



รายงาน การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

: คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่



สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง



รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
: คดีพิพาทเกี่ยวกับ
การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

สารบัญ

	หน้า
บทนำ	๑
๑. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนของ การให้ออกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม	๕
(๑) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี	๑๔
(๒) ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปฏิบัติราชการ	๑๙
๒. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของ อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่	๑๙
(๑) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี	๓๓
(๒) ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปฏิบัติราชการ	๓๕
บทสรุป	๓๖
บรรณานุกรม	๓๘
คณะผู้จัดทำ	๓๙

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิ	หน้า
คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครอง	๒
คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด	๒
คดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง	๒๐

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี
: คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

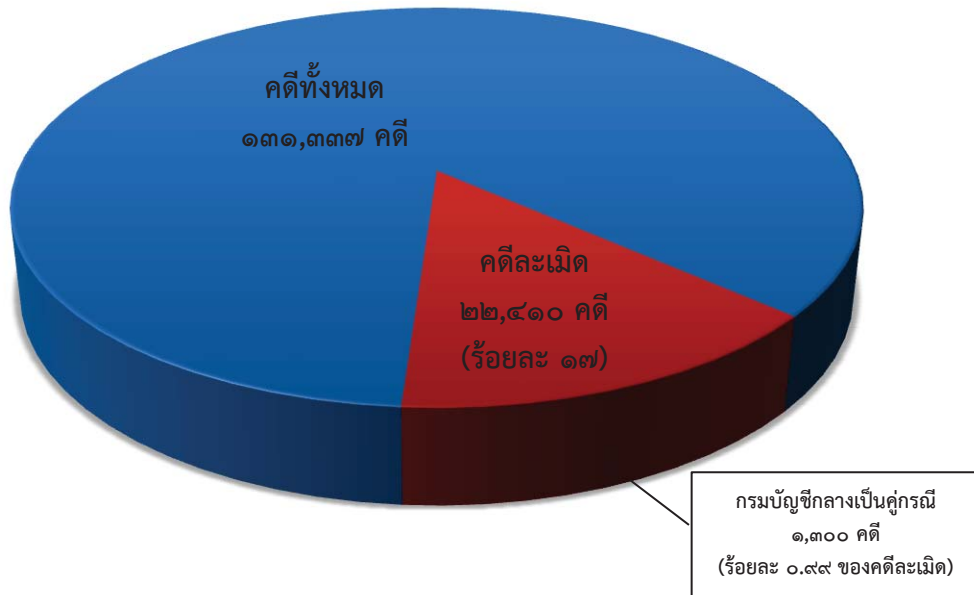
บทนำ

มาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับในการแถลงแนวทางการดำเนินงานของประธานศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๔ ได้มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองที่สมควรได้รับการแก้ไข ซึ่งการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองถือเป็นภารกิจสำคัญที่ประธานศาลปกครองสูงสุดต้องการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีไปสังเคราะห์เป็นแนวทางในการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งเพื่อเป็นการลดหรือป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทในลักษณะเดียวกันขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอีก

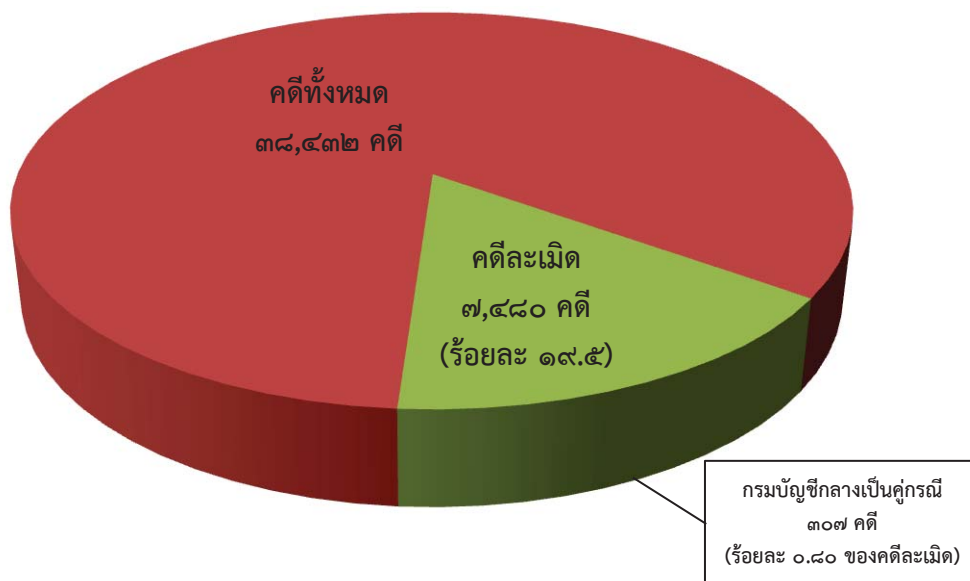
สำหรับ “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่” นั้น ถือเป็นคดีพิพาทที่มีปริมาณการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากประเภทหนึ่ง โดยตั้งแต่เปิดศาลจนถึงปัจจุบัน^๑ มีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งสิ้น ๒๒,๔๑๐ คดี จากคดีรับเข้าทั้งหมด ๑๓๑,๓๓๗ คดี คิดเป็นร้อยละ ๑๗ ของคดีทั้งหมด และมีคดีละเมิดที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งสิ้น ๗,๔๘๐ คดี จากคดีรับเข้าของศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด ๓๘,๔๓๒ คดี คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๕ ของคดีทั้งหมด แต่โดยที่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น คู่กรณีฝ่ายหน่วยงานทางปกครองจะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กรมบัญชีกลางเป็นเพียงหน่วยงานที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น จึงมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กรมบัญชีกลางเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีเพียง ๑,๓๐๐ คดี คิดเป็นร้อยละ ๐.๙๙ และมีคดีที่กรมบัญชีกลางเป็นคู่กรณีในคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งสิ้น ๓๐๗ คดี คิดเป็นร้อยละ ๐.๘๐

^๑ ตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕

คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครอง



คดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด



อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรณีชั้นกลางจะไม่ได้เป็นคู่กรณีหลักในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือละเมิดต่อบุคคลภายนอก กรณีชั้นกลางก็เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะต้องให้ความเห็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ว่ามีหรือไม่ เพียงใด

ด้วยเหตุนี้ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดให้มีการเสวนาทวิภาคี ระหว่างศาลปกครองกับกรมบัญชีกลาง ในหัวข้อ “ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” เมื่อเวลา ๑๓.๓๐-๑๖.๓๐ น. ณ ห้องสัมมนา ๑ ชั้น ๑๑ อาคารศาลปกครอง ถนนแจ้งวัฒนะ ซึ่งมีการถ่ายทอดผ่านระบบออนไลน์โปรแกรม Cisco Webex Meetings และถ่ายทอดสดผ่านระบบ Live Streaming ทางเว็บไซต์ศาลปกครองด้วย อันเป็นการเสวนาที่จัดขึ้นตามคำริขอของประธานศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น โดยในการเสวนาครั้งดังกล่าวมีวิทยากรจำนวน ๔ ท่าน ประกอบด้วยวิทยากรจากศาลปกครอง จำนวน ๒ ท่าน ได้แก่ นายประนัย วนิชชานนท์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และนายอิทธิพร จิระพัฒนากุล รองอธิบดีศาลปกครองเชียงใหม่ และวิทยากรจากกรมบัญชีกลาง จำนวน ๒ ท่าน ได้แก่ นางกิติมา อังกินันท์ ผู้อำนวยการกองละเมิดและแพ่ง และนางสาวบุญยาพร อุณาภาค ผู้เชี่ยวชาญกองละเมิดและแพ่ง โดยมีนายประสาธ พงษ์สุวรรณ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้ดำเนินรายการ โดยในการเสวนามีการนำเสนอแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและแนวปฏิบัติของส่วนราชการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

๑) ปัญหาการตีความกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในเรื่องคำนิยามของ “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ และกรณีเจ้าหน้าที่ไม่มีสังกัดตามมาตรา ๕ วรรคสอง

๒) ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งในเรื่องการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และในเรื่องผู้แต่งตั้งมีส่วนได้เสีย

๓) ปัญหากระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๕

๔) ปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นการเสวนาในปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับผลการเปรียบเทียบสถิติของประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกรมบัญชีกลางที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดย้อนหลัง ๕ ปี (ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ปี พ.ศ. ๒๕๖๔) พบว่าประเด็นปัญหาที่ศาลปกครองสูงสุดยกขึ้นพิจารณา ๔ ลำดับแรก ได้แก่

๑) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ หรือไม่ หรือกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ จำนวน ๓๘๐ คดี

๒) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๘ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ จำนวน ๒๔๘ คดี

๓) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในส่วนของอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง จำนวน ๑๕๓ คดี

๔) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในส่วนของ การให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ จำนวน ๖๘ คดี

ในการนี้ เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาในการเสวนาวิภาคคดีกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ปรากฏในการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในส่วนของปัญหาการตีความกฎหมายและปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นั้น แม้จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่มิได้เป็นปัญหาในเชิงปริมาณคดีที่เป็นสาระสำคัญในศาลปกครองสำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ หรือไม่ หรือกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๘ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ปรากฏว่ามีการนำมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้คดีเป็นลำดับที่ ๑ และลำดับที่ ๒ ในศาลปกครองสูงสุด ประเด็นปัญหาดังกล่าวถือเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือกรมบัญชีกลางในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งในการพิจารณาองค์ประกอบและความหนักเบาของการกระทำละเมิดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในการพิจารณาความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม และระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้น หน่วยงานของรัฐและกรมบัญชีกลางอาจแก้ไขได้โดยการศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิพาทและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นบรรทัดฐานในการ

ใช้ดุลพินิจพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ในขณะที่เดียวกัน เจ้าหน้าที่ก็สามารถศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ สมเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ซึ่งนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังจะเป็นการลดข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลได้อีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนของ การให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และประเด็น ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในส่วนของอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ต่อเจ้าหน้าที่ เป็นประเด็นปัญหาที่ปรากฏในการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดมากเป็นลำดับที่ ๓ และลำดับที่ ๔ ตามลำดับ ซึ่งนอกจากจะเป็นประเด็นปัญหาในเชิงของสถิติปริมาณคดีแล้ว ยังเป็น ประเด็นปัญหาที่สอดคล้องกับประเด็นปัญหาในการเสวนาทวิภาคีกับกรมบัญชีกลางอีกด้วย กรณีจึง เป็นประเด็นปัญหาที่สมควรนำมาวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนของ การให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

โดยที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันมาตลอดว่า^๒ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ดังนั้น หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ก็อาจส่งผลให้คำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

สำหรับการพิจารณาว่ากรณีใดที่จะถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดไม่ได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ จากการศึกษาคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุดพบว่า มีประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนี้

๑) ปัญหาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยไม่ได้แจ้งว่าสอบในฐานะผู้เกี่ยวข้อง แต่แจ้งว่าสอบในฐานะพยาน

^๒ เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) ปัญหาการนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

๑) ปัญหาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยไม่ได้แจ้งว่าสอบในฐานะผู้เกี่ยวข้อง แต่แจ้งว่าสอบในฐานะพยาน

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่า หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเรียกผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำในฐานะพยานโดยไม่ได้สอบในฐานะผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิด และได้ส่งลงโทษเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว นั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้ให้ออกโอกาสแก่เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ดังกรณีอุทธรณ์ต่อไปนี้

: กรณีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมเจ้าท่า โดยอธิบดีกรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือ ลับ ที่ คค ๐๓๐๕/๖๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้เงินจากการกระทำละเมิดตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จำนวน ๕๕๖,๕๙๘.๙๙ เหรียญสหรัฐ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างจัดซื้อเรือชุดแบบหัวส่ววน ได้ลงนามในหนังสือเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ปิ้มชุด หมายถึง ปิ้มในตัวเรือ และเกียรติทดเท่านั้น ทำให้กรมเจ้าท่ามีหนังสือแจ้งบริษัทผู้รับจ้างตามความเห็นดังกล่าว และถือว่าคู่สัญญาเข้าใจตรงกัน เป็นเหตุให้บริษัทผู้รับจ้างใช้เป็นข้ออ้างในการส่งมอบงานที่แตกต่างไปจากข้อกำหนดในสัญญา ทำให้กรมเจ้าท่าได้รับงานในงวดที่ ๔ เฉพาะปิ้มชุดและเกียรติทดที่อยู่บนเรือเท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่กระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยได้กล่าวอ้างข้อต่อสู้ประการหนึ่งในคำฟ้องและคำคัดค้านคำให้การว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กล่าวคือ ในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมลงนามในหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ ในการทำความเห็นและพิจารณาเรื่องปิ้มชุดและเกียรติทดโดยการเติมตัวเลข (๓๐๐๐/๔๕๐๐) เข้าไปตามที่บริษัทผู้รับจ้างขอทำความเข้าใจ และไม่ได้เคยมีการสอบสวนหรือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงในประเด็นการทำความเห็นและลงนามในหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๑ ในการพิจารณาทำความเข้าใจเรื่องปิ้มชุดและเกียรติทดหรือข้อกล่าวหาอื่น อีกทั้งไม่ได้สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เคยให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงหรือสอบสวนผู้ฟ้องคดีในประเด็นดังกล่าว แต่กลับมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ประกอบกับกรมเจ้าท่าก็ได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าว แต่กลับมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้

ค่าสินไหมทดแทนซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นตามข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว^๓ ในการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่พิจารณามูลความผิดกรณีบริษัทผู้รับจ้างผิดสัญญาไม่สามารถส่งมอบเรือชุดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานผลการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงตามหนังสือ ที่ คค ๐๓๐๕.นต/๑๑๐ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ สับ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๖.๖/ล ๖๘๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยเพิ่มเติมให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องรับผิดจากกรณีการตรวจรับงานงวดที่ ๔ ในขั้นตอนการยอมรับตามข้อเสนอของบริษัทฯ เห็นว่า การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดทางวินัยโดยผู้ฟ้องคดีได้ให้การในฐานะพยานบุคคล หากใช่เป็นการสอบผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดทางละเมิด จึงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังมีได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ก็ไม่มีการสอบผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ต้องรับผิดดังกล่าวก่อนออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นกรณีที่มิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และกรณีดังกล่าวไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

: กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในการก่อสร้างอาคารโรงอาหารและหอประชุมของวิทยาลัยเทคนิคอุทัยธานี ฟ้องว่า สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

^๓ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๓/๒๕๖๑

ความรับผิดทางละเมิด เพื่อสอบสวนเรื่องที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ จังหวัดนครสวรรค์ แจ้งว่า ในการเรียกประกวดราคาจ้างก่อสร้างโรงอาหารและหอประชุมของวิทยาลัยเทคนิคอุทัยธานีนั้น มีการพิจารณาผลการประกวดราคารายการถอดไม้แบบคอนกรีตฉาบปูนโครงสร้างทั้งหมดสูงกว่า เนื้องานที่ต้องใช้ในการก่อสร้างจริง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ซึ่งในการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รวบรวมพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพยาน มิใช่ในฐานะผู้กระทำความผิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้สอบสวน และมีความเห็นว่าการจัดจ้างในส่วน of ไม้แบบคอนกรีตฉาบปูน มิได้เป็นเหตุให้มีค่าจ้างที่ทางราชการ จ่ายสูงกว่าความเป็นจริงแต่อย่างใด จึงได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิด จึงได้รายงาน ไปยังกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาต้องรับผิด และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ เพื่อเรียกให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเงินคนละ ๕๒,๓๔๗.๑๕ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดี ทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีข้อต่อสู้ประการหนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เคย ได้รับทราบว่าเป็นผู้กระทำความผิดและไม่เคยเรียกไปสอบสวน รวมทั้งไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นสอบสวนแต่อย่างใด จนระยะเวลาล่วงเลยมา ๘ ปี จึงได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามรับผิด ทางละเมิด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยกรมบัญชีกลาง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นตามข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าวไว้^๔ แม้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะกล่าวอ้างว่า ได้มีการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไว้แล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการสอบสวนดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไว้ในฐานะพยาน มิได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่าอาจจะต้องรับผิด ทางละเมิด เพื่อให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างเพียงพอในฐานะที่อาจจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ อีกทั้ง ในการ สอบสวนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพยาน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดดังกล่าวมีความเห็นว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงยอมเป็นไปไม่ได้ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังกล่าวได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ นั้น มิได้มีการสอบสวนแต่อย่างใด การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้

^๔ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๘๑/๒๕๕๘

ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และย่อมมีผลต่อกระบวนการทั้งหลายภายหลังจากนั้นด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๑๑/๒๕๕๘ และที่ อ.๓๐๙/๒๕๖๐ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะแจ้งว่าเป็นการสอบในฐานะพยาน แต่หากฟังได้ว่าผู้ให้ถ้อยคำตระหนักรู้ในขณะที่ให้ถ้อยคำว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เรียกมาให้ถ้อยคำในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำละเมิด มีกรณีศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า ถือได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว ดังกรณีอุทธรณ์ต่อไปนี้

: ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร โรงพยาบาลเพชรบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๖ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๕ สังกัดโรงพยาบาลเพชรบูรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีนาง ค. ได้รับชำระเงินจากผู้ป่วยโดยไม่ได้ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ป่วย แต่ได้อ้างอิงใบเสร็จรับเงินที่ระบุเลขที่ เล่มที่ ที่มีอยู่จริงให้แก่ผู้ป่วยแต่ละรายเป็นการซ้ำซ้อนกัน แล้วนำเงินดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ของตนรวมจำนวน ๕๔๖ ราย รวมเป็นเงินจำนวน ๑,๐๗๘,๔๒๓ บาท คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า นาง ค. กระทำการทุจริตในเอกสารของผู้ป่วยจำนวน ๕๓๖ ราย คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๐๖๙,๑๕๕ บาท จึงเห็นควรให้นาง ค. และผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการทำงาน ของนาง ค. แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวด้วยความละเอียดรอบคอบ และไม่ได้ควบคุม กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการจนเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงส่งสำนวน การสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา ต่อมา กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือถึง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยแก้ไขในส่วนของจำนวน ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต้องชดใช้ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงมีหนังสืออุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมีข้อต่อสู้ในคำฟ้องประการหนึ่งว่า คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

และการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้มีการประชุมเพื่อลงมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อีกทั้งยังสอบปากคำผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะพยานเท่านั้น จึงเป็นการไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นตามข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่า^๕ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพชรบูรณ์ นั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ทำการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในฐานะพยาน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้ถ้อยคำไว้ในระหว่างดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลเพชรบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบอำนาจเรื่องการเงินให้รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารดูแลก่อนจะเสนอให้พยานลงนาม และได้มีการตรวจสอบการจ่ายเงินแล้ว ซึ่งในการควบคุมตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้มีการตรวจสอบกันเองระหว่างเจ้าหน้าที่ โดยการสุ่มตรวจและมีการยืนยันว่าถูกต้อง แต่คาดว่าจะมีจุดบกพร่องเนื่องจากระบบเอื้ออำนวย โดยไม่ทราบยอดเงินที่นาง ค. ยกยอก ส่วนความรับผิดของตนในฐานะผู้บังคับบัญชาคงต้องร่วมรับผิดด้วย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ให้ถ้อยคำไว้ในระหว่างดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลเพชรบูรณ์ การบริหารงานการเงินอยู่ในกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่การเงิน ขั้นตอนการตรวจสอบเวลาจะส่งเงินจะต้องผ่านผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารตรวจสอบก่อนจะเสนอให้พยานลงนาม อีกทั้งยังมีคำสั่งมอบหมายงานและมีการลงนามรับทราบทุกคน โดยในช่วงที่พยานดำรงตำแหน่งไม่พบการทุจริตของนาง ค. แต่สังเกตเห็นว่าใช้เงินฟุ่มเฟือย เกินฐานะ ส่วนความรับผิดทางแพ่ง พยานในฐานะผู้บังคับบัญชาคงต้องร่วมรับผิดตลอดหลังตามสายบังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ให้ถ้อยคำไว้ว่า พยานปฏิบัติงานตำแหน่งรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลงานบริหาร การเงิน โดยปกติจะดูแลทุกขั้นตอน แต่มีบางเรื่องที่เป็นหน้าที่ตามคำสั่งมอบหมายหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงินนั้น พยานจะไม่ตรวจสอบนอกจากจะมีปัญหาเกิดขึ้นและรายงานให้ทราบ พยานจึงจะไปแก้ไขปัญหา โดยก่อนหน้านั้นฝ่ายเภสัชกรรมได้รายงานว่านาง ค. ทำใบเสร็จซ้ำซ้อน พยานได้เรียกมาสอบถามนาง ค. แจ้งว่าสะเพร่า พยานจึงให้ไปแก้ไขให้ถูกต้อง ไม่ติดใจอะไร ภายหลังจากญาติคนไข้ร้องเรียน ตนจึงแก้ปัญหาโดยให้เวรียนกันอยู่เวรในวันหยุดราชการเพื่อป้องกันการอยู่คนเดียวติดต่อกัน เพราะการอยู่เวรการเงินค่ารักษาในวันหยุดราชการไม่มีใครตรวจสอบ ทำให้นาง ค. ทุจริตนำเงินไปใช้ส่วนตัว ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ให้ถ้อยคำไว้ว่า พยานปฏิบัติงานตำแหน่งหัวหน้างานการเงินและบัญชี มีผู้ใต้บังคับบัญชา ๑๕ คน มีคำสั่งมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร ในการจัดเวรจะจัดให้อยู่คนละวันเวรียนกัน แต่เวรที่เกิดการทุจริตคือวันที่นาง ค. อยู่เวร ลักษณะการทุจริตเกี่ยวข้องกับการทำสัญญารับสภาพหนี้ โดยมีคู่สัญญาคือ นาง ค. กับผู้ป่วย หากมีปัญหาเกิดขึ้นนาง ค. จะจัดทำสัญญาย้อนหลัง พยานตรวจสอบเพียงหลักฐานเอกสารจึงไม่พบการทุจริต มาทราบเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้น บางครั้งนาง ค. จะทำคนเดียวครบวงจรแล้วนำเสนอผู้มีอำนาจลงนาม ปัจจุบันได้แก้ไขให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยให้รายงานตามลำดับ

^๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘/๒๕๖๒

ไม่ให้มีการทำระบบการเงินให้มีการค้างชำระ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ให้ถ้อยคำว่า พยานรับผิดชอบงานด้านการเงิน เป็นหัวหน้าโดยตรงของนาง ค. แต่ไม่ค่อยได้ตรวจงานของนาง ค. เนื่องจากนาง ค. เสนอผู้ฟ้องคดีที่ ๓ โดยตรง อีกทั้ง งานของนาง ค. ไม่สามารถตรวจสอบจากระบบทำงานได้ หากจะตรวจสอบต้องใช้เอกสารห้องยา ตึก และการเงินมาประกอบกัน ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ค่ารักษามีจำนวนมาก ต้องทำให้รวดเร็ว จึงไม่ค่อยได้ตรวจสอบโดยละเอียด แต่หลังจากพบการทุจริต จึงมีการทำให้รัดกุมยิ่งขึ้น จากการให้ถ้อยคำดังกล่าวแสดงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ตระหนักรู้ในขณะให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าคณะกรรมการได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามาให้ถ้อยคำในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำความผิดของนาง ค. ดังกล่าว มิใช่เป็นการให้ถ้อยคำในฐานะพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์แต่อย่างใด โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ถ้อยคำว่าเป็นพยานผู้บังคับบัญชาคงต้องร่วมรับผิดชอบด้วย นอกจากนี้ หากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าในช่วงเวลาที่นาง ค. กระทำการทุจริต ตนได้รับคำสั่งให้ไปฝึกอบรมหรือได้รับอนุญาตให้ลา ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก็สามารถแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้ตนไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในช่วงเวลาดังกล่าวได้ แต่ในสำนวนคดีก็หาได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่ กรณีจึงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชี้แจงข้อเท็จจริงและได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว

นอกจากนั้น ยังมี**ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา**ในการตอบข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ๑๙ ราย จากกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๔ ที่มีข้อทักท้วงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สุรินทร์ จำนวน ๕ สัญญา มีลักษณะไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการและทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่ง**คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า**^๖ แม้ในบันทึกสำนวนการสอบสวนจะมีการระบุในบันทึกถ้อยคำว่าคุณคุณเหล่านี้เข้าชี้แจงในฐานะพยาน แต่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือเชิญผู้ถูกกล่าวหามาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยแนบสำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ ซึ่งมีมูลกล่าวหาว่าคุณคุณดังกล่าวมีการกระทำผิดไม่ปฏิบัติตามระเบียบทางราชการ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยได้ดำเนินการสอบสวนเจ้าหน้าที่ทั้ง ๑๙ ราย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีจึงถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาทั้ง ๑๙ ราย ได้ชี้แจงข้อเท็จจริง

^๖ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๙๗/๒๕๕๗

และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ตามข้อ ๑๕ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว

๒) ปัญหาการนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง ดังกรณีอุทธรณ์ต่อไปนี้

: กรณีผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการครู ตำแหน่ง ครูชำนาญการ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต ๑ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต ๑ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยมีข้อต่อสู้ตามคำฟ้องประการหนึ่งว่า ในกรณีเดียวกันนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องกระทำการทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีนำหลักฐานอันเป็นเท็จมาใช้ประกอบการขอเบิกค่าเช่าบ้าน โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และนำสำนวนการสอบสวนทางวินัยมาเป็นสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นตามข้อต่อสู้ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่า^๗ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เมื่อการสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันและมีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกัน อีกทั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่าจะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณีที่อาจต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว อันเป็น

^๗ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๑/๒๕๕๕

การไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง เป็นผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น ยังมี **ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา** ในการตอบข้อหารือของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกรณีที่มีมูลกล่าวหาข้าราชการกระทำผิดวินัย และเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดจะแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทั้งสองมูลกรณีโดยคณะกรรมการ คณะเดียวกันได้หรือไม่ ซึ่ง **คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า** ฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูและการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการสอบสวนแต่ละกรณี กล่าวคือ การสอบสวน ทางวินัยเป็นไปตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ขณะที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการสอบสวนมูลความผิดในสองกรณี จึงต้องแยกเป็นสองคำสั่งตามกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งบุคคลเดียวกันเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยและกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีจึงอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะได้ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดไว้ และคณะกรรมการ ทั้งสองคณะอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้เป็นที่ยุติ ไปในคราวเดียวกัน แต่ต้องแยกสำนวนการสอบสวนทั้งสองมูลกรณีออกจากกันอย่างชัดเจน

หมายเหตุ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง มีความเห็นในแนวทางเดียวกับ คณะกรรมการกฤษฎีกาว่า^๔ หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในคำสั่งเดียวกันไม่ได้ แต่หน่วยงานของรัฐ สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะได้

^๔ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๙๖/๒๕๔๙

^๕ สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการคลังและบัญชีภาครัฐ, การตรวจสำนวนสอบสวนเบื้องต้น, โครงการ แบ่งปันความรู้และประสบการณ์ชาวกรมบัญชีกลาง (CoP : Community of Practice) กิจกรรม : พักเบรก ปันความรู้ของหน่วยงานภายในกรมบัญชีกลาง (CGD Coffee Talk) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ (๒๕๕๖), หน้า ๒, PDF File, แหล่งที่มา <http://www.cgd.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕).

(๑) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นขั้นตอนการสอบสวนเพื่อการรวบรวมพยานหลักฐานและแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา โดยต้องดำเนินไปด้วยความยุติธรรม การสอบสวนดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการสำคัญเพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งมีการกระทำและเป็นการละเมิดหรือไม่ อาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนเพื่อพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏซึ่งนำไปสู่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่นั้น คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด พยาน และผู้อาจต้องรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งนี้ หลักการที่สำคัญของการสอบสวนก่อนออกคำสั่งทางปกครองคือ หลักการให้สิทธิโต้แย้ง หรือหลักการรับฟังคู่กรณี (Right to be heard)^{๑๐} เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีเหตุผลให้ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจในการใช้เครื่องมือของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิในทางสิทธิเสรีภาพ หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นโทษแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจึงต้องดำเนินการให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะ “การแจ้งข้อกล่าวหา” ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงฯ อันจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อาจต้องตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองเพื่อที่จะสามารถต่อสู้หรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งกรณีปัญหาการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยไม่ได้แจ้งว่าสอบในฐานะผู้เกี่ยวข้อง แต่แจ้งว่าสอบในฐานะพยาน และกรณีปัญหาการนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะเห็นได้ว่า ข้อต่อสู้ในเรื่องกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งในเรื่องการแจ้งข้อกล่าวหา การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือการนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมาใช้เป็นสำนวน

^{๑๐} หลักการรับฟังคู่กรณีในการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่พิจารณาทางปกครองต้องมีการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อคู่กรณี หลักการที่สำคัญมีสองประการ ประการแรกคือ เพื่อความเป็นธรรมแก่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสนำข้อเท็จจริงที่นำมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นการป้องกันสิทธิเสรีภาพในส่วนกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางใดทางหนึ่ง ประการที่สอง เป็นหลักประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองว่าคำสั่งทางปกครองนั้นได้มีการรับฟังข้อเท็จจริงรอบด้าน เพื่อให้การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองรอบคอบและมีความเหมาะสมมากที่สุด ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีน้อยที่สุด (ณัฐพร อรุณทอง, “ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิคู่กรณี ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙,” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๑๒, (๒๕๖๐), สำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๔๑.)

การสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด อันเป็นข้อต่อสู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เป็นข้อต่อสู้ประการสำคัญประการหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีจะหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้าง โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้กระทำละเมิดโดยตรง แต่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดนั้น

โดยที่ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดไว้แต่เพียงว่า คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม อันเป็นการกำหนดไว้เพียงหลักการกว้าง ๆ เท่านั้น ซึ่งแม้จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๓๐ มาใช้บังคับด้วย ก็ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับการให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานว่าต้องให้เพียงใด หรือให้อย่างไร และแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๘ วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ว่า “ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบ แล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๑๗ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ก็เพียงแต่กำหนดให้มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดของผู้ที่ต้องรับผิดเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนเดิมเท่านั้น มิได้กำหนดรายละเอียดในการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นเหตุให้องค์กรทางกฎหมายต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่มีแนวทางปฏิบัติราชการที่ชัดเจน และไม่มีหลักประกันว่าการดำเนินการในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะไม่ถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาลด้วยเหตุว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่ หากเจ้าหน้าที่ยกปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นเป็นข้อต่อสู้ กรณีจึงกล่าวได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีในประเด็นปัญหานี้เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเนื่องจากกฎหมายไม่มีความชัดเจน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะตัดอำนาจของหน่วยงานของรัฐในอันที่จะฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิด แต่ได้ให้อำนาจเพิ่มเติมแก่หน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ กฎหมายจึงกำหนดในเรื่องของการให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้เพียงกว้าง ๆ

โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลในการพิสูจน์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหลักการสอบสวนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในทางวินัยและในทางอาญา พบว่า ในคดีอาญาก็มีหลักการแจ้งข้อกล่าวหาซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและการจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ปรากฏตามมาตรา ๑๓๔^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยจุดประสงค์ของการแจ้งข้อกล่าวหาจากความคิดที่ว่า การที่จะนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องดำเนินการให้โอกาสบุคคลนั้นได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในอันที่จะยอมรับหรือปฏิเสธข้อหาได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น บุคคลผู้ถูกกล่าวหาจึงต้องมีความเข้าใจข้อกล่าวหาที่ตนได้รับเสียก่อน และความเข้าใจระหว่างบุคคลที่ถูกกล่าวหาและรัฐนั้นต้องเป็นความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในบริบทการกระทำอย่างเดียวกัน จึงยึดหลักว่าการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นกระบวนการสำคัญที่ต้องกระทำก่อนการดำเนินการอย่างอื่นใดต่อผู้ถูกกล่าวหา^{๑๒} ซึ่งผลของการไม่แจ้งข้อกล่าวหาจะส่งผลให้การสอบสวนนั้นเสียไปและพนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องในความผิดนั้น และนอกจากการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะโต้แย้งหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาด้วย โดยจะทำได้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ อันเป็นหลักการรับฟังความทุกฝ่ายซึ่งเป็นหลักการที่ต้องดำเนินการคู่ขนานไปกับหลักการแจ้งข้อกล่าวหาในคดีอาญา และเป็นหลักการที่ประกันความยุติธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยถือว่าการแจ้งข้อกล่าวหาที่ไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการรับฟังคู่กรณีอย่างยิ่ง

สำหรับกระบวนการสอบสวนทางวินัยนั้น การแจ้งข้อกล่าวหาก็เป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ โดยหลักการแจ้งข้อกล่าวหาในการดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามพระราชบัญญัติ

^{๑๑} มาตรา ๑๓๔ เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเอง หรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล สัญชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ที่เกิด และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ การแจ้งข้อหาตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา นั้น ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ เมื่อได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ถ้าผู้ต้องหาไม่ใช้สิทธิถูกจับและยังไม่ได้มีการออกหมายจับ แต่พนักงานสอบสวนเห็นว่ามิเหตุที่จะออกหมายจับผู้นั้นได้ตามมาตรา ๗๑ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลเพื่อขอออกหมายจับโดยทันที แต่ถ้าขณะนั้นเป็นเวลาศาลปิด หรือใกล้จะปิดทำการ ให้พนักงานสอบสวนสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลในโอกาสแรกที่ศาลเปิดทำการ กรณีเช่นนี้ให้นำมาตรา ๘๗ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาออกหมายจับโดยอนุโลม หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนดังกล่าว ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจับผู้ต้องหานั้นได้ โดยถือว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่จะจับผู้ต้องหาได้โดยไม่มีหมายจับ และมีอำนาจปล่อยชั่วคราวหรือควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นไว้

^{๑๒} ธนา แสงพิทักษ์, “สิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหา,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, (๒๕๔๘), มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า ๑๑, ๒๘-๓๓.

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๒^{๑๓} และมาตรา ๙๓^{๑๔} ประกอบกับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ เริ่มจากเมื่อข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์กระทำผิดวินัย คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง โดยต้องดำเนินการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง รวบรวมข้อกฎหมาย และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง พร้อมเสนอความเห็นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อรายงานผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งการต่อไป สอดคล้องกับหลักการการรับฟังคู่กรณีและการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยได้กำหนดวิธีการในการแจ้งข้อกล่าวหาไว้ในข้อ ๔๐^{๑๕} ข้อ ๔๑^{๑๖} และ ข้อ ๔๓^{๑๗} ซึ่งมีสาระสำคัญคือ เริ่มต้นที่การประชุม

^{๑๓} มาตรา ๙๒ ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๑ ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง

^{๑๔} มาตรา ๙๓ ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๑ ปรากฏว่ากรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗

ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้สั่งยุติเรื่อง แต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๖ หรือมาตรา ๙๗ แล้วแต่กรณี

^{๑๕} ข้อ ๔๐ การแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้ทำเป็นบันทึกระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร เป็นความผิดวินัยในกรณีใด และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา โดยจะระบุชื่อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ รวมทั้งแจ้งให้ทราบสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานหรือจะอ้างพยานหลักฐานเพื่อขอให้เรียกพยานหลักฐานนั้นมาได้ แล้วแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

บันทึกตามวรรคหนึ่ง ให้ทำตามแบบที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด โดยให้ทำเป็นสองฉบับมีข้อความตรงกัน ให้ประธานกรรมการและกรรมการอีกอย่างน้อยหนึ่งคนลงลายมือชื่อในบันทึก

^{๑๖} ข้อ ๔๑ เมื่อได้จัดทำบันทึกตามข้อ ๔๐ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด เพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหา พร้อมทั้งอธิบายข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ผู้ถูกกล่าวหา รับทราบข้อกล่าวหาโดยลงลายมือชื่อพร้อมทั้งวันเดือนปีในบันทึกนั้น แล้วมอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน

เพื่อพิจารณาเพื่อลงมติตามข้อ ๓๘ ต้องดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (ตว.๕) ตามข้อ ๔๐ ซึ่งประกอบด้วย ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยกรณีใด สรุปพยานหลักฐานจะระบุข้อพยานด้วยหรือไม่ก็ได้ และแจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำหรือยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ วิธีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สรุปข้อกล่าวหา หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มาพบ ต้องดำเนินการแจ้งผู้ถูกกล่าวหา และถามว่ากระทำผิดหรือไม่ ลงลายมือชื่อหรือพฤติการณ์ไว้เป็นหลักฐาน หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มาพบ ให้ดำเนินการแจ้งทางไปรษณีย์ และสอบถามว่ากระทำผิดหรือไม่ ทั้งสองกรณีนี้ให้กำหนดวัน เวลา สถานที่ให้ชี้แจง ยื่นคำชี้แจง ให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะชี้แจงด้วยวาจา เป็นหนังสือ หรือวิธีการอื่นใดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

จากแนวทางการสอบสวนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในทางอาญาและในทางวินัยข้างต้น เห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายฟ้องผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา หรือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นฝ่ายฟ้องหน่วยงานของรัฐในคดีวินัย กฎหมายก็ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้ทั้งการได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและการได้รับโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ด้วยเหตุนี้ ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จึงควรมีการแจ้งข้อกล่าวหาและการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเช่นเดียวกัน มิเช่นนั้น จะนำมาสู่ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ สืบเนื่องมาจากการขาดความชัดเจนในบทบัญญัติที่จะนำมาบังคับใช้กับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และกลายมาเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลดังตัวอย่างคดีที่นำเสนอไว้ข้างต้นได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อในบันทึกเพื่อรับทราบข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ดังกล่าวไว้ในบันทึกนั้น ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานตั้งแต่วันที่มาพบคณะกรรมการสอบสวนแล้ว และให้มอบบันทึกนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ในสำนวนการสอบสวน แต่ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับบันทึกดังกล่าว ให้ส่งบันทึกนั้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ

^{๑๗} ข้อ ๔๓ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาพบตามที่กำหนดในข้อ ๔๑ ให้ส่งบันทึกตามข้อ ๔๐ จำนวนหนึ่งฉบับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาตั้งแต่วันที่ครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งบันทึกดังกล่าวทางไปรษณีย์

คณะกรรมการสอบสวนจะส่งหนังสือกำหนดวัน เวลา สถานที่ และวิธีการที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาและชี้แจงว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด ไปพร้อมกับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่งก็ได้

(๒) ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปฏิบัติราชการ

เห็นควรดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๕ โดยนำหลักเกณฑ์ และวิธีการของกระบวนการสอบสวนทางวินัยมาปรับใช้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐาน รวมทั้งการให้โอกาสชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งนี้ ในส่วนของ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หากจะแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนวินัย หรือหาก คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากสำนวน การสอบสวนทางวินัยมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิด ก็สามารถกระทำได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็น สาระสำคัญของกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

๒. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วน of อายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่

ปัญหาเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นทั้งปัญหาในเรื่องของ อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน ในคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทน และเป็นปัญหาในเรื่องของเงื่อนไขแห่งการฟ้อง คดีปกครองในส่วน of ระยะเวลาการฟ้องคดี ในคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดย้อนหลัง ๕ ปี (ปี ๒๕๖๐ – ปี ๒๕๖๔) พบว่า จากจำนวนคดีที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทน จำนวน ๑๕๓ คดี มีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเมื่อพ้นอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้อง ร่วมกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี รวมทั้งสิ้น ๗๑ คดี หรือ คิดเป็นร้อยละถึง ๔๖.๔๑ ของจำนวนคดีที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูง

คดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง



โดยจากการศึกษาพบว่า มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่พบในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

๑) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๗ วรรคห้า

๒) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง กรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบตามคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า

๓) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสืบนับแต่วันทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง

โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นปัญหา ดังนี้

๑) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๗ วรรคห้า

โดยที่ข้อ ๑๗ วรรคห้า ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง สิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการ

ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับปัญหาการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามกำหนดเวลาดังกล่าวแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ดังนี้

๑.๑) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกตาม มาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๗ วรรคห้า

(๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกคำสั่งภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๗ วรรคห้า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๑๘} เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งที่เรียกให้ เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับข้อ ๑๗ วรรคห้า ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้ต่อมาหน่วยงานของรัฐ จะออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ก็เป็นเพียงการแก้ไขจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดชอบชดใช้ให้แก่ทางราชการ ให้ถูกต้องและเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องอันมีฐานมาจากคำสั่งเดิม จึงไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องที่เริ่มนับไปแล้วเปลี่ยนแปลงไป กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดอายุความ สองปีแล้วเช่นเดียวกัน

(๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก่อนกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคห้า กล่าวคือ ก่อนอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง สิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี แล้วแต่กรณี เช่น หน่วยงานของรัฐได้รอความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ วรรคห้า มาเป็นเวลา ๑ ปี ๕ เดือน ๒๖ วันแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐเกรงว่าจะขาดอายุความ จึงได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๑๙} เป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อต่อมากระทรวงการคลังได้แจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ การที่หน่วยงานของรัฐ ออกคำสั่งแก้ไขคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงมิได้เป็นการ ออกคำสั่งใหม่ แต่เป็นการแก้ไขคำสั่งเดิมซึ่งยังไม่มีความเห็นของกระทรวงการคลัง กรณีนี้อาจถือว่า คำสั่งที่ออกตามความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดอายุความ

^{๑๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๙/๒๕๖๔

^{๑๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐๑-๗๐๒/๒๕๕๙

นอกจากนั้น หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่อาจจะขาดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเสียก่อนที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง แม้จะเป็นการออกคำสั่งภายหลังส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเพียงหนึ่งวัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๒๐} เพื่อมิให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงชอบที่จะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนได้ตามที่เห็นสมควรโดยไม่ต้องรอความเห็นจากกระทรวงการคลังเช่นกัน กรณีเช่นนี้จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่ข้อ ๑๗ กำหนดไว้แต่อย่างใด

หมายเหตุ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนก่อนส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และมีได้เป็นความเสียหายที่อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๒๑} เป็นการออกคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญ อันเป็นการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเป็นเพียงคำวินิจฉัยสั่งการตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง หรือข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะได้มีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบหรือไม่ก็ได้มีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหาย^{๒๒}

๑.๒) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า

สำหรับแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า นั้น จำแนกเป็นกรณีศึกษาได้ ๒ กรณี คือ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง และแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ต่ออายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ดังนี้

๑.๒.๑) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๒๓} คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สิ้นสุด

^{๒๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒๔-๑๔๒๖/๒๕๖๓

^{๒๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๙๒/๒๕๖๐ ที่ อ.๑๒๒๕/๒๕๕๘ และที่ อ.๑๑๙๔/๒๕๕๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

^{๒๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๑/๒๕๖๓ (ประชุมใหญ่)

^{๒๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)

หรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง นอกจากนั้น ในส่วนของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้มีความเห็นไว้ว่า^{๒๔} แม้กรมบัญชีกลางยังไม่ได้แจ้งความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐ ก็ไม่อาจถือได้ว่ากรมบัญชีกลางเห็นด้วยกับหน่วยงานของรัฐ และในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็สามารถพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลาง

๑.๒.๒) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ต่ออายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง

เกี่ยวกับผลของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่มีต่ออายุความนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ว่า^{๒๕} การที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงาน ซึ่งเป็นการดำเนินการภายในกำหนดอายุความ โดยการออกคำสั่งดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เรียกร้อง และหากไม่มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕๗^{๒๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้อายุความสะดุดหยุดลงโดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ เนื่องจากการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์ที่จะให้มีการบังคับตามสิทธิเรียกร้องของตนโดยที่มีได้ปล่อยปละละเลยแต่อย่างใด อายุความซึ่งเป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่จึงสะดุดหยุดลง ส่วนการเริ่มนับอายุความใหม่ จะต้องปรากฏกรณีที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุด แล้วเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้นสิ้นสุดลงเมื่อได้มีคำสั่งเพิกถอนดังกล่าว และเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ

^{๒๔} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๑๙/๒๕๕๗

^{๒๕} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๖๔๕/๒๕๕๙

^{๒๖} ปัจจุบัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๗ และนำความไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓/๗ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒

จึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐภายในสองปีนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

อย่างไรก็ดี คำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ต้องเป็นคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย (ดูแนวคำวินิจฉัยในข้อ ๑.๑) (๑)) และต้องแจ้งคำสั่งโดยชอบด้วย หากหน่วยงานของรัฐไม่มีหลักฐานใด ๆ ที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยชอบ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๒๗} กรณีไม่อาจรับฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงยังไม่มีผลใช้ยันเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้รับคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลใช้ยันกับเจ้าหน้าที่ จึงไม่อาจถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอื่นใดอันมีผลอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีที่จะมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีผลให้อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่สะดุดหยุดลง

๒) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง กรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบตามคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งไปก่อนโดยไม่รอความเห็นของกระทรวงการคลัง แล้วต่อมากระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งความเห็นให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง นั้น มีแนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจดังนี้

๒.๑) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกำหนดเวลาออกคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง

เกี่ยวกับกำหนดเวลาออกคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งไปก่อนโดยไม่รอความเห็นของกระทรวงการคลัง นั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดยังมีความแตกต่างกันอยู่ โดยมีทั้งกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๒๘} หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องอายุความ และกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า^{๒๙} หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) และมาตรา ๑๙๓/๑๕ โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งแรกแล้ว อายุความย่อมสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) เมื่อครบกำหนดเวลาที่ให้ชำระเงินตามคำสั่งแล้ว อายุความ

^{๒๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๖/๒๕๖๑

^{๒๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๒๔-๑๔๒๖/๒๕๖๓ และที่ อ.๕๘/๒๕๖๒

^{๒๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๕/๒๕๖๔ และที่ อ.๕๙๑/๒๕๖๔

สองปีย่อมเริ่มนับใหม่ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ หน่วยงานของรัฐจึงต้องออกคำสั่งใหม่ให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังภายในอายุความสองปีที่เริ่มนับใหม่

ทั้งนี้ ปัญหาว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่จะมีกำหนดอายุความเท่าใด นั้น *คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นไว้ว่า*^{๓๐} การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้ โดยไม่ต้องนำอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงสามารถดำเนินการพิจารณาและออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่ได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง อย่างไรก็ตาม การออกคำสั่งยังคงต้องกระทำภายในอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๑} และเมื่อมีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน^{๓๒}

อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่*คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า*^{๓๓} การออกคำสั่งให้ชดใช้เงินเพิ่มเติมตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะต้องกระทำภายในกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง และ*กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า*^{๓๔} การออกคำสั่งให้ชำระดอกเบี้ยเพิ่มเติมตามความเห็นของกระทรวงการคลังจะต้องกระทำภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลัง อันเป็นการนำบทบัญญัติที่กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิด มาใช้กับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากกว่าความเห็นของหน่วยงานของรัฐ มาใช้บังคับในฐานะที่เป็น “บทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง”^{๓๕}

^{๓๐} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๕๒๓/๒๕๕๐

^{๓๑} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๕๑

^{๓๒} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐

^{๓๓} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๗๔/๒๕๕๓

^{๓๔} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑๙/๒๕๖๓

^{๓๕} ศุภวัฒน์ สิงห์สุขุข, “อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด,” (สิงหาคม ๒๕๖๔), หน้า ๒๘, PDF File, แหล่งที่มา www.krisdika.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕).

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ต่อมา เจ้าหน้าที่นั้นถึงแก่ความตาย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๓๖} ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่หน่วยงานของรัฐเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทายาทของเจ้าหน้าที่ยอมเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่เวลานั้น ส่วนการที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ถือเป็นกรแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเดิม ซึ่งทายาทของเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม โดยเป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ทายาทของเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ตามความรับผิดในการชำระเงินที่เป็นมรดกตกทอดไปก่อนหน้านั้นแล้ว ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครองฯ ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวได้ และแม้ว่าสิทธิเรียกร้องให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้พ้นกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไปแล้ว แต่อายุความดังกล่าวเป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหน้าที่จะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดก ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่อยู่ในบังคับต้องกระทำภายในอายุความตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม ดังกล่าว แต่มีระยะเวลาในการดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๗๑^{๓๗} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๒.๒) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง

เกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง นั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่น่าสนใจอยู่สองกรณี คือ แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อคำสั่งที่ออกมาก่อนโดยไม่รอความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ วรรคห้า และแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง

๒.๒.๑) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า

เกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า นั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดยังมีมากกว่าหนึ่งแนวทาง โดยมีทั้งกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด

^{๓๖} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๓๔๖/๒๕๖๐

^{๓๗} ปัจจุบัน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐ ได้ยกเลิกประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ และนำความไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๔

วินิจฉัยว่า^{๓๘} แม้ว่าคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง จะไม่ได้ระบุให้ยกเลิกคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า แต่ก็ต้องถือว่าคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ได้ถูกคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ยกเลิกโดยปริยายแล้ว เนื่องจากคำสั่งทั้งสองฉบับมีเนื้อหาขัดแย้งกัน คำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง จึงถือเป็นคำสั่งใหม่ที่เกิดขึ้น และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่แทนคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า มีผลให้คำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ไม่มีอยู่ต่อไป หากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ก่อนเจ้าหน้าที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง คำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า จึงไม่มีผลใช้บังคับแล้วในขณะที่มีการฟ้องคดีต่อศาล เจ้าหน้าที่จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า และไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง^{๓๙} และหากมีการออกคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ในระหว่างที่คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลปกครอง ก็ไม่มีเหตุที่ศาลปกครองจะต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอีกตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาคดีต่อไป ศาลปกครองจึงชอบที่จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีเสียจากสารบบความ^{๔๐} องค์กรใดหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ภายในอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๔๑} ด้วย

นอกจากนี้ ยังมีกรณีศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า^{๔๒} คำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง มีผลเป็นเพียงการแก้ไขคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า เท่านั้น ไม่ใช่การยกเลิกคำสั่งเดิมแล้วออกคำสั่งใหม่ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ภายในอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้คำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง จะออกเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ก็เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความ

๒.๒.๒) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง

เกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่ง นั้น เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นไว้ว่า^{๔๓} เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วในข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ที่กำหนดให้มีการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

^{๓๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๑๔/๒๕๖๓

^{๓๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๑๙/๒๕๖๒

^{๔๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๓-๘๓๑/๒๕๕๗

^{๔๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕๔/๒๕๕๙ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๒๔๔/๒๕๕๑

^{๔๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๕๗/๒๕๖๓ และที่ อ.๗๕๘/๒๕๖๓

^{๔๓} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๔๕ และเรื่องเสร็จที่ ๖๙๓/๒๕๔๕

และให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หรือตามที่เห็นว่าถูกต้อง ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบที่แตกต่างไปจากการอุทธรณ์ ดังนั้น จึงไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ แต่หลังจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีมติที่ประชุมใหญ่ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ซึ่งสรุปได้ว่า เมื่อคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคำสั่งทางปกครอง “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ...” โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวส่งผลกระทบต่อแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการ ทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น จนได้มีการประชุมหารือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้งเพื่อพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคำสั่งตามมาตรา ๑๒ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะมีอำนาจทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งต่อมาปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีแนวความเห็นในประเด็นนี้ว่า^{๔๔} แม้จะมีการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ถูกผูกพันตามความเห็นขององค์กรตรวจสอบหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิมได้ อันเป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางไว้ในหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ หากการพิจารณาอุทธรณ์แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังและการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการในภายหลัง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมด^{๔๕}

^{๔๔} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๙๔/๒๕๔๗ เรื่องเสร็จที่ ๘๐๑/๒๕๔๗ เรื่องเสร็จที่ ๑๙๔/๒๕๔๙ เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๕๐ เรื่องเสร็จที่ ๕๒๒/๒๕๕๐ และเรื่องเสร็จที่ ๖๖๘/๒๕๕๑

^{๔๕} ดังนั้น ขั้นตอนการอุทธรณ์ที่มีขึ้นตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจึงมิได้สนองตอบวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ในแง่การเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง เพราะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นเพียงเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น กล่าวคือ หากผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา ทำให้ผู้รับคำสั่งไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ อันเป็นกระบวนการที่ใช้ในการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอย่างหนึ่ง (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรงค์, “ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” (๒๕๕๔), (online), แหล่งที่มา www.public-law.net (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๕))

ปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในประเด็นนี้ว่า^{๔๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในส่วนที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และการวินิจฉัยสั่งการของกระทรวงการคลังเป็นกระบวนการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งให้มีมาตรฐานเดียวกัน ขั้นตอนดังกล่าวจึงไม่ใช่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพราะไม่ได้เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดอีกครั้ง เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีสิทธิโต้แย้งในกระบวนการพิจารณาของกระทรวงการคลัง เมื่อขั้นตอนตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่ใช่ขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติอื่นใดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้ จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสร็จแล้ว และหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบด้วย

ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบันเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง จะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ^{๔๗}

อนึ่ง ในกรณีที่ผู้ได้รับคำสั่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐไปตามคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า แล้ว แต่ต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกำหนด เจ้าหน้าที่จะอ้างว่าการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในครั้งนั้นทำให้หนี้ระงับไปแล้วได้หรือไม่ นั้น เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นไว้ว่า^{๔๘} จำนวนค่าสินไหมทดแทนตามที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกำหนดนั้น ยังไม่เป็นที่ยุติ เนื่องจากต้องรอผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ เสียก่อน ดังนั้น สิทธิเรียกร้องอันเกิดจากมูลละเมิดดังกล่าวจึงยังไม่ระงับไป และการที่ผู้แต่งตั้งจะมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกำหนด แม้ระยะเวลาล่วงเลยกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เมื่อ

^{๔๖} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๒๒/๒๕๖๒

^{๔๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๑๑๙/๒๕๖๒

^{๔๘} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๒๖๙/๒๕๔๘

เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ยินยอมทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ เป็นเหตุให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงสามารถ ออกคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเพิ่มเติมเพื่อปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังได้ แต่ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า^{๔๙} เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่จำนวน ๓ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเจ้าหน้าที่สองรายได้ชดใช้เงินและไม่อุทธรณ์ จึงถือได้ว่าหนี้ทั้งสองรายเป็นอันระงับไปแล้ว ส่วนเจ้าหน้าที่อีกรายได้ชดใช้เงินแต่ยื่นอุทธรณ์ ถือว่า หนี้ยังไม่ระงับ แต่เมื่อต่อมาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้เพิกถอนคำสั่งและคืนเงิน และหน่วยงานของรัฐได้เพิกถอนคำสั่งและคืนเงินแล้ว ย่อมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่รายนั้นไม่มีหนี้ต้องชำระ ให้แก่ทางราชการแล้ว มูลละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ ราย จึงเป็นอันสิ้นสุดลง แม้อต่อมากระทรวงการคลัง จะได้มีหนังสือแจ้งความเห็นการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่แตกต่างไปจากความเห็นของ กระทรวงยุติธรรมก็ตาม ก็ไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ทั้ง ๓ ราย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อีก

๒.๒.๓) แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อการดำเนิน กระบวนพิจารณาของศาล

เกี่ยวกับผลของคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อการดำเนินกระบวนพิจารณา ของศาล นั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีมากกว่าหนึ่งแนวทาง โดยมีทั้งกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งจำหน่ายคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งตามข้อ ๑๗ วรรคห้า^{๕๐} และกรณีที่ ศาลปกครองสูงสุดอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือเพิ่มเติมคำขอในคำคัดค้านคำให้การ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ได้^{๕๑} หรือแม้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องหรือเพิ่มเติมคำขอในคำคัดค้าน คำให้การ แต่ความปรากฏแก่ศาลในระหว่างการพิจารณาคดีจากคำคู่ความหรือเอกสารที่คู่กรณียื่นส่ง ต่อศาล ก็มีกรณีที่ศาลเห็นว่า ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

^{๔๙} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๑๙/๒๕๕๗

^{๕๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๓-๘๓๑/๒๕๕๗ และดูคำสั่งศาลปกครองขอนแก่นที่ ๑๘๗/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ เพิ่มเติม ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีตามคำสั่งของศาลปกครองขอนแก่นดังกล่าว นั้น เดิมศาลปกครองขอนแก่นได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองขอนแก่น เป็นให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๕) ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ ศาลปกครองขอนแก่นมีคำสั่งไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครอง ขอนแก่น เป็นให้รับคำขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยวินิจฉัยว่า ในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลให้คำสั่งที่พิพาทไม่มีผลบังคับใช้อีกต่อไป จึงเป็นข้อเท็จจริงอันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี อาจขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๒/๒๕๕๗) และหลังจากนั้น ศาลปกครองขอนแก่น จึงได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป

^{๕๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๕๖/๒๕๖๒

ตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ต่อไปได้ในฐานะที่เป็นคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งแรก^{๕๒} และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปได้ด้วยเหตุผลเดียวกัน^{๕๓}

๓) ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง

เกี่ยวกับวันเริ่มต้นการนับอายุความสิบปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น ศาลปกครองสูงสุดจะถือเอาวันที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐเป็นวันที่เริ่มนับอายุความสิบปี ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี อาทิ วันที่มีการนำบัตรภาษีไปใช้ประโยชน์ชำระค่าภาษีอากรแทนจำนวนเงินที่บริษัทต้องชำระ^{๕๔} หรือวันที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายใหม่^{๕๕} หรือวันที่ชำระเงินค่าก่อสร้างตามสัญญา^{๕๖} ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกาจะนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำหรืองดเว้นกระทำโดยผิดกฎหมายอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ^{๕๗} อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดบางกรณีก็นับวันทำละเมิดตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำหรืองดเว้นกระทำโดยผิดกฎหมายอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ เช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา อาทิ วันที่ทำสัญญาเช่าตลาดสดอันเป็นเหตุให้ผู้เช่าฟ้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงินตามสัญญา^{๕๘}

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบนั้น *คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น*^{๕๙} หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแล้ว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นอันขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า แม้หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงาน

^{๕๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙๔/๒๕๕๘

^{๕๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.๗๒/๒๕๖๒

^{๕๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่) และที่ อ.๕๒๐/๒๕๖๓

^{๕๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑๕-๑๑๑๘/๒๕๖๓

^{๕๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑๑/๒๕๖๐

^{๕๗} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๑๐๕๙/๒๕๕๙

^{๕๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๕๖

^{๕๙} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๗๕๗/๒๕๕๒

ของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ตาม แต่หากการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิเรียกร้อง
ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘
วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๖๐}
และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่โดยมิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริง
ที่ว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการโดยการ
ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง
ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน^{๖๑}

อนึ่ง กรณีที่สิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความ
ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว *คณะกรรมการกฤษฎีกา*
ได้ให้ความเห็นไว้ว่า^{๖๒} หน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังยังต้องพิจารณาความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ให้เสร็จสิ้น เพื่อให้ทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นและผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนต่อไปตามข้อ ๑๗ วรรคสาม และกรณีที่เห็นว่าผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ในความเสียหายที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับ
ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และในกรณีที่พนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีว่า
เป็นคดีที่ขาดอายุความแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ต้องยืนยันความประสงค์ให้มีการฟ้องคดีดังกล่าวต่อไป
เนื่องจากศาลไม่อาจอ้างอายุความขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องได้ หากคู่ความมิได้ยกอายุความขึ้นเป็น
ข้อต่อสู้^{๖๓} ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหน่วยงานของรัฐ
ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดในกรณีที่ทำให้
คดีขาดอายุความและดำเนินการทั้งทางวินัยและทางแพ่งกับผู้นั้นต่อไปโดยไม่ต้องรอให้ศาล
มีคำพิพากษาว่าคดีขาดอายุความก่อน อย่างไรก็ตาม หากไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจาก
การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ละเลย เพิกเฉย ดำเนินการล่าช้า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ เป็นเหตุให้
หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ภายในอายุความ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจที่จะ
ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้^{๖๔}

^{๖๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๔/๒๕๖๑ และที่ อ.๓๗๕/๒๕๖๐

^{๖๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๓/๒๕๖๐ และที่ อ.๓๓๒/๒๕๖๐

^{๖๒} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๕๐๘/๒๕๔๒

^{๖๓} กรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ศาลปกครอง แม้เจ้าหน้าที่ไม่ได้ยกเรื่อง
อายุความขึ้นกล่าวอ้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อย
ของประชาชน ซึ่งข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ให้อำนาจ
ศาลปกครองสูงสุดในอันที่จะหยิบยกประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้นขึ้นวินิจฉัยเองได้ (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด*
ที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑ และที่ อ.๒๘๘/๒๕๔๙)

^{๖๔} ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๘๐๑/๒๕๖๑

สำหรับปัญหาว่าในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ แต่เป็นกรณีที่ ไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กระทรวงการคลังจะสามารถยกเรื่องดังกล่าว ขึ้นพิจารณาได้หรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าวไว้ว่า^{๖๕} เมื่อพิจารณา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๗ วรรคสอง และข้อ ๑๘ ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว เห็นได้ว่า บทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่วางระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ โดยมีได้มี บทบัญญัติได้อันแสดงให้เห็นว่ากรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐไม่ต้อง รายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว กระทรวงการคลังจะไม่มีอำนาจพิจารณาและตรวจสอบ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ บัญญัติให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง แผ่นดิน ทรัพยากรของแผ่นดิน ภาษีอากร และการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนั้น แม้ว่าการณ์เกิด ความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็น กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก็ตาม แต่กระทรวงการคลังก็ยังมีอำนาจที่จะพิจารณาและตรวจสอบความรับผิดทางละเมิดที่เกิด ความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากเห็นสมควรที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๗ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดต้องออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าว

(๑) บทวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดรวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะเห็นได้ว่า ในเรื่องของอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น องค์กรทางกฎหมายยังตีความ ในแนวทางที่แตกต่างกัน และแม้กระทั่งองค์กรทางกฎหมายเดียวกันก็ยังมีตีความแตกต่างกันด้วย เช่น กำหนดเวลาออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง กรณีที่ หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งไปก่อนโดยไม่รอความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ที่ทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดค่อนข้างจะแตกต่างกัน

^{๖๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๔

อย่างมาก รวมตลอดถึงการเริ่มนับอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง และแม้ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยเรื่องนี้โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๓/๒๕๕๖ (ประชุมใหญ่)) แต่ศาลปกครองสูงสุดในคดีอื่นก็ยังพิจารณาวันทำละเมิดแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยโดยมติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว ฉะนั้นแล้ว หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการได้ ด้วยเหตุนี้ ปัญหาในเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

อย่างไรก็ดี ปัญหาในเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจดูเหมือนว่าจะเป็นเพียงปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ไม่ใช่ปัญหาที่ถือได้ว่าเป็นเหตุแห่งการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาในเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งแม้เจ้าหน้าที่จะไม่ยกเป็นข้อต่อสู้ ไม่ว่าจะในคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือในคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม ศาลปกครองก็มีอำนาจยกปัญหาในเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๓/๒๕๖๑ และที่ อ.๒๘๘/๒๕๔๙) แต่เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นได้ว่าด้วยปัญหาที่กฎหมายไม่มีความชัดเจนในเรื่องของการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ส่งผลให้มีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ทั้งคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐออกไปก่อน โดยไม่รอความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ วรรคห้า คดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐออกตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง รวมไปถึงคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่ทุกคดีดังกล่าวนี้เกิดจากมูลละเมิดเดียวกัน ซึ่งหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจนในทางใดทางหนึ่งแล้ว แม้ความชัดเจนดังกล่าวไม่อาจทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดหมดไปได้ เพราะอย่างไรเสียเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น เป็นละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชัดใช้

คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต้องมีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นเรื่องปกติ แต่ความชัดเจนของกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองลดน้อยลงกว่าเดิม รวมทั้งลดปัญหาการตีความกฎหมายขององค์ทางกฎหมายได้อีกด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นเหตุที่เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องดังกล่าวไม่มีความชัดเจน

โดยเหตุที่ความไม่ชัดเจนของกฎหมายนั้น เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีทั้งการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยการฟ้องคดีซึ่งเป็น “สิทธิ” ตามปกติของผู้เสียหายในคดีละเมิด ทั้งนี้ ปรากฏตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ และข้อ ๑๘ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และมีทั้งการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยการออกคำสั่งให้ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนซึ่งเป็น “อำนาจ” ของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งส่งผลไปถึงปัญหาในการตีความอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ว่าเป็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องในเรื่องใด และส่งผลไปถึงปัญหาการตีความกำหนดเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อ ๑๗ วรรคห้า และตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง รวมทั้งส่งผลไปถึงปัญหาการตีความอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคสอง ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๑ ซึ่งทุกปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นสามารถทำให้หมดไปได้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้เหลือเพียงวิธีการเดียว กล่าวคือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องด้วยการมี “หนังสือทวงถาม” ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และใช้สิทธิ “ฟ้องคดี” ต่อศาลเท่านั้น หรือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องด้วยการออก “คำสั่ง” เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเท่านั้น พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์ โดยนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

(๒) ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการ

เห็นควรดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้เหลือเพียงวิธีการเดียว โดยให้พิจารณาจากแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐในปัจจุบันในอันที่จะบังคับตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้

ค่าสินไหมทดแทน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว ให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์ โดยนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกามาพิจารณาประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

อนึ่ง โดยที่แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้มีปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๘๗/๒๕๕๘ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งออกเมื่อปี ๒๕๕๘ ซึ่งขณะนี้มีความเป็นไปได้ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ชุดปัจจุบันจะนำร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการชุดก่อนได้จัดทำไว้ขึ้นมาพิจารณาปรับปรุงเพิ่มเติมให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป^{๖๖} ด้วยเหตุนี้ จึงควรติดตามความคืบหน้าในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังไม่แล้วเสร็จ ศาลปกครองสูงสุด ควรจัดให้มีการประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อวางหลักเกณฑ์การพิจารณาอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐหลังจากนี้ เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำแนวทาง ตามหลักการที่ศาลจะวางบรรทัดฐานดังกล่าวไปใช้ในการปฏิบัติราชการได้

บทสรุป

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่ปรากฏในการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับประเด็นปัญหาที่ได้จากการเสวนา ทวิภาคี ระหว่างสำนักงานศาลปกครองกับกรมบัญชีกลาง หัวข้อ “ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ที่ได้จัดขึ้นเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ พบว่า ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในส่วนของการให้ โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม และประเด็น ปัญหาเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของอายุความการใช้ สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ นอกจากจะเป็นประเด็นปัญหาที่มีการนำมาเป็นข้ออ้างข้อเถียงในการ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองจำนวนมากแล้ว ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ของทั้งหน่วยงานของรัฐและกรมบัญชีกลางอีกด้วย ซึ่งเมื่อได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าว มาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติราชการ ให้แก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาความรู้เบื้องต้นของประเด็นปัญหาทั้งจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมทั้งศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการ

^{๖๖} ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด,” อ้างแล้ว, หน้า ๔๐.

กฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา พบว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นทั้งสองกรณีนำไปสู่เหตุแห่งการฟ้องคดีกรณีที่เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนี้

๑) ประเด็นปัญหากระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยมีปัญหาสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องการให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไม่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการในประเด็นนี้คือ ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ข้อ ๑๕ โดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการของกระบวนการสอบสวนทางวินัยมาปรับใช้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน รวมทั้งการให้โอกาสชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

๒) ประเด็นปัญหาการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง โดยมีปัญหาสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมกับวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติราชการในประเด็นนี้คือ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในประเด็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้มีความชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์ โดยนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามาพิจารณาประกอบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

บรรณานุกรม

วิทยานิพนธ์

ธนา แสงพิทักษ์. (๒๕๔๘). สิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ณัฐพร อรุณทอง. (๒๕๖๐). ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิคู่กรณี ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงานศาลปกครอง.

เอกสารมีมติมีเดีย

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (๒๕๕๔). ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (online). แหล่งที่มา www.public-law.net (๑ มิถุนายน ๒๕๖๕).

_____. (๒๕๖๔). อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด. PDF File. แหล่งที่มา www.krisdika.go.th (๑ มิถุนายน ๒๕๖๕).

สถาบันพัฒนาบุคลากรด้านการคลังและบัญชีภาครัฐ. (๒๕๕๖). การตรวจสำนวนสอบสวนเบื้องต้น. โครงการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ชาวกรมบัญชีกลาง (CoP : Community of Practice) กิจกรรม : พักเบรกปันความรู้ของหน่วยงานภายในกรมบัญชีกลาง (CGD Coffee Talk) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖. PDF File. แหล่งที่มา www.cgd.go.th (๑ มิถุนายน ๒๕๖๕).

คณะผู้จัดทำ

ประธานคณะผู้จัดทำ

นายชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด

คณะผู้จัดทำ

นายวิชณุ	วรัญญู	รองประธานศาลปกครองสูงสุด
นางสมฤดี	ธัญญสิริ	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายจำนงค์	ถาวรวิสิทธิ์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายวิริยะ	วัฒน์สุชาติ	ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
นางสาวธันว์รัตน์	ธนพิทักษ์	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๑
นายไชยรัตน์	แขวงโสภา	รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๒
นางสาวอุมาภรณ์	สุนทรนนท์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
นายชวิต	เหล่าปิยสกุล	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาววิภาวี	อู่ถาวร	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวนุศณา	แก้วมา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวมยุรฉัตร	วุฒิยาน	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวปิ่นนธร	เพ็ญศิริพันธ์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวพิศารยา	เลิศรัฐการ	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายศาสตรา	วงศ์วิทย์	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ



แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ตามประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

เรื่อง แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน พ.ศ. ๒๕๖๑
สำหรับหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ชื่อหน่วยงาน : ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข

วัน/เดือน/ปี : ๑๐ กันยายน ๒๕๖๕

หัวข้อ: รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี : คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่
จัดทำโดย สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ)

รายงานการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี : คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่
จัดทำโดย สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

Link ภายนอก: ไม่มี

หมายเหตุ:

.....
.....

ผู้รับผิดชอบการให้ข้อมูล

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕

ผู้อนุมัติรับรอง

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (หัวหน้า)

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕

ผู้รับผิดชอบการนำข้อมูลขึ้นเผยแพร่

พศวีร์ วัชรบุตร

(นายพศวีร์ วัชรบุตร)

นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

วันที่ ๑๐ เดือน กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕