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคดีปกครอง ที่เกี่ยวข้อง
รวบรวมโดย นายเสมอ กาฬภักดิ์

Link ภายนอก: ไม่มี

หมายเหตุ:

.....

.....

ผู้รับผิดชอบการให้ข้อมูล

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๕

ผู้อนุมัติรับรอง

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (หัวหน้า)

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๕

ผู้รับผิดชอบการนำข้อมูลขึ้นเผยแพร่

พศวีร์ วัชรบุตร

(นายพศวีร์ วัชรบุตร)

นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๕