

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษาเฉพาะ  
กรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



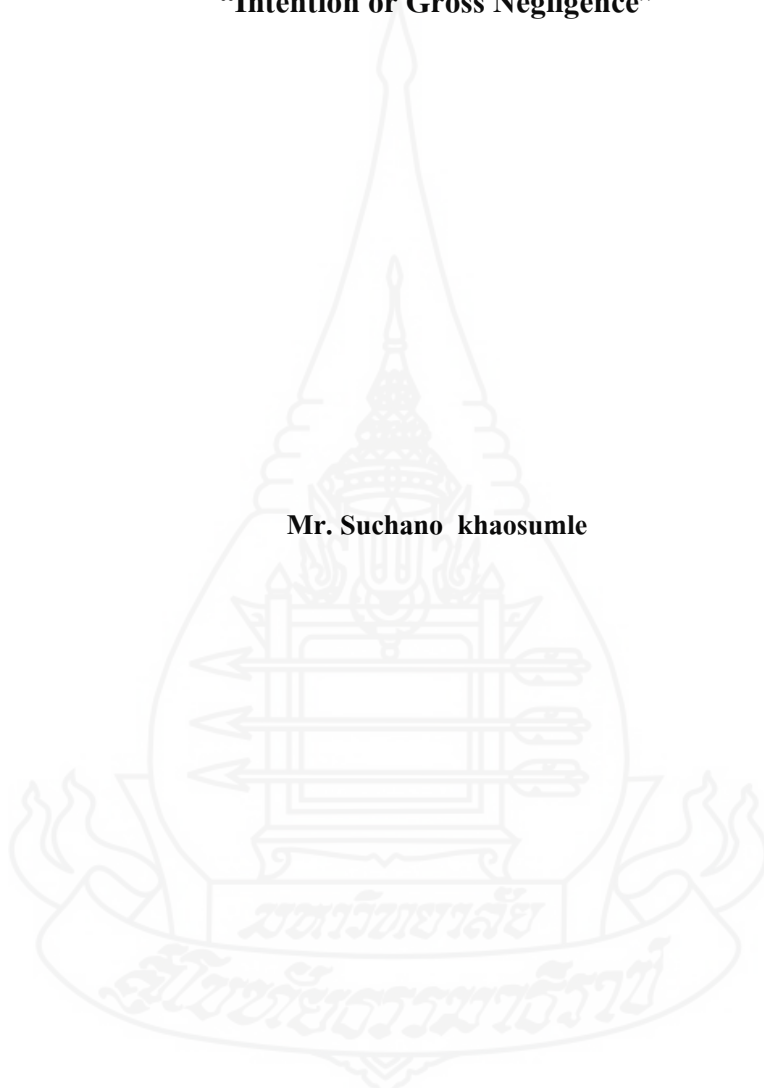
นายสุชาโณ ขาวสำลี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2555

**Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996) :The Definition of  
“Intention or Gross Negligence”**

**Mr. Suchano khaosumle**



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law  
Sukhothai Thammathirat Open University  
2012

หัวข้อวิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539  
ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาท  
เลินเล่ออย่างร้ายแรง

ชื่อและนามสกุล นายสุชาโน ขาวสำลี


วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม  
2. รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ ไชลเหมาะ

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2556

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(อาจารย์ ดร. รังสิกร อูปพงศ์)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ ไชลเหมาะ)

  
..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร. สิริวรรณ ศรีफल)

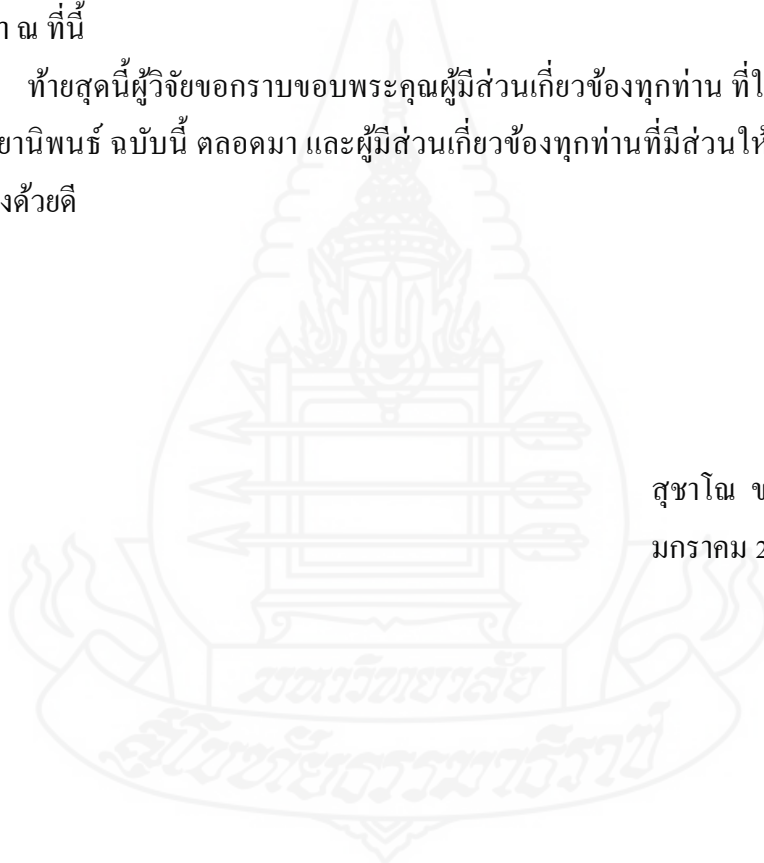
## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ เรื่องพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ผศ.ดร.ภานุมาศ ชัดเงางาม และ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาเสียสละเวลาในการให้ ความรู้ คำแนะนำ และแนวทางที่เป็น ประโยชน์ ตลอดจนช่วยแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆของวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่ตลอดระยะเวลา ของการศึกษา ทั้งยังให้ความเมตตา ความห่วงใย และกำลังใจอันมีค่ายิ่งแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนกระทั่ง วิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกประทับใจในความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณ อย่างสูง มา ณ ที่นี้

ท้ายสุดนี้ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการ ทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ ตลอดมา และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่มีส่วนให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สุชาโน ขาวสำลี

มกราคม 2556



**ชื่อวิทยานิพนธ์** พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษาเฉพาะกรณี  
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

**ผู้วิจัย** นายสุชาโณ ขาวดำลี รหัสนักศึกษา 2524005440 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม (2) รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ

**ปีการศึกษา** 2555

### บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศึกษาเฉพาะกรณี  
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ให้ทราบราบ  
ถึง เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้  
เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติ  
หน้าที่ และไม่ต้องการให้นำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการ  
กระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น โดยมุ่งหมายแต่เพียงจะให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนครบ โดยไม่คำนึงความเป็นธรรมที่  
จะมีต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่จนเป็นปัญหาในการบริหาร (2) วิเคราะห์ถึงปัญหา  
เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหารูปแบบหลักเกณฑ์หรือ  
กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary  
Research) โดยศึกษาถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐที่ปรากฏในประเทศไทยรวมทั้งศึกษาถึง  
หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐต่างประเทศเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และ  
ประเทศเยอรมัน ศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ  
เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมมาปรับใช้กับความรับผิดชอบของรัฐในประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาของมาตรฐานในการวินิจฉัยคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตาม  
มาตรา 8 ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นเครื่องชี้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ บุคคลใด  
จะเป็นผู้ชี้หรือวางมาตรฐานว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ปัจจุบัน  
ดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่จะ  
ตกอยู่ที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสังกัดอยู่ จึงเสนอแนะให้มีการเผยแพร่คำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานให้  
หน่วยงานของรัฐเป็นแนวทาง และเห็นสมควรให้ปรับปรุงคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับ  
ผิดทางละเมิด เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในทาง  
กฎหมายเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ควรมีการเพิ่มเติม ปรับปรุง ให้มีนิยามศัพท์ คำว่า “จงใจ” และ “ประมาท  
เลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับปัจจุบัน

**คำสำคัญ** ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

**Thesis title:** Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996) :The Definition of “Intention or Gross Negligence”

**Researcher:** Mr. Suchano khaosumle; **ID:** 2524005440; **Degree:** Master of Law;

**Thesis advisor:** (1) Dr. Panumas Kudngaongarm, Assistant Professor;  
(2) Dr. Poom Chokmok, Associate Professor; **Academic year:** 2012

### **Abstract**

The objectives of this study are (1) to find out the intendment of the Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996) which protect the government officials from unintentional violation or lesser negligence while performing the duty and also prevent the government officials from being the joint obligor according to the civil law which aim to get only compensation without considering the fair treatment towards the government officials, and (2) the problems and suggestions to improve the liability in the Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996) are also examined in this study.

This research is a qualitative study conducted based on the documentary research. In this regard, it is to consider and compare the principle of liability in the law of tort existing in Thailand, France, the United Kingdom and Germany in order to improve and be implemented under the related Thai law.

The research concluded as follows: one of the problems of the Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996) was how to specify the standard and precise definition towards the statement “gross negligence” according to the Article 8 of the act. The clear definition would be the significant indicator to judge whether the officials must liable for the compensation. The other problem was who would be the person to make judgment or give the standard of practice which action or performance is a gross negligence. Today, the rights to make judgment has been conducted by the original affiliation of the alleged officer. Therefore, the researcher proposed that the standard judgment should be published and distributed to all government authorities widely as the guideline. This included improving the structure of the fact finding committee strictly because no legal expert was the members in the committee according to the liability in the Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996). In addition, the researcher also proposed that the clear definition of “intention” and “gross negligence” should be identified in the Tortious Liability of Officials Act B.E. 2539 (1996).

**Keywords:** Tortious Liability of Officials

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
ข้อความคิดใหม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ .....	2
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	7
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	7
สมมติฐานการวิจัย .....	8
ขอบเขตการวิจัย .....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	8
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	9
บทที่ 2 วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ใน	
การกระทำละเมิด .....	10
แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ .....	10
สหราชอาณาจักร .....	10
สหรัฐอเมริกา .....	11
เยอรมัน .....	12
ฝรั่งเศส .....	13
แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย	
ก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ .....	15
ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	
และกฎหมายอื่น .....	29
สาระสำคัญในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ .....	39
หลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ .....	47
กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก .....	58

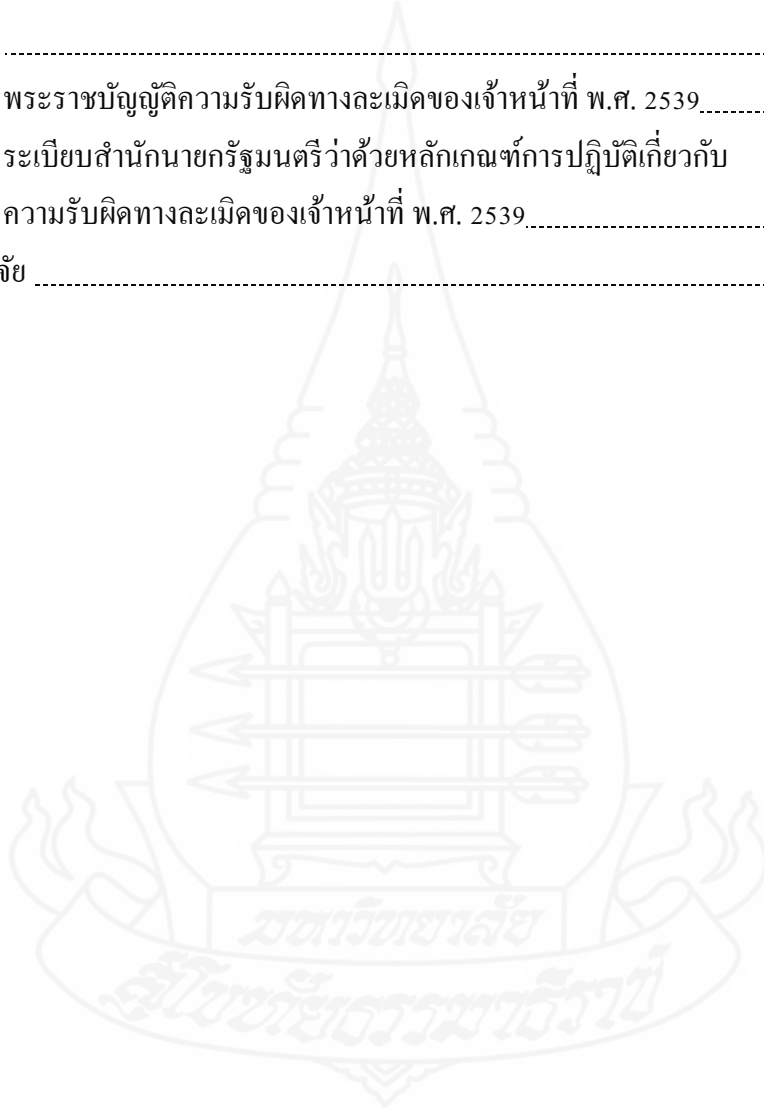
## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3	
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม	
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	62
ข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ .....	62
การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง .....	65
กระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย .....	83
ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น .....	88
ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือ ทฤษฎีผลธรรมดา .....	91
บทที่ 4	
วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดโดยจงใจหรือ	
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ .....	99
คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 9	
วรรคหนึ่ง (3) แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ .....	101
คำสินไหมทดแทนในกฎหมายต่างประเทศ .....	130
แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมในการกำหนดคำสินไหมทดแทน .....	131
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการกำหนดคำสินไหมทดแทน .....	141
การใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน .....	145
บทที่ 5	
การพิจารณาเกี่ยวกับคำสินไหมทดแทน .....	164
ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคำสินไหมทดแทน .....	164
คำสินไหมทดแทนในกฎหมายต่างประเทศ .....	168
แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมในการกำหนดคำสินไหมทดแทน .....	170
แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการกำหนดคำสินไหมทดแทน .....	180
การใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน .....	183
วิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้คำสินไหมทดแทน .....	202
บทที่ 6	
สรุป .....	231
ปัญหาเรื่องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง .....	231
ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ .....	232
การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ	
เจ้าหน้าที่รัฐ .....	235



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ข้อเสนอแนะ .....	238
บรรณานุกรม .....	243
ภาคผนวก .....	251
ก พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	252
ข ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	258
ประวัติผู้วิจัย .....	270



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดของนักกฎหมายไทยเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เดิมนั้น เห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้แตกต่างจากการกระทำของประชาชนทั่วไป หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลอื่นหรือแม้แต่แก่หน่วยงานของรัฐเอง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดนั้นก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือรัฐ แล้วแต่กรณีจนเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นเสมือนหนึ่งว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำในฐานะส่วนตัว หากการละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน ไม่ว่าจะ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่แต่ละคนร่วมกันกระทำละเมิดขึ้นหรือในกรณีเจ้าหน้าที่แต่ละคนมิได้ร่วมกันกระทำละเมิด แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดการละเมิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคน ก็จะต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันชดเชย ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายหรือแก่รัฐ แล้วแต่กรณี จนเต็มจำนวนความเสียหาย ถ้าไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคน ชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ คนที่เหลือก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจนเต็มจำนวนอยู่นั่นเอง ซึ่งข้อความคิดในการกำหนดความรับผิดชอบในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดเช่นนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

อย่างไรก็ดี แม้ข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะทำให้รัฐสามารถเรียกคืนค่าสินไหมทดแทนที่รัฐต้องจ่ายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนหรือสามารถชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐเองได้จนเต็มจำนวน แต่ในทางตรงกันข้าม หลักเกณฑ์ดังกล่าวกลับกลายเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ด้วยเกรงว่าการกระทำของตนอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและตนต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำแทนรัฐ และเจ้าหน้าที่ก็ได้รับค่าตอบแทนค่าอยู่แล้ว หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ สภาพการไม่กล้าที่จะตัดสินใจกระทำ การตามอำนาจหน้าที่นี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ “ประสิทธิภาพ” ในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ในอดีตเป็นอย่างมาก ซึ่งผลเสียก็จะตกแก่ประชาชนในท้ายที่สุด

สภาพปัญหาดังกล่าวมามีมาเป็นเวลานานและเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาบทบาทหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสียใหม่ เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเสนอต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่างกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่” ขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว

## 2. ข้อความคิดใหม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากวิเคราะห์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทหนึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งได้แก่การกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การเดินทางไปราชการ เป็นต้น ส่วนอีกประเภทหนึ่งเป็นการกระทำที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่แต่เพื่อประโยชน์หรือเพื่อบรรลุมัตตประสงค์ส่วนตัว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ก็ย่อมต้องถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้ตนเอง หากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้นเป็นการส่วนตัว ไม่มีเหตุผลใดที่หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น ระหว่างเดินทางจากบ้านพักมาปฏิบัติราชการ ที่ทำงาน เจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ส่วนตัวชน นาย ก. ได้รับบาดเจ็บสาหัส เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เป็นต้น

แต่กรณีการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น โดยที่หน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่มีตัวตนและไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจึงต้องกระทำโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่จึงมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว แต่เป็นการกระทำ “แทนหน่วยงานของรัฐ” ดังนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอกหรือแก่หน่วยงานของรัฐเอง หน่วยงานของรัฐก็ชอบที่จะต้อง

รับภาระในความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อน แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐรับภาระในความเสียหายนั้นไว้แล้ว จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐได้หรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดนั้น หน่วยงานของรัฐก็พึงควรที่จะคำนึงด้วยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดนั้นมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด

เหตุที่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดนั้นมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่มากน้อยเพียงใด สืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องดำเนินการในเวลาเดียวกันหลายประการ อีกทั้งการบริหารงานภาครัฐนั้นจำเป็นต้องใช้ความรู้และประสบการณ์มาก และต้องใช้อรรถศัญญาที่ละเอียดอ่อน ความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้น หากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นความบกพร่องที่ “ยอมอาจเกิดขึ้นได้เสมอในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่” รัฐก็ไม่พึงควรเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่รัฐได้จ่ายแก่ผู้เสียหายไปแล้ว เพราะในการดำเนินการใด ๆ ก็ตามนั้นเป็นธรรมดาอยู่เองที่อาจเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว แต่หากการกระทำละเมิดนั้นเกิดขึ้นจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ “อย่างมากหรืออย่างร้ายแรง” ก็สมควรที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้แก่ผู้เสียหายไปแล้วหรือแก่ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานรัฐ เนื่องจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมากหรืออย่างร้ายแรงดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิได้ใช้ความรอบคอบหรือความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เลย

มีข้อสังเกตว่า ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเรื่องต่าง ๆ นั้นอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละระดับในสายการบังคับบัญชาจะมีความรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ในการทำงาน การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงอาจเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องพิจารณากำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นราย ๆ ไป เพราะแม้เจ้าหน้าที่ทุกคนจะบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้ว เจ้าหน้าที่แต่ละคนนั้นมีความรับผิดชอบและความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับที่แตกต่างกัน การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่เช่นที่ธรรมดายอมเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องรับผิดชอบเท่ากับเจ้าหน้าที่ซึ่งบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมากหรืออย่างร้ายแรง ย่อมไม่เป็นธรรม

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับแล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะ

แก้ไขข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้ บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากการนำหลักกฎหมายซึ่งมีเจตนารมณ์ในการ ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ด้วยนั้น เป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่อีกทั้ง ยังเป็นการบั่นทอน ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการ ในหน้าที่ราชการของตนและยังทำให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงาน ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อหน่วยงานของรัฐถูกผู้เสียหายฟ้องให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมี สิทธิที่จะเรียกร้องหรือไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้น ได้เต็มจำนวนของความเสียหายเสมอ ไม่ว่าการ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะเกิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเพียงแต่ประมาทเลินเล่อธรรมดาเท่านั้น เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเต็มจำนวนของ ความเสียหายเสมอ โดยมีได้คำนึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำต่อมา พระราชบัญญัติความรับ ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว โดยกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องหรือไต่เบี่ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ในภายหลังได้ เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งให้

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิด ของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่ หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีเพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่ง การกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มตามจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและ เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12<sup>2</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5<sup>3</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกไล่เบียดเบียนว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเห็นว่าตนมิได้กระทำละเมิด หรือกระทำละเมิดแต่มิได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑

๑๗๑

“ คำสั่งทางปกครอง “ หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๗๑

๑๗๑

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

๑๗๑

๑๗๑

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิด นอกจากศาลปกครองจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่แล้ว ศาลปกครองยังจะต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ เพราะหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นแต่เพียงการกระทำโดยไม่จงใจหรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเล็กน้อยธรรมดาเท่านั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ย่อมตกเป็นพัวพันหน่วยงานของรัฐไปเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้นการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพื่อชี้แจงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

โดยทั่วไป การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาก็เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงไม่อาจดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง แต่ต้องกระทำโดยทางเจ้าหน้าที่ของตน ในการจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐและในนามของหน่วยงานของรัฐ<sup>5</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก หรือหน่วยงานของรัฐทั้งที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐอื่น และอาจเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ เช่น การที่ข้าราชการได้รับอนุมัติให้ไปประชุมได้ขับรถโดยประมาทชนรถยนต์ของบุคคลอื่นเสียหาย หรือการที่กรมอนุมัติซื้อวัสดุจากผู้ที่เสนอราคาสูงกว่าโดยไม่ชอบด้วยระเบียบว่าด้วยการพัสดุและทำให้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสียหาย หรือกรณีอธิบดีออกคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการที่ขาดคุณสมบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ข้าราชการที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่ได้รับการเลื่อนระดับได้รับความเสียหาย หรือการที่กรุงเทพมหานครไม่ดูแลฟาท่อนถนนให้อยู่ในสภาพดี เป็นเหตุให้คนขับรถตกท่อได้รับบาดเจ็บและรถยนต์เสียหาย หรือการที่ อบต. สร้างถนนล้าเข้ามาในที่ดินเอกชนทำให้เอกชนเสียหาย เป็นต้น การกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อเล็กน้อย อันเป็นการกระทำละเมิด กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในการปฏิบัติหน้าที่และกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเกิดแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้

<sup>5</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ วารสารนิติศาสตร์ 28: 2 (มิถุนายน 2541) หน้า 366

นั้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ และหากต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน ความเสียหาย จะรับผิดชอบแค่ไหนเพียงใด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว แล้วใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 3. วัตถุประสงค์การวิจัย

3.1 เพื่อให้ทราบถึง เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ต้องการให้นำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น โดยมุ่งหมายแต่เพียงจะให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนครบ โดยไม่คำนึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่จนเป็นปัญหาในการบริหาร

3.2 เพื่อศึกษาปัญหา พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศทั้งในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม

### 4. กรอบแนวคิดการวิจัย

4.1 ศึกษาถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐที่ปรากฏในประเทศไทย

4.2 ศึกษาถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐต่างประเทศเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมัน

4.3 ศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเรื่องความรับผิดทางละเมิดของรัฐในประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมมาปรับใช้กับความรับผิดของรัฐในประเทศไทยต่อไป



## 5. สมมติฐานการวิจัย

ปัจจุบันการฟ้องหรือเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบเพื่อละเมิดทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและไม่สามารถครอบคลุมความรับผิดของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้นได้ทุกประเภท รวมทั้งขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในบางกรณีและขาดการประชาสัมพันธ์ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ประสบผลตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้

## 6. ขอบเขตของการวิจัย

6.1 เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเอกสารทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ โดยรวบรวมจากกฎหมาย บทความ ผลงานทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัยต่าง ๆ เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น และแนวทางในการแก้ไขปัญหา

6.2 เป็นการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เช่น วารสารกฎหมาย หนังสือพิมพ์ บทความ หลักและทฤษฎีกฎหมาย ผลงานทางวิชาการจากนักวิชาการในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของรัฐ รวมทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดกับหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อจะได้วิเคราะห์ทำความเข้าใจปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดของรัฐตามกฎหมายไทยต่อไป

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายเรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยเข้าใจถึงความหมาย วิวัฒนาการ รวมถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

7.2 วิเคราะห์ถึงปัญหาของ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ในส่วนของความรับผิดของตัวของเจ้าหน้าที่ รวมถึงความหมายและขอบเขตของการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

7.3 เพื่อเป็นแนวทางในการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ และประชาชน พร้อมทั้งหาแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## 8. นิยามศัพท์เฉพาะ

มาตรา 4 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

8.1 **เจ้าหน้าที่** หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

8.2 **หน่วยงานของรัฐ** หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย



## บทที่ 2

# วิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ในการกระทำละเมิด

แต่เดิมมีแนวคิดว่าผู้ใช้อำนาจอธิปไตยว่าจะเป็นรัฐหรือประมุขของประเทศ ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากขณะนั้นรัฐจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองในเรื่องที่เป็นการใช้อำนาจรัฐ แต่ต่อมารัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐขยายบทบาทของตนในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ มากขึ้นจึงเกิดแนวความคิดว่ารัฐควรรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเกิดจากมุลสัญญา มุลละเมิดหรือมุลความรับผิดอย่างอื่น จึงขอสรุปวิวัฒนาการแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐในต่างประเทศและในประเทศไทยก่อนที่จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### 1. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศ

ศาสตราจารย์ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้<sup>6</sup> ดังนี้

#### 1.1 สหราชอาณาจักร

แต่เดิมมา กฎหมายวางหลักให้กษัตริย์หรือรัฐไม่ต้องรับผิดชอบตามหลัก “King can do no wrong”<sup>6</sup> และถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวโดยตรง อย่างไรก็ตาม มีปรากฏในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่รัฐบาลจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้อง เนื่องจากรัฐไม่ยอมรับผิดชอบโดยตรงตั้งแต่เริ่มแรก

ต่อมาจึงมีกฎหมาย “Crown Proceeding Act 1947” บัญญัติให้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้เหมือนรัฐมีฐานะอย่างเอกชน โดยฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือจะฟ้องตัว Attorney General ก็ได้ กรณีจึงเป็นหลักกฎหมายอย่างเดียวกับกรณีนายจ้างและลูกจ้างเอกชน ผู้เสียหายจึงยังอาจฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อยู่เช่นเดิม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบที่

---

<sup>6</sup> ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ บันทึกเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (เอกสารประกอบการพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายวิชัย วิทยากุล) วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5 พ.ศ. 2539 หน้า 275-283

แท้จริงในที่สุดโดยรัฐเป็นเพียงผู้รับผิดชอบไปก่อนเท่านั้น โดยอาจฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายหลังได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างว่าได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ได้ การคุ้มครอง ความรับผิดชอบละเมิดจะมีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทที่มีกฎหมายยกเว้นไว้โดยตรงเช่น ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ เจ้าหน้าที่ในการสาธารณสุขหรือการไปรษณีย์ เป็นต้น

## 1.2 สหรัฐอเมริกา

ระยะแรกกฎหมายวางหลักว่าข้าราชการต้องรับผิดชอบในผลละเมิด แต่ต่อมาก็พัฒนา ไปตรงกันข้ามว่ารัฐไม่ต้องรับผิดชอบในผลละเมิด อย่างไรก็ตาม หลักอันนี้ทยอยยกเลิกกันไปในแต่ละ มลรัฐตามลำดับ และในระดับสหรัฐก็ยกเลิกไปโดย “Federal Tort Claims Act 1946” แม้จะมี ข้อยกเว้นบางประการ แต่อาจกล่าวได้ว่าหลักความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนนั้น เป็นไปตามกฎหมายละเมิดปกติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลที่ตนทำละเมิด แต่รัฐหรือองค์กรของรัฐหากถูกฟ้องจะต้องรับผิดชอบแทนในบางกรณีและฟ้องไล่เบี้ยจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลัง มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ตรากฎหมายให้องค์กรของรัฐรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยเจตนาร้าย

ส่วนปัญหาเรื่องรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยจากข้าราชการได้เพียงใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ในที่สุดนั้น หลักกฎหมายยังไม่แน่ชัด ในคดี U.S. v. Gilman . 347 U.S. 507 (1954) ซึ่งรัฐบาลฟ้อง ไล่เบี้ยพนักงานขับรถที่กระทำการโดยประมาทให้เกิดความเสียหาย ศาลสูงสหรัฐฯ วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบใช้ การจะให้รับผิดชอบหรือไม่เป็นปัญหา นโยบายที่รัฐสภาจะต้อง รับผิดชอบในการวางหลักกฎหมาย และศาลเห็นว่าการจะฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่หรือไม่เป็นทางวินัย ซึ่งการสูญเสียต้องชดใช้เงินนับเป็นภาระยิ่งกว่าการเสียอาวุโสหรือการโยกย้ายตำแหน่ง และเป็น ที่น่าพิเคราะห์มากกว่ากำลังขวัญและประสิทธิภาพของข้าราชการนั้นเป็นสิ่งที่ควรนำมาเกี่ยวกับการนำ หลักเรื่องการฟ้องไล่เบี้ยมาใช้หรือไม่ ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้องค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ในความเสียหายโดยตรงหากเป็นการกระทำการไปในหน้าที่ โดยกำหนดว่าความรับผิดชอบขั้นที่สุดจะ เป็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย “ฉ้อฉล ทุจริต หรือเจตนาร้าย” เท่านั้น แต่หลักในมลรัฐต่าง ๆ และระดับสหรัฐฯ ยังไม่แน่นอน บางกรณีวินิจฉัยให้รับผิดชอบในผล ละเมิดแม้จะได้รับความว่ากระทำโดยประมาทก็ตามสำหรับการช่วยชดเชยค่าเสียหายที่เจ้าหน้าที่ของ รัฐเสียไปนั้นก็มีปฏิบัติกันทั่วไป หากได้ความว่าเป็นการกระทำโดยเจตนาสุจริต มิใช่การกระทำ โดยจงใจให้เสียหายหรือโดยเจตนาที่ไม่ชอบ และในระดับเทศบาลก็มีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อใช้ จ่ายในกรณีสุจริตดังกล่าว รวมทั้งการช่วยเหลือในการต่อสู้คดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกเอกชนฟ้อง ละเมิดด้วย ในบางกรณีที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ก็มีการแก้ไขกฎหมายเป็นเฉพาะเรื่องก็มี เช่น กรณีคนขับรถของรัฐบาลสหรัฐฯ มีการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1961 ว่าหากทำการในหน้าที่และ

เกิดความเสียหายขึ้น สหรัฐฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง คนขับรถจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว (28 U.S.C.A.S 2679)

นักกฎหมายอเมริกันยังรู้สึกไม่พอใจในระบบที่เป็นอยู่ แม้ว่าทำให้ต้องรับผิดชอบในผล  
 กระทบของคนที่ทำหน้าที่ของรัฐระมัดระวังในการทำงานมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันการวาง  
 หลักให้รับผิดชอบกว้างขวางเกินไป จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจทำงานเพราะเกรงถูก  
 ฟ้องเรียกค่าเสียหาย และทำให้งานล่าช้าลงเพราะแต่ละคนพยายามหาวิธีการเอาตัวรอดมากไป และ  
 ในระบบงานปัจจุบันมีความซับซ้อนขึ้น บางกรณีมิใช่ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น อาจเป็น  
 ความผิดพลาดของระบบราชการเองปะปนอยู่ด้วยก็ได้ ซึ่งสมควรมีการแยกขอบเขตให้แน่ชัด ในการ  
 สัมมนาระหว่างนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโมอา  
 มี จัดขึ้นในปี ค.ศ. 1977 ได้มีผู้ให้ข้อสังเกตในการสัมมนาว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ  
 ในผลกระทบเสมอไปจะไม่เป็นธรรม เพราะเจ้าหน้าที่ที่สุจริตแต่ฉลาดน้อยก็ยังคงก่อเกิดผลกระทบ  
 และต้องรับผิดชอบโดยหลักเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนั้นเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่รัฐได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็น  
 สัดส่วนกับความรับผิดชอบได้ เพราะเงินเดือนเป็นไปตามความสามารถ แต่การงานของรัฐใหญ่โตมาก  
 และอาจเกิดความเสียหายจำนวนมากก็ได้ หากวางหลักให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบกว้างขวางมาก  
 ก็ต้องเพิ่มรายได้ให้คุ้มกับความรับผิดชอบด้วย ซึ่งกระทำไม่ได้ง่ายนัก และเมื่อเปรียบเทียบกับแนว  
 ปฏิบัติทางภาคเอกชนแล้ว จะพบว่าแม้กฎหมายจะวางหลักให้นายจ้างฟ้องไล่เบียดความ  
 รับผิดชอบจากลูกจ้างได้ก็ตาม แต่ในกรณีไม่ร้ายแรงหรือประมาทธรรมดา ในวงการเอกชนก็ไม่เคย  
 ฟ้องร้องให้ลูกจ้างของตนต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว นอกจากกรณีจะรุนแรงมากถึงระดับจะเลิกจ้างกัน  
 เท่านั้น จึงจะใช้สิทธิตามกฎหมายเช่นนั้น ในที่สุดก็มีผู้เสนอว่าควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบ  
 เฉพาะเมื่อได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น กรณีประมาท  
 ธรรมดาหรือไม่ร้ายแรงมากนักไม่ควรฟ้องไล่เบียดให้ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว

### 1.3 เยอรมัน

เยอรมันเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมาย  
 เอกชน กรณีนายจ้างลูกจ้างตามปกติเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 831 ซึ่งเมื่อนายจ้าง  
 จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ไปแล้ว ก็อาจฟ้องไล่เบียดเอาจากลูกจ้างได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
 มาตรา 840 วรรคสอง แต่หลักในกรณีส่วนราชการแต่เดิมมีกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 ไว้โดยเฉพาะในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำหน้าที่โดย  
 จงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อผู้ได้รับความเสียหาย

แต่หลักนี้ต่อมาถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยกฎหมายปี ค.ศ. 1910 และมาตรา 131 ของ  
 รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบ

ในผลละเมิดที่เกิดต่อเอกชนโดยตรงเป็นเบื้องต้น ซึ่งตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1949 ก็กำหนดหลักเช่นเดียวกัน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ และรัฐจะเป็นผู้ฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดในภายหลัง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องไล่เบียดเฉพาะเมื่อตนกระทำการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทเพียงเล็กน้อยจะไม่มีกรฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ในระบบของเยอรมัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาล

สำหรับการจดทะเบียนเกี่ยวกับข้อหาอาชญากรรมโดยผิดพลาดที่รัฐจะต้องรับผิดชอบนั้นได้มีการแก้ไขกฎหมายขึ้นใช้โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 1935 แล้ว โดยรัฐจะฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีที่มีการกระทำโดยจงใจและโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

#### 1.4 ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองเกี่ยวกับเรื่องละเมิดแยกต่างหากจากกรณีกฎหมายเอกชน และยอมรับกันมานานแล้วว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องละเมิดทางปกครองนั้นได้วางหลักไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะเพื่อความเหมาะสมของระบบราชการและการประสานสิทธิและประโยชน์ของรัฐและเอกชน (คดี Blanco, T.C., 8 Feb. 1873) และจากที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบันได้มีการจำแนกความรับผิดชอบออกเป็น 3 ประเภท

(1) “faute personnelle “ – เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยวัตถุประสงค์ส่วนตัว กรณีนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเองในการเสียหายผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปรับผิดชอบด้วย เช่น คดี Litzier (C.E. 23 June 1954) เจ้าหน้าที่ศุลกากรใช้ปืนราชการไปทำละเมิดนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่

(2) “faute de service “ – เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนในการปฏิบัติตามหน้าที่ และไม่มีวัตถุประสงค์ไม่ชอบเป็นส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐปะปนในการกระทำเช่นนั้น ในกรณีนี้รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและจะไม่ถูกฟ้องเป็นส่วนตัว

(3) “Cumul” – เป็นกรณีการกระทำละเมิดที่มีความรับผิดชอบกันทั้งความรับผิดชอบของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว ขอบเขตความรับผิดชอบในประเภทนี้ค่อนข้างจะกว้างขวาง โดยเป็นนโยบายทางกฎหมายที่จะช่วยผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเพราะอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีเงินพอจะชดใช้ได้ดีพอก็ได้และรัฐเองก็สมควรมีระบบในการบริหารที่จะคอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมด้วย ในกรณีที่ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่

ของรัฐเป็นส่วนตัวหรือจะฟ้องรัฐโดยตรงก็ได้ ส่วนในระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะมีการฟ้องไล่เบียดกันได้ตามความรุนแรงแห่งการกระทำ

คดี Lemonnier (C.E. 26 July 1918) เทศบาลจัดงานรื่นเริงขึ้น และมีการแข่งขันยิงปืนด้วย ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนว่าเกือบถูกระสุนปืนมาแล้ว แต่นายกเทศมนตรียังคงไม่ยอมรับฟังและให้แข่งขันยิงปืนต่อไปจนทำให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นกรณีความรับผิดชอบร่วมกัน องค์กรของรัฐ (เทศบาล) ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

ส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายที่จะต้องเป็นไปตามสัดส่วนก็มีคดีตัวอย่าง เช่น คดี Delville (C.E. 28 July 1951) ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนำรถราชการไปขับขณะตนเมาไม่ได้สติ จนเกิดอุบัติเหตุขึ้น และมีการพิสูจน์ได้ว่าในการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว ความบกพร่องของเบรกได้มีส่วนก่อให้เกิดเหตุด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้เมื่อต้องรับผิดชอบในผลละเมิดไปเต็มแล้ว ก็อาจมาฟ้องไล่เบียดจากรัฐได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ คดีนี้ศาลวินิจฉัยให้รัฐร่วมชดเชยความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐครึ่งหนึ่ง ในคดี Laruelle (C.E. 28 JULY 1951) เจ้าหน้าที่ของรัฐขโมยรถราชการไปใช้ในงานส่วนตัวและเกิดอุบัติเหตุขึ้น ศาลปกครองเห็นว่ารัฐมีความบกพร่องในการควบคุมดูแลรถ จนเกิดการขโมยรถไปใช้ กรณีเป็นการเกิดละเมิดผสม แต่ความเสียหายส่วนใหญ่เป็นการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อรัฐเสียค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายไปเท่าใด จึงอาจไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้เต็มจำนวน

ในการฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการละเมิดแบบผสมนี้ เห็นกันว่าหากให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเสมอไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กล้าตัดสินใจทำงานต่าง ๆ ได้เต็มที่ ปกดิรัฐจึงฟ้องไล่เบียดเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำละเมิดโดยจงใจ โดยเจตนาร้าย หรือโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีเกี่ยวพัน โดยใกล้ชิดกับหลักการบริหารงานบุคคล ประเด็นในแง่นี้จึงมิใช่เรื่องของการมุ่งคุ้มครองเอกชนผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยาเท่านั้น แต่เป็นลักษณะในทางวินัยอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีกระทำละเมิดร่วมกันหลายคน จึงไม่มีหลักต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมต่อรัฐ แต่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับผู้ร่วมกระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนด้วย ในคดี Jeannier (C.E. 22 March 1957) พลทหารที่นำรถราชการไปใช้โดยมิชอบจนเกิดอุบัติเหตุ ต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่มากกว่าเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลรถ ส่วนทหารอื่นๆที่รู้เห็นเป็นใจร่วมนั่งไปด้วยต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่น้อยกว่า

โดยสรุป ในความสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายเอกชน ได้มีการวางหลักให้ลูกจ้างเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง โดยนายจ้างเป็นเพียงแต่รับผิดชอบแทนไปก่อนและฟ้องไล่เบียดได้ทีหลังทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเป็นสำคัญ แต่ตามความเป็นจริงการฟ้องไล่เบียดจากลูกจ้างจริงมี

น้อย เพราะความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงาน การใช้หลักเคร่งครัดไปอาจเกิดปัญหากับสภาพแรงงานได้ในกรณีประมาณเพียงเล็กน้อย ทางปฏิบัติจึงไม่มีการเรียกร้องกัน หนึ่ง มีหลักกฎหมายเรื่อง “culpa in eligendo” มานานแล้วว่า แท้จริงนายจ้างก็มีส่วนรับผิดชอบในฐานะเจ้าของกิจการที่จะต้องคอยควบคุมดูแลและคัดเลือกหาลูกจ้างอยู่ด้วย แต่การวางหลักให้แน่ชัดว่าควรเป็นเช่นใดยังมีได้รับความสนใจเท่าที่ควร ตรงกันข้ามกับการจ้างในภาครัฐซึ่งความรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ มีอยู่สูงมาก การจะไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีใดเพียงใดจึงได้รับความสนใจมากกว่า เพราะนอกจากค่าเสียหายจะสูงแล้วยังเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (วินัย) และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (การกล้าตัดสินใจ) อีกด้วย หลักในทางกฎหมายปกครองของประเทศหลายประเทศจึงแน่ชัดขึ้นว่า กรณีประมาณปกติ จะไม่มีการฟ้องไล่เบียด ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะการตัดสินใจผิดเล็ก ๆ น้อย อาจเกิดขึ้นได้เสมอ ดังนั้นต่างประเทศหลายประเทศจึงมีกฎหมายให้คงฟ้องไล่เบียดแต่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจให้เสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น การพัฒนามายังข้อยุตินี้จะสะท้อนให้เห็นชัดว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกฎหมายวางข้อจำกัดความรับผิดไว้มากกว่ากฎหมายในภาคเอกชน และการวางหลักเฉพาะในภาครัฐเช่นว่านี้น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมมากกว่า แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้หลักกฎหมายเอกชนเป็นหลักก็มีแนวโน้มตามทางปฏิบัติจะเดินตามแนวโน้มเช่นกัน

## 2. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยก่อนมีการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### 2.1 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการบริหารรับผิดชอบด้วยประการใด ๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับทูลพระกรุณาให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใด ๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไต่ถามตีไต่โดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน “



ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถ้าเป็นเพียงสินไหมพินัย ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาก่อน เว้นแต่คดีนั้นจะต้องตีโอบ จำจอง

สำหรับการฟ้องกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะที่เป็นหน่วยราชการของพระมหากษัตริย์นั้น ศาลฎีกาของไทยได้กำหนดหลักการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิดไว้ในปี ร.ศ. 121 โดยคำพิพากษาศาลฎีกา 520/121 ว่ากระทรวงและกรมที่ถูกฟ้องจะไม่ยอมตกเป็นจำเลยก็ได้ ในปี ร.ศ. 129 กระทรวงยุติธรรมได้ออกกฎเสนาบดีที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ.129 รับรองสิทธิของกระทรวงและกรมไว้โดยชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องแล้ว กระทรวงและกรมจะมาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ ศาลไม่มีอำนาจบังคับ เป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหรือกระทรวงและกรมยอมมาเป็นจำเลยเอง เมื่อผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนเสียหาย มีอาจฟ้องกระทรวงและกรมได้ โดยที่กระทรวงและกรมไม่ยอมเป็นจำเลยแล้ว ก่อให้เกิดปัญหาว่า ผู้เสียหายจะฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวได้หรือไม่ ในกรณีนี้ศาลไทยขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษคือ ต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัว ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิฑูรว่า “พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแพ่งไม่ได้ แลที่เวลานี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่าง ๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลยที่ว่มาไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้”

## 2.2 ในสมัยที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แต่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลก็ได้ให้นำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420-มาตรา 442) มาใช้บังคับ ซึ่งพอสรุปหลักกฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนี้

### 2.2.1 โครงสร้างความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การกระทำอย่างไรเป็นละเมิดอันจะต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ย่อมเป็นไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้<sup>7</sup> ว่า โครงสร้างความคิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น แบ่งความคิดไว้เป็น 3 ระดับ คือ

- (ก) ระดับแรก การกระทำละเมิดโดยจงใจ
- (ข) ระดับสอง การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
- (ค) ระดับสาม การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา

ในโครงสร้างความคิดทางละเมิดไม่ได้ให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบภายในของผู้กระทำละเมิดว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น โดยให้ความสำคัญแต่เพียงว่า เมื่อละเมิด ก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ ซึ่งต่างจากความรับผิดทางอาญาที่ให้ความสำคัญกับเจตนาหรือประมาท กล่าวคือ ในทางอาญา ถ้ากระทำโดยเจตนา ผู้กระทำต้องรับผิดหนัก ถ้ากระทำโดยประมาท ก็รับผิดน้อยลง หรือในบางฐานความผิด ก็ไม่เป็นความผิด

### 2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำละเมิดกับผู้เสียหาย

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบาย<sup>8</sup> ต่อไปว่าโดยหลักแล้ว ผู้ที่จะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดก็คือตัวผู้กระทำละเมิดนั่นเอง เว้นแต่ผู้กระทำละเมิดเป็นผู้เยาว์ ผู้แทนโดยชอบธรรมก็ต้องเข้ามารับผิดแทน อย่างไรก็ตาม มีนิติสัมพันธ์บางประเภทที่ทำให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำละเมิดจำต้องเข้ามาร่วมรับผิดด้วย กล่าวคือ นายจ้างต้องร่วมรับผิดในการกระทำละเมิดของลูกจ้างในทางการที่จ้างหรือตัวการต้องร่วมรับผิดในการกระทำละเมิดของตัวแทน

#### (1) ความรับผิดของนายจ้างต่อการกระทำละเมิดของลูกจ้าง

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ว่า รัฐอาจอยู่ในฐานะที่เป็นนายจ้างได้ โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอาจมีลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเป็นลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างของรัฐไป

<sup>7</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์ สรุปลำคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00 -12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข.สำนักงาน ก.พ., หน้า 9

<sup>8</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์ สรุปลำคำบรรยายพิเศษ เรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 เวลา 9.00 -12.00 น. ณ ห้อง 501 อาคาร สพข.สำนักงาน ก.พ., หน้า 9 - 10

กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก รัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายในฐานะที่รัฐเป็น นายจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ซึ่งบัญญัติว่า

“นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิด ซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่ จ้างนั้น”

## (2) ความรับผิดชอบของตัวการต่อการกระทำละเมิดของตัวแทน

ในกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่อาจนำหลักเรื่องนายจ้างลูกจ้างมาใช้บังคับได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นไปตามกฎหมายมหาชน มิใช่ความสัมพันธ์ในทางนิติกรรม สัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ก็ได้บัญญัติว่า หากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แล้ว รัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดด้วย

แต่โดยที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีการนำหลักว่าด้วยความรับผิดชอบของนิติบุคคลในกรณีผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจ กระทำแทนนิติบุคคลกระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นขึ้นมาใช้บังคับ<sup>9</sup> ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 ซึ่งบัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจทำการ แทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทน เพื่อความเสียหายนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย

ถ้าความเสียหายแก่บุคคลอื่นเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบ วัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล บรรดาบุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งที่ได้เห็นชอบให้ กระทำการนั้นหรือได้เป็นผู้กระทำการดังกล่าว ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ ได้รับความเสียหายนั้น”

ผลก็คือ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ ได้รับความเสียหาย<sup>10</sup>

<sup>9</sup> พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา “ข้อคิด พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อจำกัดหรือปกป้องคุ้มครองใคร” วารสารธรรมนิติ ฉบับเอกสารภาคีอักษร 16, 184 (มกราคม 2550) หน้า 40

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 179/2495, 1127/2505, 3979/2533 และ 2590/2537

### 2.2.3 การคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดทางละเมิด

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้<sup>11</sup> ว่าที่ผ่านมา เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไปกระทำละเมิดนั้น ผู้เสียหายก็จะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำละเมิดจริง ก็จะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจจะต้องรับผิดในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก อันส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ค้อยกถ้าที่จะบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการดังกล่าวเพราะเกรงว่าอาจถูกเจ้าของอาคารฟ้องกลับฐานกระทำละเมิดซึ่งเสี่ยงต่อการที่จะต้องถูกศาลพิพากษาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เสียต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้วจะต้องไม่รับผิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นการส่วนตัว ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งก็มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ 2 ประเภทที่ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ถ้ากระทำละเมิดโดยประมาทธรรมดา คือ

#### (1) เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติตามหน้าที่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว เว้นแต่จะได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

#### (2) เจ้าพนักงานบังคับคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 296 เบญจ วรรคสาม บัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานบังคับคดีไม่ต้องรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ เว้นแต่จะได้กระทำโดยมีเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ซึ่งแสดงว่าหากเจ้าพนักงานบังคับคดีประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำหรับการประมาทเลินเล่อธรรมดาของรัฐยังต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายตามหลักละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวในกรณีประมาทเลินเล่อธรรมดา จึงต้องมีความลักลั่นกันอยู่เพราะกฎหมายฉบับอื่นยังมีได้ให้หลักประกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่กล้าบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

<sup>11</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 307/2541

อนุชา สุนสวัสดิกุล ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>12</sup> ว่าก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับการทำละเมิดของเอกชนทั่วไป จึงแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 1. การทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

#### 1.1 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยตรงเท่านั้น จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ไม่ได้

**คำพิพากษาฎีกาที่ 1931/2518 :** จำเลยเป็นข้าราชการกรมไปรษณีย์จ่อครดเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจ่อครดให้ถูกที่ตำรวจชะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาฐานคูหมีนเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจจากการค่าและการขัดขวางตำรวจเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องรับผิดชอบ

#### 1.2 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ แยกพิจารณาได้ดังนี้

1.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**คำพิพากษาฎีกาที่ 276/2538 :** จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้แทนของจำเลยที่ 4 (กรมที่ดิน) พยานหลักฐานโจทก์น่าเชื่อว่าจำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 มิได้ตรวจบัตร

<sup>12</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สถาบันพระปกเกล้า 2551 หน้า 27 - 35

ประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจและถ่ายภาพบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับมอบอำนาจ เก็บไว้ เป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของจำเลยที่ 4 เป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสี่ จำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และจำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้แทนของจำเลยที่ 4 มีหน้าที่ปฏิบัติราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบของจำเลยที่ 4 จำเลยที่ 4 ต้องร่วมรับผิดชอบ โจทก์ทั้งสี่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามมาตรา 76 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3954/2536 :** จำเลยที่ 1 กระทำละเมิดต่อ พ. และการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำตามหน้าที่ของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้แทนของ โจทก์ซึ่งเป็นนิติบุคคล โจทก์จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น แต่โจทก์มีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่จำเลยที่ 1 ได้เมื่อโจทก์ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายไปแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

1.2.2 กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นลูกจ้าง นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ผู้เสียหายยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วยตามมาตรา 426 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2538/2518 :** ลูกจ้างกรมทางหลวงขับรถยนต์ของกรมฯ ไปรับเสด็จตามคำขอของนายอำเภอ ซึ่งนายช่างโครงการหัวหน้าศูนย์ของกรมฯ อนุมัติและผู้ขับรถประจำขอมให้ขับและนั่งไปด้วย ถือได้ว่าได้ใช้รถในทางการที่กรมฯ จ้าง นายจ้างต้องรับผิดชอบในผลละเมิดของลูกจ้าง

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 897/2519 :** ลูกจ้างขับรถประจำของจำเลย (กรมส่งเสริมสาธารณสุข) ขับรถยนต์ไปในทางการที่จ้างชนรถคันอื่น เจ้าหน้าที่ตำรวจสั่งให้ลูกจ้างของจำเลยขับรถยนต์ไปสถานีตำรวจเพื่อตกลงใช้ค่าเสียหาย ดังนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับเหตุที่เกิดในทางการที่จ้างของจำเลย ยังไม่ขาดตอน ลูกจ้างของจำเลยขับรถชนกับรถที่บุตร โจทก์ขับ บุตร โจทก์ตาย จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3175/2525 :** จำเลยที่ 3 เป็นลูกจ้างทำหน้าที่พนักงานขับรถของจำเลยที่ 1 (กรมศิลปากร) ทำงานอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 วันเกิดเหตุนอกเวลาราชการ จำเลยที่ 3 ได้รับอนุญาตจากจำเลยที่ 2 ขับรถนำข่าวสาร ไปเก็บที่สวนของจำเลยที่ 2 ซึ่งจำเลยที่ 3 ไปนอนเฝ้าเป็นประจำ ถือได้โดยปริยายว่าจำเลยที่ 1 ให้อนุญาตด้วย ระหว่างขับรถกลับมาเก็บที่กรม

จำเลยที่ 1 ตามระเบียบ จำเลยที่ 3 ได้จับบริดด้วยความประมาทชนรถโจทก์เสียหาย จึงถือได้ว่าอยู่ระหว่างเวลาปฏิบัติหน้าที่ตามทางการที่จ้างของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 จึงต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ ส่วนจำเลยที่ 3 ทำงานส่วนตัวให้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยได้รับเงินรางวัลบ้างเป็นครั้งคราวตามอรรถาธิบาย ถือไม่ได้ว่าจำเลยที่ 2 เป็นนายจ้างของจำเลยที่ 3 ในกิจการดังกล่าว จึงไม่ต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ในมูลละเมิดที่จำเลยที่ 3 เป็นผู้ก่อในฐานะนายจ้างดังโจทก์ฟ้อง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ในภายหลังตามมาตรา 426 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.2.3 กรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นตามมาตรา 432 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเหล่านั้น “ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เต็มจำนวนหรือบางส่วนก็ได้ แล้วแต่จะเลือก และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องผูกพันอยู่จนกว่าผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครบถ้วนตามมาตรา 291 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีนี้ นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงในฐานะที่เป็นลูกหนี้ร่วมของตนดังกล่าวแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ในภายหลังในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนเช่นกัน<sup>13</sup>

กล่าวโดยสรุป ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเป็นการเฉพาะตัว แต่แม้จะเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตามเจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัวด้วยเช่นเดียวกันและแม้ผู้เสียหายจะสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในภายหลัง

<sup>13</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ *วารสารนิติศาสตร์* 28 : 2 (มิถุนายน 2541) หน้า 371

## 2. การทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

2.1 ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่ในการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทุกกรณี

2.2 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่าง "ลูกหนี้ร่วม"

2.3 การใช้หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่

### 2.3.1 สภาพปัญหา

การนำหลักกฎหมายแพ่งที่ใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำความผิดกันมาใช้กับการกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเสมอไปนั้นได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการทำงานที่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ในระบบนั้นกลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวเสมอไป โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบใด ๆ เลย เว้นแต่เป็นการรับผิดชอบไปก่อน แล้วไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง อันมีผลเสียต่อระบบการดำเนินงานของราชการอยู่มาก กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่สุจริตและมีความขยันหมั่นเพียรก็ยังคงตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเล็กน้อยเพียงเล็กน้อย ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลละเมิดและต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้และความรับผิดชอบดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลเสียหายได้ง่ายตามขนาดการบริหาร และความรับผิดชอบของรัฐนอกจากนั้นเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับอยู่ไม่อาจทำให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดชอบได้ เพราะการกำหนดเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นไปตามความเหมาะสม แต่การงานของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากก็ได้ ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ได้อย่างยาก และอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอมตัดสินใจหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ อันจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของราชการต้องล่าช้าออกไป และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนที่เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วมนั้นอาจเกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินกว่าการกระทำได้ เช่น หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แล้ว ภาระการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกอยู่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นไม่สามารถรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเช่นนั้นได้ หากหน่วยงาน



ของรัฐจะดำเนินการบังคับคดีแพ่งได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้องออกจากราชการไปในที่สุด ซึ่งจะรุนแรงยิ่งกว่าการดำเนินการทางวินัยเสียอีก

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า<sup>14</sup> การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการละเมิดของหน่วยงานของรัฐ/หรือของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเอง ในบางกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจอยู่ไม่น้อย ดังนี้

ประการแรก ในกรณีที่มีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปกติแล้วผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าคนจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่พึงจะได้ผู้เสียหายยังต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ด้วย เจ้าหน้าที่/หรือหน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ก็ต่อเมื่อศาลฎีกาพิพากษาให้ชดใช้ผู้เสียหายจึงต้องเสียทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนาย และเวลาดังนั้น หากความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนมีไม่มากนัก ผู้เสียหายก็อาจจะความตั้งใจที่จะฟ้องคดีเนื่องจากค่าสินไหมทดแทนที่พึงจะได้ อาจไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายและเวลาที่ต้องเสียไป

ประการที่สอง ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่มิได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หากแต่เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปทางปฏิบัติหน้าที่เสมอ แม้ว่าจะได้กระทำไปด้วยความเชื่อหรือตามวิสัยปุถุชนก็ตาม ย่อมเป็นที่เห็นชัดได้ว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

ประการที่สาม ในกรณีที่การละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายคนก็ตามการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วมาไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นอย่างลูกหนี้ร่วมของตนโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี หรือในกรณีที่การละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเกิดจากละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคนการที่หน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอย่างลูกหนี้ร่วม โดยไม่คำนึงถึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงไรก็ดี ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่แต่ละคน

<sup>14</sup> หนังสือกรมบัญชีกลาง ค่วนที่สุด ที่ กค 0409.7/ว 205 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2549

ประการที่สี่ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่เสมอไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ดี การนำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้อื่นด้วยก็ดี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานในหน้าที่ของตนเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน กิจกรรมบริการสาธารณะจึงขาดความต่อเนื่องและหยุดชะงักอยู่เนื่อง ๆ

#### 2.4 ความเป็นมาของการตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

##### 2.4.1 การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

1) ในสมัยรัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการและปรับปรุงกฎหมาย ข้อ 1.2 ว่า รัฐบาลจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว ปรับระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้งเปิดเผยหลักเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

2) นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 194/2534 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมันเป็นแนวทาง ซึ่งกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวมีผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากออสเตรเลีย เยอรมัน ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จึงได้อาศัยความรู้จากประเทศดังกล่าวมาวิเคราะห์กฎหมายของเยอรมันและพิจารณาเห็นว่าประเทศไทยควรนำหลักใดมาใช้เพียงใดกรณีใดมีปัญหาและหลักกฎหมายในต่างประเทศยังแตกต่างกันอยู่มาก ก็ได้เว้นไปหรือวางหลักเพียงกว้าง ๆ ให้สามารถพัฒนาต่อไปได้ คณะกรรมการดังกล่าวตระหนักดีว่ากิจกรรมทางปกครองมีหลายอย่าง การบรรจุทุกเรื่องไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้เวลาศึกษามาก จึงได้เว้นเรื่องการออกกฎ สัญญาทางปกครอง สิทธิได้รู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และเรื่องอื่น ๆ ไว้ก่อนประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งจำกัด จึงขอให้เร่งรัดจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอไปส่วนหนึ่งก่อน คณะกรรมการดังกล่าวจึงได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534

3) รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีคำสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวแยกร่างกฎหมายออกเป็น 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ.....แต่เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการเสร็จและเสนอร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ไปยังรัฐบาลแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลมีร่างกฎหมายอื่นที่ต้องเร่งรัดเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงมิได้เสนอร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับต่อสภา

#### 2.4.2 การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

1) ต่อมาในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธานฯ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีคำสั่งที่ 7/2536 แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง<sup>15</sup>

2) คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ.....และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.....แล้วเสร็จและได้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้ให้ความเห็นชอบและได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2536

3) ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ได้มีการขอความเห็นจากส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าทุกส่วนราชการได้เห็นชอบในหลักการ โดยมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงาน ก.พ. เสนอข้อสังเกตบางประการ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีข้อสังเกตบางประการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้คณะอนุกรรมการฯรับข้อสังเกตต่าง ๆ ไปพิจารณา

4) ต่อมาคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีและผู้แทนส่วนราชการที่มีข้อสังเกตดังกล่าวโดยได้มีการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ....” แล้ว รายงานผลการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี

5) คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วมีมติเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2536 รับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

6) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยและได้นำเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2537<sup>16</sup>

<sup>15</sup> คำสั่งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่ 7/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง

๑๓๑

๑๓๑

<sup>16</sup> เอกสารสรุปความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ..... ,พ.ศ.

7) ในระหว่างนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินได้จัดทำมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีมาตรการหนึ่งคือการตรากฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองและการดำเนินการรองรับกฎหมายดังกล่าว และได้เสนอมาตรการและแผนงานดังกล่าวพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

8) ในการจัดวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วไปรวมไว้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับมาตรการและแผนงานในการจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อเรื่องดังกล่าวได้รับการบรรจุให้อยู่ในวาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2537 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นาย เทอดพงษ์ ไชยนันทน์) ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองกลับไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ..... มิได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีไปด้วย จนกระทั่งได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อน

#### 2.4.3 การดำเนินการในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็น นายกรัฐมนตรี

1) ต่อมาในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในข้อ 1.4.1 ว่ารัฐบาลจะปรับระบบการอนุมัติ การอนุญาตให้มีหลักเกณฑ์ ระยะเวลาในการดำเนินการและขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้จัดระบบราชการให้มีประสิทธิภาพจัดชั้นตอนที่ไม่ว่าจำเป็นและกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

2) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นาย โภคิน พลกุล) ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.... เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร

3) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ได้มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการนำเสนอ ซึ่งแจ้ง ตอบข้อซักถาม และผลักดันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งในวาระที่หนึ่ง ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว (ซึ่งรัฐมนตรีฯ โกศลฯ เป็นประธานกรรมการฯ ด้วย) ในวาระที่สอง และในวาระที่สาม จนในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว โดยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540

## 2.5 เหตุผลในการนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ

หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้เหตุผลของการนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับไว้ดังนี้

(1) การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป

2) เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยจนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน

3) การให้ค้ำประกันโทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย

หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลัก ลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ของรัฐ

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่น

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 3 บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือ ซึ่งขัด หรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ซึ่งหมายความว่าโดยหลักการของการ ปรับใช้กฎหมายว่า หากในเรื่องเดียวกันมีบัญญัติทั้งในกฎหมายทั่วไปและในพระราชบัญญัตินี้แต่มี ความขัดแย้งกัน ต้องปรับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>17</sup>

#### 3.1 ความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องไม่ขัดหรือ แแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ใน ขณะนั้นด้วย โดย พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 5 บัญญัติว่า” หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ซึ่งมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541 “รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ตั้งแต่มาตรา 26 ถึง มาตรา 65 โดยมาตรา 26 บัญญัติว่า “การ ใช้อำนาจโดยองค์กรต้องคำนึงถึง..... สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัย

<sup>17</sup> สนั่นทกรณั โสคติพันธุ์ คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2552 หน้า 202

ของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง...” และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้” แต่มาตรา 62 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิด เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะเห็นว่าสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 62 เป็นบทบัญญัติในหมวด 3 ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” คือสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้นการที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 62 โดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง และในส่วนที่บัญญัติว่า จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เฉพาะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์ได้แย้งมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง...” และมาตรา 7 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐมิใช่ผู้ต้องรับผิดให้ขยายอายุความฟ้องร้องที่ผู้ต้องรับผิด ซึ่งมีได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด” ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

เมื่อ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณามาตรา 29 วรรคสอง ว่าจะ เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ และจำต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้

อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่เพราะมาตรา 29 วรรคสอง ใช้เฉพาะกับกฎหมายตาม มาตรา 29 วรรคหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผล ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้...” ดังนั้นพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ใน บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสองด้วย

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 และมาตรา 27 ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 26 บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา 27 บัญญัติถึง สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่สิทธิที่บุคคลจะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติหรือรับรอง ไว้ในรัฐธรรมนูญดังได้วินิจฉัยแล้ว ฉะนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญมาตรา 26 และมาตรา 27 เช่นกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่าเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ได้แต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว จึงย่อมมีผลใช้บังคับ “ดังนี้”.. เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแล้วประเด็นของนิรโทษกรรมจึงนำมาใช้ไม่ได้ด้วย<sup>18</sup>

ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ผู้เสียหายฟ้องหรือเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ โดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กรณีนี้เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ฯ บัญญัติยกเว้นผลตามมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อคุ้มครอง เจ้าหน้าที่เป็นหลัก แต่หากพิจารณาอีกด้านหนึ่งก็เป็นการใช้หลักประกันแก่ผู้เสียหายว่าจะได้รับการ เยียวยาความเสียหายของตน โดยไม่ต้องกลัวเจ้าหน้าที่ซึ่งเงินเดือนน้อยจะไม่อยู่ในฐานะที่จะชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้ ผู้เสียหายจึงได้รับการเยียวยาอย่างแน่นอนและเต็มตามความ เสียหาย<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ศนันทกรณ์ โสทธิพันธุ์ คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควร ได้ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2552 หน้า 207

<sup>19</sup> ศนันทกรณ์ โสทธิพันธุ์ คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควร ได้ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2552 หน้า 208



พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ที่อ้างถึงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541 กล่าวถึงคือมาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 62 มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26 (รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540) มีเนื้อความเหมือนกับมาตรา 26 (รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550) มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีเนื้อความเหมือนกัน มาตรา 62 รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 มีเนื้อความเหมือนมาตรา 60 รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 มีเพียงมาตรา 27 รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 กล่าวถึง “องค์กรอื่นของรัฐ” แต่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 มาตรา 27 กล่าวถึง “องค์กรตามที่รัฐธรรมนูญ” กล่าวโดยสรุป เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับแทบไม่แตกต่างกันเลย ส่วนเนื้อหาที่แตกต่างกันก็ไม่มีผลทำให้การตีความปัญหาดังกล่าวแตกต่างกันไปแต่อย่างใด คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2541 จึงนำมาใช้ประกอบการตีความบทมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ได้ เมื่อพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างใด

### 3.2 ความสัมพันธ์กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

1) ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้รับรองความเข้าใจเช่นนี้แล้ว

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และบทบัญญัติในมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเมื่อตนจงใจกระทำให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากเหตุทั่วไปและมีจำนวนเงิน 50,000 บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุก) มิได้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบก่อนตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลง

วันที่ 28 ตุลาคม 2541 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติแม้ต่อมาจะได้มีการแก้ไขจำนวนเงินค่าเสียหายที่กำหนดให้รายงานกระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามประกาศประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2544 โดยแก้ไขจากจำนวนเงินตั้งแต่ 50,000 บาท เป็น 100,000 บาท ก็ตาม ก็มิได้มีผลลบถึงการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงการคลังฉบับลงวันที่ 28 ตุลาคม 2541 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามหนังสือดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองดังนั้น เมื่อถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ก่อนร้องทุกข์ เมื่อเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ตามมาตรา 103 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณารายพิพาทต่อไปได้

เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินมีลักษณะที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ซึ่งถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งนั้นย่อมไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอยู่ในตัว

พิพาทยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไม่เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ อต. 7120/ว 307 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2543 เพราะในทางกฎหมายถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการกระทำเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2546)<sup>20</sup>

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 28 ตุลาคม 2541 กำหนดโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ข้อ 17 วรรคสองที่บัญญัติว่า “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานกระทรวงการคลังตรวจสอบ” ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุ) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินโดยมิได้รายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบก่อน จึงมีผลดังที่

<sup>20</sup> อ่าพน เจริญชินทร์ รวบรวม รวมคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2545-2546

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า..... เป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง”

ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ การจะออกคำสั่งต้องเป็นไปตาม ระเบียบดังกล่าว ข้อ 18

ข้อ 18 บัญญัติว่า “เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของ รัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราช กฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงาน ของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

### 3.3 ความสัมพันธ์กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา

1) สำหรับกรณีมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษมีข้อความขัดแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปและมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้น 2 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและ รู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หากได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุ ความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใดไม่ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุด ที่ อ.96/2552) ส่วนกรณีที่มิใช่ให้ความเห็นว่ามาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความ รับผิดทางละเมิดฯ ดังกล่าวขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์และมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ท่านอาจารย์ศักดิ์ สนองชาติ เห็นว่าต้องใช้มาตรา 10วรรคสอง ซึ่งเป็นไปตามนัยที่มาตรา 3 ของพระราชบัญญัติความรับผิดอัน เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ภายหลังบัญญัติไว้<sup>21</sup>

<sup>21</sup> ศักดิ์ สนองชาติ คำอธิบายโดยย่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2551 หน้า 273

### 3.4 ความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542

1) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็เพราะการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องดูกฎหมายเฉพาะซึ่งบัญญัติเรื่องนี้ไว้คือพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตามมาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตามเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 106 กลับบัญญัติว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม จึงเห็นได้ว่าคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นคดีละเมิดที่ต้องด้วยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เท่านั้น ดังนั้น คดีใดที่ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาโดยนำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ มาใช้แสดงว่าบทนิยาม “เจ้าหน้าที่” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในคดียุ่ยอมแปลความได้ว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามบทนิยามของมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามลำดับ

อนึ่ง มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ด้วยกล่าวคือ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ” ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี” แม้จะมีมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ในคดีละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็อาจดำเนินการโดยบทกฎหมายอื่นได้ โดยปฏิบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2548 ข้อ 78 เรื่อง การร้องสอด ที่บัญญัติว่า “บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

2) เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ที่ 399/2543 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543 เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งผู้ถูก

ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 104/2541 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการ เลือกลงตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 และในคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดนั้น เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดไว้ย่อมนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับได้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งมาตรา 438 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามสมควรแก่พฤติการณ์และ ความร้ายแรงแห่งละเมิด และวรรคสอง บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอัน ผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อ ความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อนนั้นด้วย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้ สังกัดหน่วยงานใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 5 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติความรับ ผิดทางละเมิดฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.64/2552)

### 3.5 ความสัมพันธ์กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังจะเห็นได้จากมาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็น เรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่ เห็น ว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด”

แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ จะบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่งไว้<sup>22</sup> ทาง ศาลยุติธรรมก็ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 57(3) (ข) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2154/2552)

<sup>22</sup> สำหรับข้อวิเคราะห์มาตรา 7 วรรคหนึ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 57 ว่ามีความเกี่ยวพันกันอย่างไร และมีขอบเขตการบังคับใช้เพียงใด เพิ่ง เพิ่งนิติ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่ง

ส่วนกรณีตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดมาตรา 7 วรรคสอง ศาลยุติธรรมได้นำไปบังคับใช้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1525/2549 ซึ่งพิพากษาว่า คดีก่อนโจทก์ได้ฟ้องสิบเอกช. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกองทัพบกประจำเลยและศาลพิพากษายกฟ้องเนื่องจากโจทก์จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จึงเป็นกรณีศาลยกฟ้องเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด อายุความฟ้องร้องจำเลยคดีนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีก่อนจึงขยายออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุดตามมาตรา 7 วรรคสอง คือวันที่ 7 ตุลาคม 2544 การที่โจทก์ได้ฟ้องกองพลทหารกองพลทหารม้าที่ 2 เป็นจำเลยในคดีก่อนด้วย แต่ศาลยกฟ้องเพราะผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มิใช่เหตุที่จะไม่ขยายอายุความฟ้องร้องจำเลยซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดี โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2544 จึงไม่ขาดอายุความ

### 3.6 ความสัมพันธ์กับกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งไว้

1) บทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไป (lex generalis) จึงย่อมไม่นำมาใช้บังคับหากว่ามีกฎหมายเฉพาะ (lex specialis) กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยหนึ่ง หรือเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งไว้ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 26 คู่คุ้มครองไม่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และอนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา หากได้กระทำหน้าที่โดยสุจริต เป็นต้น<sup>23</sup>

จะกล่าวถึงเจตนารมณ์ และการบังคับใช้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยจะกล่าวถึง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา และสาระสำคัญต่าง ๆ เบื้องต้น และขั้นตอนการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางศึกษารายละเอียดในบทอื่นต่อไป กล่าวคือหลักเกณฑ์และหลักกฎหมายหลังจากร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากสภา

---

และพานิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร จีระการพิมพ์ 2552 หน้า 560-562

<sup>23</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง กรุงเทพมหานคร นิติราษฎร์ 2554 หน้า 395

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามที่ปรากฏท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นจากความไม่ตั้งใจหรือผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังนำหลักกฎหมายนี้รวมมาในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับเจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>24</sup>

นอกจากนี้ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>25</sup> ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบสำนัก

<sup>24</sup> หมายเหตุ ท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบได้โดยคำนึงถึง รายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>26</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 39 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ยกเลิกระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นว. 155/25023 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 และบรรดา ระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแทน

#### 4. สาระสำคัญในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ

##### 4.1 ขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

##### 4.1.1 หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่

ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัตินิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

โดยที่พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะหน่วยงานของภาครัฐโดยตรง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐตามคำนิยามดังกล่าวจึงหมายความรวมถึง

- (1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร
- (4) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้

<sup>26</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



ก. รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ ต้นสังกัดคือ กระทรวงการคลัง

ข. รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เนื่องจากจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบัน ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็น “หน่วยงานของรัฐ” เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานการปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ เป็นต้น<sup>27</sup>

นอกจากนี้ยังบัญญัติให้ “องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน” และมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย<sup>28</sup>

โดยในกรณีใดจึงจะถือว่าเป็นหรือไม่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางดังนี้

(ก) ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคจึงหมายถึงจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่หมายความรวมถึง สถานีอนามัย

<sup>27</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542...(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543...(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544...(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545...(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546...(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2546...(ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2546...(ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2547...(ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2549 และ...(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2549

<sup>28</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548

สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(ข) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มีบทบัญญัติให้เป็นองค์กรของรัฐตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 ทูลทั้งหมดของ ปรส. เป็นของรัฐ และดำเนินงานของ ปรส. ย่อมมีทั้งกำไรหรือขาดทุนได้ ปรส. จึงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ดังนั้น ปรส. จึงเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(ค) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและมีใช้หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงมิได้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(ง) การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 ได้แปรรูปตามนโยบายของรัฐบาลโดยแบ่งเป็นบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เมื่อ กสท. แปรรูปเป็นบริษัทแล้ว ย่อมไม่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป แต่หากในเรื่องใดได้เริ่มดำเนินการตั้งคณะกรรมการพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไปแล้ว กสท. จะให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการก็ย่อมกระทำได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่ กสท. จะแปรรูปเป็นบริษัทนั้นยังคงจะต้องนำบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวด้วย

#### 4.1.2 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

โดยที่พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทุกประเภท ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตามคำนิยามดังกล่าวจึงหมายความถึงบุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือเป็นกรรมการ และไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งในฐานะใด

โดยในกรณีใดจึงจะถือว่าเป็นหรือไม่เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นแนวทางดังนี้

1) คณะกรรมการเลือกตั้ง (ก.ต.ต.) เป็นผู้กำกับดูแลสำนักงาน ก.ก.ต. ที่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” และ ก.ต.ต. เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ก.ก.ต. จึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่จะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดตามบทนิยามของ “เจ้าหน้าที่” ดังนั้น ก.ก.ต. จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้นกรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ พนักงาน ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่นของ ปรส. จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ทำสัญญาแต่งตั้งเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเก็บเงินค่าไฟฟ้าเป็นผู้จัดหาเอาบุคคลมาเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน เช่น แก๊กระแสไฟฟ้าขัดข้องหรือขั้วรถยนต์เพื่อกิจการของ กฟภ. เป็นผู้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างใด ๆ ตามสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จโดยสัญญาดังกล่าวทั้งหมดนี้เป็นสัญญาจ้างทำของ ตามนัยมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คู่สัญญาของ กฟภ. จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของ กฟภ. และไม่เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>29</sup>

4) เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำในเขตเทศบาลนั้น ๆ ตามมาตรา 53 (8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเรียกว่า “สถานธนาอนุบาล” ตามข้อ 3 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาอนุบาลของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 โดยในการจัดตั้งสถานธนาอนุบาลนั้น เทศบาลเมืองจะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 เงินทุนหมุนเวียนรับจำนำในเริ่มแรกให้เทศบาลดังกล่าวกู้ยืมจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำสถานธนาอนุบาลในตำแหน่งผู้จัดการสถานธนาอนุบาล สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (จ.ส.ท.) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้จัดส่งมาปฏิบัติหน้าที่ ส่วนพนักงานในตำแหน่งอื่น เทศบาลจะสอบแข่งขันและคัดเลือกเอง และในการปฏิบัติงาน

<sup>29</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 896/2542

ของพนักงานเป็นการปฏิบัติงานประจำ การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าจ้างการดำเนินการทางวินัย การเกษียณอายุ การดำรงตำแหน่ง เป็นไปตามระเบียบสำนักงาน จ.ศ.ท. ว่าด้วยพนักงานสถานธนาอนุบาล พ.ศ. 2523 และให้ถือว่าเป็นพนักงานเทศบาลด้วย ดังนั้น “พนักงานสถานธนาอนุบาล” จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ในราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>30</sup>

5) คำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายถึง บรรดาบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกส่งให้ปฏิบัติงานแก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อ “พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข” ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข” จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>31</sup>

6) นาย อ.รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นประธานในการเจรจากับราษฎรที่ร้องเรียนเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติงานตาม โครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จึงถือได้ว่า นาย อ. กระทำการในฐานะ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้

คณะทำงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานการเจรจา (นายอ.) เพื่อปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจของกระทรวงฯ ดังนั้น “คณะทำงาน” จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>32</sup>

7) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทันตแพทย์หญิงเป็นข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดล ปฏิบัติหน้าที่รักษาฟันคนไข้ จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>33</sup>

<sup>30</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 485/2543

<sup>31</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 186/2544

<sup>32</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ 351/2545

<sup>33</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ 491/2546

8) ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ การที่จะพิจารณาว่าลูกจ้างคนใดเป็น “เจ้าหน้าที่” หรือไม่นั้น อาจพิจารณาโดยจำแนกตามลักษณะ ของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลในสังกัดออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มี ลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือระเบียบว่าด้วยลูกจ้างประจำหรือกฎหมายว่าด้วยการ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประเภทนี้มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้และความรับผิดชอบ ในมูลละเมิดของลูกจ้างประเภทนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้

ข. ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ว่าจะมิใช่สัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างดังกล่าวกับหน่วยงาน ที่ว่าจ้างย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐ ความรับผิดชอบทางละเมิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ทำสัญญาจ้างลูกจ้างเป็น ครั้งคราวเฉพาะงาน โดยระบุเงื่อนไขไว้ว่า “หากลูกจ้างก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ แก่นายจ้าง ลูกจ้างยินยอมชดใช้ค่าเสียหายแก่นายจ้างโดยสิ้นเชิงโดยลูกจ้างยินยอมให้หักเอาจากเงินต่างๆที่ ลูกจ้างพึงได้จากนายจ้างหากไม่เพียงพอลูกจ้างจะต้องชดใช้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจาก นายจ้าง” กรณีจึงเป็นการจ้างลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ของ ร.ส.พ. ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างดังกล่าวกับ ร.ส.พ. ย่อมเป็นไปตามข้อตกลง ในสัญญา รวมทั้งความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ

#### 4.1.3 ผู้เสียหาย

บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือไม่ก็ตาม เช่น กรณีนาย ส.ลูกจ้าง ชั่วคราวตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และนายป.ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งคนงานรดน้ำต้นไม้ริมถนน ในระหว่างการขับรถบรรทุกน้ำออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้

เกิดอุบัติเหตุเกี่ยวชนชนกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลอย่างกะทันหัน นายส. จึงห้ามล้อรถยนต์บรรทุกน้ำอย่างแรง ทำให้รถยนต์บรรทุกน้ำพลิกคว่ำได้รับความเสียหาย นายส. ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ส่วนนาย ป. ได้รับบาดเจ็บสาหัสกรณีดังกล่าวถือว่า นายส. พนักงานขับรถบรรทุกน้ำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. กระทำละเมิดต่อนาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. เช่นกัน เมื่อนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของนาย ส. นาย ป. จึงเป็น “ผู้เสียหาย” และมีสิทธิเรียกร้องให้ กทม. ต้นสังกัดของนาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด มาตรา 11 ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้แทนที่จะใช้วิธีฟ้องคดีซึ่งอาจต้องใช้เวลาพอสมควร เนื่องจากการนำคดีไปสู่ศาลนั้นเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากมีการยื่นคำร้องหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้าแต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อนก็กำหนดให้ใช้ระยะเวลาไม่เกิน 180 วัน ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วยและส่งคำบังคับนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนหรือหน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบ ก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล (เดิมเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งผลการวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าประชาชนหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายสามารถได้รับการเยียวยาหรือได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ และไม่ต้องเสียเวลาในการใช้สิทธิทางศาลตามปกติ

สำหรับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลภายนอกในกรณีที่เกิดการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 425 426 หรือ 427 แล้วแต่กรณี ได้แก่

- เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายหน่วยงานของรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก

- หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### 4.1.4 ความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดกระทำ

##### ละเมิด

ผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายจากกระทรวงการคลัง ผู้เสียหายบางรายยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนกรณีผู้กระทำความเสียหายอยู่ในรูปคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ปปช. หรือ คณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ว่าคณะบุคคลดังกล่าวไม่สังกัดหน่วยงานใดจึงได้มายื่นคำขอให้กระทรวงการคลังชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งที่ถูกต้องแล้ว คณะกรรมการเกือบทุกชุดจะมีหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ประกอบกับคณะกรรมการดังกล่าวได้รับเงินค่าตอบแทนจากหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น กรณีจึงถือว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการเหล่านั้นมีสังกัดเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใด นั้น ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง<sup>34</sup> สำนักงานคณะกรรมการ ปปช. หรือ กรมที่ดิน เป็นต้น

#### 4.1.5 วันที่กฎหมายเริ่มใช้บังคับ

กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งจะมีผลต่อเหตุของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดก่อนหรือเกิดหลังวันใช้บังคับนี้ เนื่องจากหากเหตุละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ กฎหมายในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ฐานความผิด การแบ่งส่วนความรับผิดและอายุความฟ้องคดี ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเหตุละเมิดเกิดขึ้นนับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นไป กฎหมายในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ฐานความผิด การแบ่งส่วนความรับผิดและอายุความฟ้องคดี ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับการบังคับใช้กฎหมายกับเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่อาจกระทำละเมิดในเวลาเดียวกัน แต่หน่วยงานของรัฐอาจตรวจสอบพบการกระทำความผิดใน หากมีบทเฉพาะกาลให้ความรับผิดหรือการดำเนินการในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติต่างกันแล้ว จะมีผลให้เจ้าหน้าที่ที่ซึ่งพบการกระทำละเมิดในภายหลังพ้นจากความรับผิดอันจะทำให้เป็นข้อได้เปรียบและเกิดความไม่ยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>34</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 393/2543 และ 637/2549

## 5. หลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

### 5.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

**5.1.1** *หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่* เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ของทางราชการไปติดต้องงานราชการแล้วไปชนรถยนต์ของบุคคลภายนอกได้รับเสียหายหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้ายแล้วเกิดการยิงต่อสู้กันกระสุนปืนพลาดเป้าหมายไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต กรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบในผลโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น บุคคลภายนอกหรือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทำนองเดียวกันกับกรณีเจ้าหน้าที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องขอให้กระทรวงการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่จะฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้โดยตรงไม่ได้

**5.1.2** *เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่* ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นกรณีเฉพาะตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมิได้อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไปทะเลาะวิวาทแล้วไปทำร้ายร่างกายประชาชน ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำละเมิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเนื่องจากมิใช่กิจการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิด เช่น กรณีหัวหน้าส่วนการคลังได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาตั้งเบิกและนำเอกสารไปเบิกเงินจากธนาคาร หรือกรณีเจ้าหน้าที่รับเงินจากรายการที่นำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเข้าบัญชีเงินฝากของ อบต. แต่เบียดบังเงินดังกล่าวไปใช้ส่วนตัว<sup>35</sup>

### 5.1.3 การไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายก็ตาม แต่ก็มีได้พ้นความรับผิดชอบไปทั้งหมด กล่าวคือเจ้าหน้าที่จะมีความรับผิดชอบเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ กรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ถึงขั้นร้ายแรงหน่วยงานของรัฐไม่

<sup>35</sup> ปัจจุบันมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่



สามารถไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้อีกต่อไป เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว ความรับผิดชอบเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นไม่สามารถไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐยังมีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวต่อไป

การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบหรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอ้มเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่นคาดเห็นได้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นได้ หรือหากระมัดระวังเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น อาทิ

- กรณีเจ้าหน้าที่โรงงานของ กรมธนารักษ์เผาเศษปอริมถนนหลวง ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้า เป็นเหตุให้มีรถยนต์ประสบอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกัน ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมา 2 – 3 ครั้งแล้ว แต่โรงงานของ กรมธนารักษ์นั้นก็ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ ถือเป็นกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เผาเศษปอกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของรถยนต์คันที่ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุรถชนดังกล่าว

- กรณีสำนักงานขนานูเคราะห์จ้างบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณภาพและประเมินราคาทรัพย์สินที่จำหน่าย มาเป็นผู้จัดการสถานขนานูเคราะห์แต่ละแห่ง กรณีจึงถือได้ว่าผู้รับจำหน่ายต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการประกอบวิชาชีพนี้ หากผู้รับจำหน่ายประเมินราคาทรัพย์สินที่รับจำหน่ายผิดพลาด พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

## 2) จำนวนเงินที่เรียกให้ชดใช้หรือไล่เบี้ย พิจารณาโดย

- การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เช่น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นเงินจำนวน 100 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ยอ้มไม่มีเงินเพียงพอที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน หรือกรณีพนักงานขับรถยนต์ชนบุคคลภายนอกต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนจำนวน 500,000 บาท แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีเงินเดือนเพียงเดือนละ 5,000 บาท หากจะชดใช้เงินเต็มจำนวนที่ทางราชการจ่ายไป

ย่อมต้องมีการพิจารณาจำนวนเงินที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิด ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

- การคำนึงถึงความรับผิดชอบหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระบบการดำเนินการส่วนรวม เช่น เจ้าหน้าที่นำรถยนต์ของทางราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนรถยนต์ของบุคคลภายนอกเนื่องจากระบบเบรกของรถราชการไม่ทำงานอันสืบเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษารถยนต์คันดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือในกรณีระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้คนที่ไม่มีคุณภาพเข้ามารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของหน่วยงานบกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ไปปฏิบัติงานในขณะที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอให้ปฏิบัติงานได้ในระดับหนึ่ง หรือระบบการจัดเก็บสารเคมีของหน่วยงานบกพร่อง โดยมิได้แยกประเภทให้ชัดเจนวางปะปนกันทำให้มีการหยิววัตถุเคมีอันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น โดยหน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบและความบกพร่องดังกล่าวออกด้วย การพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน และควรกำหนดสัดส่วนต่อกันเท่าใด

- หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เมื่อได้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้แล้ว ค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงตกพัวแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

3) กรณีการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แต่เดิมก่อนกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่บังคับใช้ หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั้นต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ได้รับความเป็นธรรมเช่นกรณีผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัวจำนวน 900,00 บาท แล้วบุคคลนั้นถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาหรือหลบหนีไปทางราชการไม่สามารถเรียกร้องให้บุคคลดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายทางราชการก็จะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคคลทุจริตดังกล่าว โดยหากมีผู้เกี่ยวข้องจำนวน 3 คน ก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบเงินจำนวน 900,00 บาท ทั้งสามคน จนกว่าทางราชการจะได้รับการชดใช้ครบ 900,000 บาท แม้ว่าคนใดคนหนึ่งจะชำระเงินแล้วจำนวน 300,000 บาท ก็ตาม ก็ยังต้องผูกพันต่อไป หรือ อาจต้องชดใช้เงินเต็ม 900,000 บาท เพียงคนเดียว แล้วจึงไปไล่เบี้ยจากอีก 2 คนที่เหลือต่อไป ซึ่งโดยข้อเท็จจริง

เป็นการยากที่จะได้รับค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าวคืน จากผู้ร่วมกระทำละเมิดส่วนที่เหลือ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดฉบับนี้ ให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดแต่เป็นเพียงผู้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ชดใช้แต่เฉพาะในส่วนของตนเองเท่านั้น เช่น ฐานะผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยอาจต้องรับผิดชอบชดใช้เพียงอัตราร้อยละ 60 ของค่าเสียหายเท่านั้นก็เป็นได้ หรือหากอยู่ในฐานะที่ยากแก่การควบคุมดูแลบุคคลดังกล่าวอาจไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายเลยหรือชดใช้ในอัตราน้อยที่สุดก็ได้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณีไป

## 5.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

1) ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนให้นำบทบัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาข้างต้น มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังนี้

ก. ต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ

ข. ต้องรับผิดชอบตามจำนวนความเสียหาย

ค. กรณีการกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนให้ร่วมกันรับผิดชอบชดใช้อย่างลูกหนี้ร่วม

### 5.2.1 อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทน

1) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

3) ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

4) บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนได้ภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว

เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือภายในกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด

อนึ่ง ในเรื่องกำหนดอายุความนี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2546 รับทราบผลการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอและให้แจ้งส่วนราชการหน่วยงานของรัฐทราบและถือปฏิบัติดังนี้<sup>36</sup>

1) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งกรณีของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มีไซ้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีกำหนดอายุความสองปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการนับอายุความต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันเริ่มนับอายุความ โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดเมื่อได้ทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเท่านั้น

2) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า มีการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งความเสียหายทางอาญานี้เป็นการกระทำผิดที่ต้องมีเจตนากระทำโดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จนถึงขนาดที่เป็นการกระทำละเมิดได้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว และถือได้ว่าได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางอาญา และอายุความสองปีในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงเริ่มนับแต่วันดังกล่าว

### 5.2.2 สาระสำคัญในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ

การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1) ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่โดยตรง

2) กรณีหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงให้กำหนดค่าเสียหายและส่งคำสั่งนั้นไปให้แก่ผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง

<sup>36</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว.237 ลงวันที่ 25 กันยายน 2546

3) กรณีหน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนไม่ต้องรับผิดชอบก็ให้ยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ

4) หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ให้มีสิทธิฟ้องศาลปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เดิม) ได้ภายใน 90 วัน

### 5.2.3 การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ

- 1) หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน
- 2) กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามนัยมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

### 5.2.4 กรณีเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชดใช้เงินได้ในคราวเดียว

ให้เจ้าหน้าที่ผ่อนชำระเงินได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยให้พิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายหากการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นมิได้เกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่

### 5.2.5 การดำเนินคดีในศาล

- 1) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้
- 2) ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้
- 3) ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีอยู่นั้นเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

อนึ่ง กรณีที่ผู้เสียหายเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 เห็นชอบแนวทางในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครอง ในส่วนการยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ดังนี้<sup>37</sup>

- 1) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติว่า กรณีเกิดข้อพิพาทในระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ เมื่อมีพยานหลักฐานชัดเจนว่า

<sup>37</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ นร 0505/ว. 184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549

ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต้องรับผิดชอบ และไม่คิดใจโต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ดำเนินการชำระค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายที่ได้รับความเสียหายให้เรียบร้อยแล้ว โดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดคดีความระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจด้วยตนเอง

2) กรณีส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเกิดข้อพิพาทระหว่างกันมิให้ฟ้องคดีต่อศาล ให้ส่งเรื่องที่มีข้อพิพาทเรียกร้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความเพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและมีความเห็นเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบต่อไป

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดส่งคำตัดสินชี้ขาดและมติคณะรัฐมนตรีแจ้งให้คู่กรณีทราบและถือปฏิบัติหากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจใดเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินชี้ขาดดังกล่าวข้างต้นให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

#### 5.2.6 ขั้นตอนการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ขั้นตอนการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

- ก) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ
- ข) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

#### 5.2.6 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐแห่งใดไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยของรัฐแห่งนั้นจะเป็นผู้กระทำหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรับแห่งอื่นเป็นผู้กระทำจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า โดยให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาชั้นต้นแล้วให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นรายงานตามลำดับชั้น จนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ตามนัยข้อ 7 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>38</sup>

<sup>38</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้าและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

### 5.2.7 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐแห่งใด ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการตามระเบียบนี้ เป็นการดำเนินงานเพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8<sup>39</sup> วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ จึงหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ส่วนการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้นในทางปฏิบัติให้ถือว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่องหารือเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง (กรณีทรัพย์สินของโรงพยาบาลหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดทางแพ่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง) แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชน<sup>40</sup>

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่าอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทำให้ระบบราชการมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่การบริหารส่วนกลางและอาจทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารราชการได้เพื่อผ่อนคลายและกระจายภาระหน้าที่ความรับผิดชอบราชการบริหารส่วนกลางอาจมีการมอบอำนาจในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>39</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

<sup>40</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 307/2541

กรณีทรัพย์สินของทางราชการเกิดความเสียหาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สอบสวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาข้อเท็จจริงในเบื้องต้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบตามที่กำหนดในข้อ 8 วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

ส่วนกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาการสอบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตาม แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวทราบเพื่อให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีพิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตาม ข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไปหรือไม่

ส่วนกรณีหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาการสอบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า ไม่มี เหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตาม แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวทราบเพื่อให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีพิจารณาว่าสมควรดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตาม ข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯต่อไปหรือไม่

หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหายไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามโดยใช้ดุลยพินิจที่ส่งไปในทางที่ไม่สุจริต หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องรับผิดชอบต่อผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการในภายหลัง ความเสียหายที่ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ขับรถไปปฏิบัติราชการแล้วระจกบังลมเกิดแตกร้ายขึ้นเอง ภัยธรรมชาติไม่สามารถป้องกันได้ เป็นต้น

กรณีเกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการ และเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่แต่ยังมีได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามภายหลังมีการโอนกิจการระหว่างส่วนราชการให้ส่วนราชการที่รับโอนกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สินงบประมาณ หนี้สินและภาระผูกพันเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือหากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามโดยส่วนราชการเดิมแล้ว ให้คณะกรรมการที่



ได้รับแต่งตั้งดำเนินการสอบสวนต่อไปให้แล้วเสร็จและส่งผลการสอบสวนให้ส่วนราชการที่รับโอนฯดำเนินการวินิจฉัยสั่งการแล้วส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

### 5.2.8 การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นสรุปได้ว่าหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดได้เองโดยไม่ต้องแจ้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการโดยนำวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ นำบทบัญญัติในภาค 4 ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา 271,323 มาใช้บังคับ ส่วนอำนาจในการสั่งยึดอายัด หรือขายทอดตลาดนั้นเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับในรายละเอียดต่าง ๆ ในการเก็บรักษาทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดและสถานที่ขายทอดตลาดนั้น เป็นเรื่องในทางปฏิบัติซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ยังไม่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการบังคับทางปกครองไว้แต่อย่างใด<sup>41</sup> เจ้าหน้าที่จึงอาจไม่กล้าใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ในเบื้องต้นหน่วยงานของรัฐที่จะทำการบังคับคดี จึงควรสอบถามรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวจากกรมบังคับคดี ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่นี้อยู่

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เป็นมาตรการต่อจากการใช้สิทธิเรียกร้องด้วยวิธีการออกคำสั่งซึ่งอาจเปรียบเทียบกับได้กับการบังคับคดีในทางแพ่ง (ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้นำวิธีการยึดอายัดและการขายทอดตลาด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม) กล่าวคือ หากได้มีการออกคำสั่งให้ชำระเงินภายในอายุความตามมาตรา 10 แล้ว ก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุความในการออกคำสั่งทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในอายุความการฟ้องคดี ต่อมาแม้จะพ้นอายุความการฟ้องคดีก็ยังสามารถบังคับคดีได้ ซึ่งในทางแพ่งนั้นได้มีกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีไว้เป็น 10 ปี ตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนของการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้มีการกำหนดไว้เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมา สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงมิได้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาไว้ หากแต่กำหนดเงื่อนไขในการใช้ว่าจะต้องใช้เพียงเท่าที่

<sup>41</sup> ปัจจุบันกรมที่ดินได้ออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ตามมาตรา 56 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างไรก็ดี การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีอายุความจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไปได้ เพราะต้องถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองตลอดไปจนไม่มีจุดสิ้นสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้นำวิธีการยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมจึงเห็นว่าควรที่จะนำอายุความบังคับคดีตามมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครองโดยอนุโลมเช่นกัน คือ จะต้องดำเนินการบังคับคดีให้เสร็จสิ้นภายใน 10 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน<sup>42</sup>

มีข้อสังเกตว่า คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ชำระหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นตำแหน่งจากตำแหน่งทางการเมือง (เช่น นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง) ลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุเกษียณอายุราชการ รวมทั้งโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่นได้หรือไม่ นั้น ในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 สรุปได้ว่าหน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุจากราชการแล้วชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น หากเทียบเคียงตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวกับกรณีต่างๆจะเห็นได้ว่า แม้ผู้รับคำสั่งได้โอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่น พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการไปแล้ว ก็ไม่กระทบต่อคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>43</sup>

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย แยกต่างหากจากคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น หากการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการใช้ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือใช้เกินสมควรแก่เหตุ เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบอาจอุทธรณ์โต้แย้งการใช้มาตรการบังคับ

<sup>42</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 618/2543, 509/2544

<sup>43</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 353-354/2547

ทางปกครองได้โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย”

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบดังกล่าวสามารถที่จะขอผ่อนชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐได้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 25 และ 27 ซึ่งออกตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบขอผ่อนชำระหนี้หน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย<sup>44</sup>

### 5.2.9 การชดเชยค่าเสียหาย

#### การชดเชยเงินหรือทรัพย์สิน

- 1) ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว
- 2) ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงินจะดำเนินการต่อไปนี้แทนการชำระหนี้ก็ได้

ก. ชดเชยเป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยสภาพ คุณภาพ ปริมาณ และลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

ข. ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือน

## 6. กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกให้บังคับใช้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บางประเภทเท่านั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

<sup>44</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 19 กันยายน 2545

ราชการส่วนภูมิภาค ยกเว้นราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่หน่วยงานของรัฐได้รับรายงานว่าเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมถึงการพิจารณาในส่วนของการกระทรวงการคลัง ทำนองเดียวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และมีขั้นตอนเพิ่มเติมบางประการดังนี้

1.1 ในกรณีที่ผู้เสียหาย ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเพื่อพิจารณาว่าต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำขอดังกล่าวหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ต้องชดใช้ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ลงวันที่ 27 กันยายน 2545 วางหลักเกณฑ์ไว้โดยสรุปดังนี้<sup>45</sup>

1) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าความเสียหายเกิดแก่เงินให้ได้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่นให้ใช้ราคาสุทธิ หลังหักค่าเสื่อมราคาแล้วหรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบมีหน้าที่กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินนั้นตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

2) ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต

- ค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 20,000 บาท
- ค่าขาดประโยชน์สำหรับผู้ไม่มีรายได้ประจำไม่เกิน 60 วัน สำหรับผู้มีรายได้ประจำไม่เกินเดือนละ 9,000 บาท แต่ไม่เกิน 2 เดือน
- ค่าชดเชยการสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงาน ไม่เกิน 50,000 บาท
- ค่าใช้จ่ายในการจัดการศพ ไม่เกิน 20,000 บาท
- ค่าขาดไร้อุปการะ ไม่เกิน 30,000 บาท หากทายาทมากกว่า 3 คน ให้จ่ายเพิ่มอีกไม่เกิน 20,000 บาท

<sup>45</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.4/ว. 118 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2545

## 1.2 การไล่เบียด

ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ เพียงใด เป็นกรณีหน่วยงานของรัฐจะพิจารณาล่าเบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ผู้แต่งตั้งและกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาดูว่าจะมีการไล่เบียดหรือไม่ หรือจะไล่เบียดให้ชดใช้เพียงใด

หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแล้วโดยผลการพิจารณาเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิไล่เบียดให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนดังกล่าวได้ภายหลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนนั้น เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือปรากฏว่า นายสมบูรณ์ฯ ได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนเพื่อให้ผู้เสียหายยุติการดำเนินคดี โดยยังไม่ปรากฏว่ากรมคุมประพฤติต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ นายสมบูรณ์ฯ จึงไม่มีสิทธิเรียกให้กรมคุมประพฤติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนให้แก่ตนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>46</sup>

## 1.3 การดำเนินคดี

ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้หน่วยงานของรัฐประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีและหากผลการพิจารณาในเบื้องต้นปรากฏว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่หากความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความและถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้ว ให้พนักงานอัยการแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีและให้ช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

<sup>46</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 325/2550

อนึ่ง สำหรับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบผิดทางละเมิด เช่นค่าซ่อมแซมทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนฯฯ ให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. 2549<sup>47</sup>

ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐ และเมื่อเกิดความเสียหายของรัฐไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานงานแห่งรัฐนั้นจะเป็นผู้กระทำหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้กระทำความทำให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น ซึ่งจะต้องใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ ซึ่งอย่างไรจะเป็นการกระทำ โดย จงใจ ประมาทเลินเล่อ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นั้นซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทต่อไป



---

<sup>47</sup> หนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.7/ว. 205 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2549

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### 1. ข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้

ดร.ฤทัย หงส์ศิริ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้<sup>48</sup> พอสรุปได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัตินี้มิได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

(2) พระราชบัญญัตินี้มิได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(3) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นต้น

(4) พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้น

อย่างไรเป็นการทำละเมิด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ต่อร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

<sup>48</sup> ฤทัย หงส์ศิริ “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” วารสารการพาณิชย์นิติ 19, 2 (2543) หน้า 39 - 64

การกระทำละเมิดตามมาตรา 420 ต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการด้วยกัน ตามมาตรา 420 คือ

- 1.1 (บุคคลใด) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- 1.2 (บุคคลใด) กระทำ (โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย
- 1.3 บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย (อันเป็นความเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

สำหรับความหมายของการกระทำละเมิดนั้น มีนักกฎหมายให้ความหมายเอาไว้เป็นจำนวนมาก เช่น

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช “ละเมิดคือการกระทำหรือละเว้นอันเป็นผิดต่อหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งมีได้เกิดจากสัญญา หรือจากความรับผิดชอบตามหลัก Equity โดยเฉพาะและการกระทำหรือละเว้นนั้นล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่นหนึ่ง โดยปราศจากข้อยกเว้น เป็นเหตุให้เขาได้รับความเสียหาย ซึ่งกฎหมายยอมให้ฟ้องร้องกันได้ในทางแพ่ง”<sup>49</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.จิต เศรษฐบุตร “ละเมิดเป็นกรณีที่มีการกระทำอันทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน เป็นเหตุให้ผู้กระทำถูกบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ นอกขอบเขตการกระทำที่เนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามหนี้ในสัญญา”<sup>50</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล “ละเมิดได้แก่ การที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่ง โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยมิใช่ว่าเขาทำผิดสัญญาแต่อย่างใด”<sup>51</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล “ละเมิดได้แก่ การกระทำหรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนึ่งอย่างหนึ่งคือ ก่อนมีการละเมิดยังไม่มีหนี้เกิดขึ้น เมื่อมีการละเมิดแล้วจึงมีหนี้เกิดขึ้นดังที่เรียกกันว่า เป็นหนี้ที่เกิดโดยผลของกฎหมายมิใช่โดยเจตนาก่อน”<sup>52</sup>

<sup>49</sup> เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. กฎหมายอังกฤษว่าด้วยสัญญาและละเมิด พระนคร โรงพิมพ์สุวรรณศรี 2479 หน้า 134-135

<sup>50</sup> จิต เศรษฐบุตร “กฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวล” วารสารนิติศาสตร์ (เล่ม 3 ตอน 2 กันยายน 2514 หน้า 119-120

<sup>51</sup> เสริม วินิจฉัยกุล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ พระนคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง 2483 หน้า 458

<sup>52</sup> วารี นาสกุล ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควร ได้ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิบูลย์กิจการพิมพ์ 2544 หน้า 5



อาจารย์ศักดิ์ สนองชาติ “ละเมิดหมายถึง การกระทำผิดกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน”<sup>53</sup>

รองศาสตราจารย์ ชูศักดิ์ ศิรินิล “ละเมิด (torts) เป็นการกระทำที่ผู้อื่นเสียหาย ล่วงสิทธิของผู้อื่น โดยปราศจากอำนาจหรือเกินกว่าอำนาจที่ตนมีอยู่ ทำให้ผู้อื่นนั้นได้รับความเสียหายต่อสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีกฎหมายรับรองและคุ้มครองอยู่”<sup>54</sup>

อาจารย์จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย “ละเมิดได้แก่การอันไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งบุคคลหนึ่งได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่อีกบุคคลหนึ่งและเป็นมูลเหตุให้เกิดหนี้ผูกพันระหว่างกัน”<sup>55</sup>

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ จงวิจิต สรุปความหมายของคำว่า “ละเมิด” ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย<sup>56</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิต สรุปได้ว่า “ละเมิด” คือพันธะหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่อันเป็นการก่อให้เกิดหนี้ทางกฎหมาย (obligation legal) โดยมีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420<sup>57</sup>

นอกจากนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความหมายของละเมิดไว้ว่า “ละเมิด” คือ การที่บุคคลฝ่ายหนึ่งกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และด้วยการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งได้รับความเสียหายต่อร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด”<sup>58</sup>

<sup>53</sup> ศักดิ์ สนองชาติ,คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2544 หน้า 1

<sup>54</sup> ชูศักดิ์ ศิรินิล, ตำราประกอบการศึกษากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดจัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2526 หน้า 1

<sup>55</sup> จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย “ค่าเสียหายอันเป็นโทษในคดีละเมิด” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 4:2528 หน้า 153

<sup>56</sup> ประสิทธิ์ จงวิจิต “การพิสูจน์ในคดีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527 หน้า 4

<sup>57</sup> สุมาลี วงษ์วิจิต กฎหมายว่าด้วยการละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้ พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548 หน้า 13

<sup>58</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2549 หน้า 315

รองศาสตราจารย์ สุขุม ศุภนิคย์ “การกระทำอันเป็นละเมิดหมายความรวมถึง การกระทำให้เกิดเสียหายต่อบุคคลอื่น โดยไม่มีสิทธิ หรือที่เรียกว่าล่วงสิทธิ ผิดหน้าที่ ซึ่งหมายความถึงการล่วงล้ำเข้าไปทำให้เสียหายต่อสิทธิของผู้อื่น อันคนมีหน้าที่จกต้องเคารพในสิทธินั้น”<sup>59</sup>

เมื่อได้ทราบความหมายของการกระทำละเมิดแล้วจะเห็น ได้ว่าการกระทำละเมิดเป็น บ่อเกิดแห่งหนี้โดยผลของกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับผู้ทำละเมิด โดยผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับตน และผู้กระทำละเมิดมีหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย

## 2. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

### 2.1 การกระทำ

2.1.1 การกระทำ ในความหมายของมาตรา 420 หมายความถึงการกระทำของบุคคล ซึ่งรวมถึงการงดเว้นกระทำในกรณีที่ต้องป้องกันผล การป้องกันความเสียหายมิให้เกิดนั้นต้องมี หน้าที่ที่จะต้องป้องกัน หน้าที่นั้นอาจเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย เกิดจากสัญญา หรือเกิดจากความสัมพันธ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี<sup>60</sup>

2.1.2 ไม่มีบทกฎหมายบังคับไว้ว่า ถ้าโจทก์หรือใครจะบวชแล้วคณะสงฆ์จะต้อง ยอมให้บวชคณะสงฆ์ก็ดี อุปัชฌาย์ก็ดี จะยอมรับให้ผู้นั้นบวชให้หรือไม่ เป็นสิทธิของคณะสงฆ์และ ผู้เป็นอุปัชฌาย์ ทำนองเดียวกันกับ โจทก์ก็มีสิทธิจะสมัครเข้าสมาคมใดสมาคมหนึ่ง แต่ไม่มี กฎหมายใดบังคับสมาคมว่า ถ้าโจทก์สมัคร สมาคมนั้นต้องรับฯลฯ จะถือว่าการไม่รับเป็นสมาชิก ให้เป็นการละเมิด โจทก์ไม่ได้ฉันทใด คณะสงฆ์ไม่ยอมบวชหรืออุปัชฌาย์ไม่ยอมให้บวช ก็ถือว่าเป็น ละเมิดสิทธิของโจทก์ไม่ได้ฉันทนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1172/2492)

2.1.3 สะพานซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของจำเลยซึ่งเป็นเทศบาล เป็นหน้าที่ของ จำเลยที่จะต้องดูแลให้สะพานมั่นคงแข็งแรงเสมอการที่จำเลยปล่อยให้สะพานผุพัง ร้าวสะพานเป็นช่องโหว่อยู่ โจทก์เป็นเด็กเดินข้ามสะพาน เอาหลังพิงราวสะพานเดินไปจนถึงช่อง โหว่จึงตกลงไปทางช่องโหว่ เพราะมีวูดี้เด็กชกกันที่หัวสะพาน ดังนี้ นับว่าเป็นความประมาท

<sup>59</sup> สุขุม ศุภนิคย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2543 หน้า 12

<sup>60</sup> สุขุม ศุภนิคย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2553 หน้า 13

เงินเล่าของจำเลยอันเป็นการละเมิดต่อ โจทก์ แต่เหตุที่เกิดขึ้นนี้เป็นเพราะความผิดของโจทก์อยู่ด้วย โจทก์ก็ควรจะได้รับค่าสินไหมทดแทนมากน้อยเพียงใดต้องอาศัยพฤติการณ์ดังกล่าวนี้ประมาณ (คำพิพากษาฎีกาที่ 769/2513)

2.1.4 กรมทางหลวง จำเลยมีหน้าที่รับผิดชอบในการซ่อมแซมก่อสร้างบำรุงรักษา ถนนที่เกิดเหตุข้อมมีหน้าที่ควบคุมจัดให้มีเครื่องหมายและสัญญาณจราจรในบริเวณก่อสร้าง ซ่อมแซมถนนแม้จะจัดให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างดำเนินการก่อสร้างซ่อมแซม ก็ต้องควบคุมให้ บริษัทรับเหมาดัดตั้งเครื่องหมายและสัญญาณจราจรขึ้นให้ถูกต้อง ถ้ามีได้ติดตั้งให้ถูกต้องแล้วเกิด ความเสียหายจำเลยย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1975/2528)

2.1.5 ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงิน พ.ศ. 2528 หมวด 2 ข้อ 6 กำหนด ว่าผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามข้อ 13 คือ ทำหลักฐานรับจ่ายเงินรับผิดชอบ เงินที่รับจ่าย รับจ่ายเงินให้ถูกต้องตามหลักฐานการรับจ่าย ทำงบแสดงยอดเงินรับและคงเหลือเสนอ ต่อผู้มอบเงินไปจ่าย พร้อมทั้งส่งหลักฐานและเงินเหลือจ่ายคืน จำเลยที่ 2 จะอ้างทางปฏิบัติที่ไม่เคย จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินซึ่งผิดข้อบังคับมาปฏิเสธความรับผิดชอบของตนหาได้ไม่ การที่จำเลยที่ 2 ละเว้นไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับโดยไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินดังกล่าว เป็นผลโดยตรงให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การเงิน มีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการเบิกเงิน การรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการบัญชี เบียดบังเอาเงินของกองทัพบก (โจทก์) ไป การกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นการละเว้น กระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้น จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ 2 ต้องร่วมกับจำเลยที่ 1 รับผิดชอบ โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2600/2538)

2.1.6 จำเลยมีหน้าที่ราชการที่จะต้องควบคุมรับผิดชอบในการเบิกจ่ายน้ำมัน เชื้อเพลิงทำการฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติหน้าที่ราชการที่วางไว้เพื่อควบคุมการเบิกจ่ายโดยไม่ทำ หลักฐานการรับน้ำมันที่จ่ายแก่ผู้ขับยานพาหนะไว้ตามระเบียบ มีส่วนรู้เห็นให้คนอื่นทำเอกสารยอด การใช้น้ำมันของยานพาหนะแต่ละคันแทนผู้ขับซึ่งฝ่าฝืนระเบียบเสมอมา มีส่วนรู้เห็นให้คนอื่นทำ เอกสารยอดการใช้น้ำมันให้ตรงกับน้ำมันที่ขาดหายไปเป็นผลตรงจากการกระทำโดยประมาท เงินเล่าของจำเลย จำเลยต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10025/2551)

ในการพิจารณาว่ามีการกระทำหรือไม่ต้องเริ่มพิจารณาที่ตัวบุคคลผู้กระทำการนั้น ๆ ก่อน โดยคำว่า “ผู้ใด” ตามมาตรา 420 หมายถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และโดยที่กฎหมาย ละเมิดได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายให้มากที่สุด จึงมิได้มีการนำหลักเรื่องสถานภาพของบุคคลมาใช้บังคับในเรื่องละเมิด ดังนั้น ผู้เยาว์หรือผู้ไร้ ความสามารถซึ่งมีความรู้สำนึกในการกระทำก็อาจเป็นผู้กระทำละเมิดได้

ข้อพิจารณาต่อไป คือ การกระทำอันเป็นละเมิดนั้นมีลักษณะอย่างไร คำว่า “การกระทำ” นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้บัญญัติไว้ คงมีแต่ความเห็นของนักกฎหมายได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

“การกระทำ” หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกถึงการเคลื่อนไหวนั้น ดังนั้น ในกรณีที่เป็นกรเคลื่อนไหวที่ผู้กระทำไม่รู้สำนึกในการเคลื่อนไหว ย่อมไม่ถือว่าการกระทำนั้น เป็นการกระทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 อนึ่งการกระทำในที่นี้หมายรวมถึง การงดเว้นการกระทำด้วย แต่การงดเว้นการกระทำที่จะถือเป็นละเมิดได้นั้น ต้องเป็นการงดเว้นการกระทำที่ผู้งดเว้นมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย เช่น หน้าที่อันเกิดจากกฎหมายบัญญัติหน้าที่อันเกิดจากสัญญา หน้าที่อันเกิดจากการกระทำในครั้งก่อนของตน<sup>61</sup>

“การกระทำ” ในความหมายของมาตรา 420 หมายความว่า การกระทำของบุคคล ซึ่งรวมทั้งการงดเว้นการกระทำแล้วเกิดความเสียหายด้วย อย่างไรก็ตามการกระทำต้องเทียบเคียงกับการวินิจฉัยการกระทำในทางอาญาอันได้แก่การเคลื่อนไหวของบุคคลที่จิตใจบังคับได้ การกระทำในทางละเมิดจึงหมายความว่า การงดเว้นการกระทำอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายขึ้นด้วย การงดเว้นกระทำก็คือ การงดเว้นไม่เคลื่อนไหวร่างกายภายใต้บังคับของจิตใจเช่นกัน และการงดเว้นกระทำนั้นหมายความว่า บัญญัติไว้ในมาตรา 59 วรรคห้าแห่งประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ งดเว้นการที่จักต้องทำเพื่อป้องกันผลการป้องกันผลเสียหายมิให้เกิดนั้นต้องมีหน้าที่ที่จะต้องป้องกัน หน้าที่นั้นอาจเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย หน้าที่เกิดจากสัญญา หรือหน้าที่เกิดจากความสัมพันธ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น<sup>62</sup>

“การกระทำ”<sup>63</sup> หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายภายใต้จิตใจบังคับ หรือทำโดยไม่รู้สำนึก นอกจากนี้การกระทำยังหมายความว่า การงดเว้นการเคลื่อนไหวอันพึงต้องทำเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลขึ้นด้วย ดังนั้น การกระทำจึงแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

**การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก** โดยหลักทั่วไปการกระทำหมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการกระทำนั้นคือ มีการเคลื่อนไหวร่างกายออกมาอย่างหนึ่งอย่างใดภายใต้อำนาจบังคับของจิตใจแสดงให้ปรากฏ เช่น การยกมือ เตะ ต่อย ขับรถ ยิง แทะ และแม้แต่การดำก่เป็นการกระทำเช่นกัน การเคลื่อนไหวร่างกายเพราะถูกบังคับ ช่มชู้ เช่น ถูกบังคับให้ตบหน้าผู้อื่น การตบหน้าเพราะถูกบังคับยังถือว่าเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกด้วย เพราะขณะนั้นย่อมรู้สภาพแห่ง

<sup>61</sup> วรเจตน์ ภาคีรีตัน ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง หน้า 317-318

<sup>62</sup> สุขุม สุภนิษฐ์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด หน้า 13

<sup>63</sup> สุมาลี วงษ์วิจิตร กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวรได้ หน้า 38

การกระทำของตน กรณีที่เป็นการเคลื่อนไหวโดยไม่รู้สำนึก ได้แก่คนนอนละเมอ การสะดุ้งผวา คนบ้าจี้ คนเป็นไข้เพื่อไม่รู้สีกตัว เด็กแรกเกิดก็ทำอะไรไปโดยไม่รู้สำนึกเช่นกัน คนวิกลจริตซึ่งไม่รู้สำนึกตัวเองว่าทำอะไรลงไปถือว่าไม่รู้สำนึก แต่ถ้าคนวิกลจริตนั้นยังพอรู้สำนึกตัวเองได้บ้างว่าตนกำลังทำอะไร หากแต่ไม่ทราบถึงผลการกระทำนั้น ยังเรียกได้ว่าเป็นผู้กระทำโดยรู้สำนึก การก่อกวนการณให้เกิดขึ้นกับตัวเองเช่น เผลอปล่อยให้หลับไป หรือดื่มสุราจนเมาจะอ้างว่าตนง่วงกระทำหรือทำอะไรลงไปโดยไม่รู้สำนึกไม่ได้

การงดเว้นการกระทำโดยรู้สำนึก โดยทั่วไปแล้วการงดเว้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำ เช่น เห็นคนกำลังจะจมน้ำตายแล้วยื่นกอดคองมุงดูเฉย ๆ เห็นคนกำลังถูกทารุณแล้วไม่ช่วย การยื่นคูเฉยๆหรือการไม่เข้าช่วยนี้ถือว่าเป็นการละเว้น แต่ไม่ถือว่าเป็นการกระทำตามกฎหมาย การงดเว้นอันจะถือว่าเป็นการกระทำนั้นต้องเป็นการงดเว้นการกระทำตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคท้าย<sup>64</sup>

กรณีที่จะเป็นละเมิดอันเกิดจากการละเว้นนั้น ผู้ละเว้นจะต้องมีหน้าที่ป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่เขาด้วย หน้าที่นั้นอาจเกิดจากกฎหมายบัญญัติ หน้าที่อันเกิดจากสัญญา หรือหน้าที่อันเกิดจากการกระทำครั้งก่อนของตน

หน้าที่อันเกิดจากกฎหมายบัญญัติ ต้องมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของบุคคลไว้ให้กระทำแล้วไปละเว้นหรืองดเว้นจนเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้ที่ละเว้นหรืองดเว้นต้องรับผิดชอบตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยครอบครัว ทรัพย์ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและถนนหลวง พระราชบัญญัติโรงงาน ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 1892/2535 จำเลยที่ 3 ที่ 4 ซึ่งเป็นบิดามารดาของจำเลยที่ 2 เบิกความว่าได้อบรมดูแลจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นบุตรผู้เยาว์อย่างดีแล้ว ไม่เคยทราบว่ามีบุตรขบถได้และไม่เคยอนุญาตให้บุตรขบถ ซึ่งบิดามารดาเห็นว่าในคืนเกิดเหตุบุตรจะออกไปเที่ยวอย่างไรไม่ทราบ แสดงว่าไม่สนใจดูแลบุตรอย่างใกล้ชิด และจากพยานโจทก์เบิกความโดยมีบันทึกการประชุมของโรงเรียนว่าจำเลยที่ 2 มีความประพฤติชอบมาโรงเรียนสาย ขาดเรียนจนไม่มีสิทธิสอบ แต่งกายไม่เรียบร้อย มีความสัมพันธ์ทางชู้สาวกับนักเรียนหญิง ซึ่งทางโรงเรียนเคยเรียกมารดามาคำชับให้ช่วยดูแลแล้ว แสดงว่าจำเลยที่ 2 มีความประพฤติไม่เรียบร้อย ขาดการอบรมที่ดี บิดามารดาไม่ดูแลเอาใจ

<sup>64</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 59 ๑๓๑ ๑๓๑

การกระทำ ให้หมายความรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้น โดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำ เพื่อป้องกันผลนั้นด้วย

ไว้มิได้เกิดจากความประพฤติด้านอื่นของจำเลยที่ 2 อันบิดามารดาจะต้องระมัดระวังดูแลก็ตาม เมื่อบิดามารดาไม่เอาใจใส่ดูแลความประพฤติด้านอื่นของจำเลยที่ 2 ก็แสดงว่าไม่เอาใจใส่ดูแลว่าบุตรซึ่งไม่มีใบอนุญาตขับขี่จะขับรถโดยประมาทหรือไม่ เมื่อบิดามารดาสามารถใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่หน้าที่ดูแลซึ่งทำอยู่นั้น จึงต้องร่วมรับผิดชอบในผลละเมิดของจำเลยที่ 2 ด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ 3054/2530 จำเลยที่ 2 ที่ 3 ทำสัญญากับกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 รับจ้างปรับปรุงถนนการปรับปรุงถนนดังกล่าวจำเลยที่ 2 ที่ 3 ได้ทำทางเบียงไว้ แต่มิได้ติดตั้งไฟสัญญาณให้มองเห็นในเวลากลางคืน ผู้ตายขับรถชนตมตามปกติ ถึงบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งมีดมาก จึงชนเกาะกลางถนนถึงแก่ความตายถือว่าเป็นประมาทเลินเล่อของจำเลยฝ่ายเดียว กรุงเทพมหานคร ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 2 ที่ 3 จะอ้างว่าจำเลยที่ 2 ยังไม่ได้ส่งมอบงานหรืออ้างว่าผู้จ้างไม่ต้องร่วมรับผิดชอบในความเสียหาย ต่อบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 428 ไม่ได้ เพราะกรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาตรา 66 (2)

หน้าที่ตามกฎหมายที่ว่าหากไม่กระทำหรือละเว้นถือว่าเป็นละเมิดยังมีหน้าที่เกิดจากระเบียบแบบแผนของทางราชการด้วย เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 2600/2538 การละเว้นกระทำจะเป็นละเมิดต่อเมื่อเป็นการละเว้นกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลและความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการละเวดังกล่าว ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการเงิน พ.ศ. 2528 หมวด 2 ข้อ 6 กำหนดว่า ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินมีหน้าที่และความรับผิดชอบจัดเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงิน จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินจึงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามข้อ 13 คือทำหลักฐานรับการจ่ายเงิน รับผิดชอบเงินที่รับจ่าย รับจ่ายเงินให้ถูกต้องตามหลักฐานการรับจ่าย ทำงบแสดงยอดเงินรับจ่ายและคงเหลือ เสนอต่อผู้มอบเงินไปจ่าย พร้อมทั้งส่งหลักฐานและเงินเหลือจ่ายคืน การที่จำเลยที่ 2 ละเว้นไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับโดยไม่จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับจ่ายเงินดังกล่าวเป็นผลให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นนายทหารการเงินมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการเบิกเงินการรับจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบัญชี เบียดบังเอาเงินของกองทัพบก (โจทก์) ไป การกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นการละเว้นกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ 2 ต้องร่วมกับจำเลยที่ 1 รับผิดชอบต่อโจทก์

หน้าที่อันเกิดจากสัญญา มีความหมายว่า สัญญานั้นอาจก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลภายนอกหรือต่อบุคคลทั่วไป เช่น เข้าไปผูกพันตามสัญญากับใครคนใดคนหนึ่งเป็นคู่สัญญา โดยการปฏิบัติหรือการผูกพันตามสัญญานั้น ทำให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลอื่นหรือบุคคลภายนอก ต่อมาจนเว้นหน้าที่ตามสัญญา ทำให้บุคคลอื่นหรือบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ถือว่าเป็นการละเว้นการที่ตนจะต้องกระทำ

คำพิพากษาฎีกาที่ 2430/2535 จำเลยที่ 2 ดำเนินกิจการให้ใช้บริการสระว่ายน้ำโดยมีค่าตอบแทนแก่บุคคลทั่วไปจึงต้องจัดหาพนักงานช่วยชีวิตประจำสระว่ายน้ำที่มีความสามารถและมีจำนวนเพียงพอเพื่อช่วยชีวิตหรือป้องกันอุบัติเหตุของผู้ใช้บริการ ประกาศที่ให้ผู้ใช้บริการรับผิดชอบความปลอดภัยของตนเองไม่ทำให้เป็นข้อแก้ตัวที่จำเลยที่ 2 จะปิดความรับผิดได้ เมื่อพนักงานช่วยชีวิตประจำสระว่ายน้ำของจำเลยที่ 2 มิได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ขณะที่ผู้ใช้บริการซึ่งเป็นเด็กจมน้ำจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของพนักงานช่วยชีวิตที่อยู่ในความควบคุมดูแลและสั่งการของจำเลยที่ 2 ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 2 ด้วย

หน้าที่อันเกิดจากการกระทำครั้งก่อนของตน จากที่ไม่มีหน้าที่ใดๆต่อกัน แต่ได้กระทำให้เกิดความสัมพันธ์อันจะต้องกระทำต่อเพื่อให้ลุล่วงไป กล่าวคือ ในขั้นแรกไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อันนั้น แต่ขันอาสาเข้าไปทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่บุคคลใดเมื่อช่วยแล้วก็มิหน้าที่ทำการตามที่ควรกระทำ หากงดเว้นกลางคันก็เป็นละเมิด

## 2.2 กระทำโดยจงใจ

การกระทำซึ่งจะเป็นละเมิดต่อผู้อื่นนั้น ต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้อื่นดังนั้น การกระทำโดยจงใจจึงเป็นองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดส่วนการกระทำโดยจงใจมีความหมายอย่างไรบ้างนั้น มีนักนิติศาสตร์ให้ความหมายไว้เช่น

จงใจในทางละเมิดแตกต่างจากเจตนาในทางอาญาเจตนาในทางอาญานั้นอาจเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล ส่วนจงใจนั้นไม่ต้องมุ่งหมายต่อผลอันใดโดยเฉพาะเพียงแต่รู้ว่าจะเกิดความเสียหายแก่เขาเท่านั้นก็พอ เช่น ก.ทำร้าย ข. ถึงตาย ถ้า ก. ทำร้ายโดยเจตนา และ ก.เล็งเห็นว่า ข. จะตาย ในทางอาญาก็เป็นการกระทำให้ตายโดยเจตนา แต่ถ้า ก. ไม่เล็งเห็นผลนั้น แค่ความตายเป็นผลโดยตรงจากการที่ ก. ทำร้าย ข. โดยเจตนา ก. มีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยไม่เจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 290 เพราะไม่มีเจตนาฆ่าแต่ในทางแพ่ง การกระทำของ ก. เป็นการกระทำโดยจงใจ จึงเป็นละเมิดโดยจงใจทั้งที่ไม่เป็นการฆ่าคนโดยเจตนาในทางอาญา<sup>65</sup>

“กระทำด้วยความจงใจ” หมายความว่าถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายเช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่จงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้น ไม่ใช่ประเภท

<sup>65</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานกฎหมายกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง หน้า 322

“อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน<sup>66</sup>

จงใจทำให้เขาเสียหาย เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแก่เขาแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนจะเสียหายมากน้อยเพียงใด ไม่สำคัญ แม้ผลเสียหายจะมากกว่าที่คิดก็ถือว่าเป็นการจงใจ<sup>67</sup>

จงใจ หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน และแม้ว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยกว่าความคาดคิด ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ การกระทำโดยสุจริตแต่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริงแสดงว่าเป็นการกระทำโดยไม่รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำให้เสียหายโดยจงใจ<sup>68</sup>

คำว่า “จงใจ” มีความหมายแตกต่างจากคำว่า “เจตนา” ในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรคสอง เพราะการกระทำโดยเจตนาในทางอาญาต้องเป็นการกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ และในขณะที่ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น โดยเจตนาประสงค์ต่อผล คือ รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดแก่เขา และผู้กระทำประสงค์จะให้เกิดผลขึ้นด้วย ใกล้เคียงกับคำว่าจงใจ คือผู้กระทำรู้ถึงความเสียหายจะเกิดแก่เขาเหมือนกัน ส่วนผลเสียหายจะเกิดมากหรือน้อยก็ถือว่าเป็นจงใจ แต่สำหรับเจตนาประสงค์ต่อผลในทางอาญา ผลเกิดมากกว่าที่ประสงค์ไว้ก็ไม่ถือว่าเป็นเรื่องประสงค์ต่อผลส่วนเจตนายอมเล็งเห็นผล หมายถึงผู้กระทำไม่ประสงค์ต่อผลแต่ได้ฝืนกระทำไปทั้ง ๆ ที่เล็งเห็นได้ว่าผลจะเกิดแต่ผู้กระทำไม่ได้ดีในผล แต่ในทางแพ่งการฝืนกระทำไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ซึ่งอาจเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น หากกระทำโดยรู้ที่อยู่แล้วว่าจะเกิดผลเสียหายแก่บุคคลอื่นก็เพียงพอที่จะเป็นการกระทำโดยจงใจไม่จำเป็นต้องถึงขนาดประสงค์ถึงผลที่จะเกิดว่าตรงตามความประสงค์ของผู้กระทำหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้กระทำเล็งเห็นผลของการกระทำของตนหรือไม่

แต่สำหรับประเด็นนี้รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้ให้ความเห็นว่าโดยทั่วไปแล้วจงใจในทางแพ่งกับเจตนาในทางอาญาไม่มีความแตกต่างกัน การกระทำโดยจงใจ หมายถึงการกระทำที่ผู้กระทำรู้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหาย

<sup>66</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” *วารสารนิติศาสตร์* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28, 2 (มิถุนายน 2541) หน้า 375

<sup>67</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานกฎหมายกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* หน้า 323

<sup>68</sup> สุมาลี วงษ์วิจิต *กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ตากมิกวรได้* หน้า 47



นั้นเป็นความเสียหายต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ว่ารู้นี้ หมายความว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผลคือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น หรือแม้ไม่ได้ตั้งใจหรือไม่ ต้องการให้เกิดผลนั้นแต่ก็เล็งเห็นได้โดยแน่แท้ว่าจะเกิดผลเช่นนั้นถือว่ากระทำโดยจงใจเช่นกัน<sup>69</sup> (เทียบได้กับเจตนาข่มเล็งเห็นผลในกฎหมายอาญา)

2.2.1 จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานที่ดิน มีหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ ที่ดินของประชาชนในเขตพื้นที่ เมื่อปรากฏหลักฐานชัดเจนในสารบัญญัตจดทะเบียนทั้งในโฉนดที่ดิน ฉบับหลวงและฉบับเข้าของที่ดินที่โจทก์ผู้รับซื้อฝากและ น.ผู้ขายฝากมาขึ้นคำร้องขอจดทะเบียน ขายฝากต่อจำเลยที่ 1 เป็นที่ดินที่ น. ผู้ขายฝากได้มาโดยการเช่าซื้อจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมอันตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ โดยวิสัยของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินของกรมที่ดินจำเลยที่ 2 ข่มทราบและตระหนักดีว่า จะรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายฝากให้แก่โจทก์และ น. ไม่ได้ เพราะนิติกรรมที่มี วัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายตกเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. มาตรา 150 แต่จำเลยที่ 1 กลับดำเนินการรับจดทะเบียนการขายฝากให้การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ราชการของกรมที่ดินจำเลยที่ 2 โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายอัน เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ตาม ป.พ.พ. มาตรา 420

โจทก์ลงชื่อรับรองข้อความด้านหลังสัญญาขายฝากที่ดินว่าในการทำสัญญาโจทก์ ได้ติดต่อกับเจ้าของที่ดินโดยตรง หากเกิดการผิดพลาดและผิดตัวเจ้าของที่ดิน โจทก์ขอรับผิดชอบไม่ เกี่ยวแก่พนักงานเจ้าหน้าที่นั้นข้อความระบุไว้ชัดเจนเฉพาะกรณีเกิดการผิดตัวเจ้าของที่ดินผู้เป็น คู่สัญญาเท่านั้น หากมีผลคุ้มครองถึงการปฏิบัติหน้าที่ผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับจดทะเบียนใน กรณีอื่นนอกจากนี้ไม่ ที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาขายฝากที่โจทก์ทำกับ น. เป็นโมฆะ ต้องถูกเพิกถอนเป็นความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลยที่ 1 เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ราชการของจำเลยที่ 2 และพิพากษาให้จำเลยที่ 2 ในฐานะหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหม ทดแทนให้โจทก์จึงขอด้วย พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาตรา 5 แล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4823/2548)

2.2.2 ในการดำเนินการก่อสร้างตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำพะเนียงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมชลประทาน) ได้รุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครอง ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่า

<sup>69</sup> วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย ปกครองและการกระทำทางปกครอง หน้า 324

ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำและก่อสร้างเป็นถนนเลียบริมลำน้ำรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อัน ได้แก่ ที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.474/2551)

2.2.3 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตรวจค้นและยึดรถยนต์ของ นาย ป. ไปเป็นของกลาง และครอบครองรถยนต์ไว้โดยมิได้ส่งให้พนักงานสอบสวนโดยพลัน แต่ได้ทำการตรวจสอบเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหมายเลขเครื่องยนต์ หมายเลขตัวรถ และตรวจสอบข้อมูลทะเบียนฯ โดยไม่ได้ทำบัญชีของกลางไว้เป็นหลักฐาน และได้นำรถคันดังกล่าวไปเก็บไว้ที่บ้านของนายก. โดยไม่มีการทำเอกสารหรือหลักฐานการเบีกรถยนต์ อันเป็นการเก็บรักษารถยนต์ของกลางที่ไม่มีระเบียบที่รัดกุมเพียงพออีกทั้งรถยนต์ได้รับความเสียหายในระหว่างดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่กรณีเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อนาย ป.(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.282-287/2552)

### 2.3 กระทำโดยประมาทเลินเล่อ

การกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นนั้น นอกจากต้องเป็นการกระทำโดยจงใจแล้วการกระทำซึ่งจะเป็นการละเมิดต่อผู้อื่นได้ถ้าปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อมีความหมายอย่างไรนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดความหมายของการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไว้ แต่ก็อาจเทียบเคียงได้กับการกระทำโดยประมาทในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ซึ่งบัญญัติว่า “*กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนาแต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมี ตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้น ได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่*” ซึ่งจากคำนิยามการกระทำโดยประมาทแล้วการกระทำโดยประมาทเลินเล่อจึงควรจะหมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจแต่กระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่<sup>70</sup>

“กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา” หมายถึง กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความ

<sup>70</sup> สุขุม สุกนิตย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด หน้า 17

ระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีทีวัญชนพึงจะใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น<sup>71</sup>

ดังนั้น การจะพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ นั้น ต้องพิจารณาขนาดความระมัดระวังของบุคคลในภาวะเช่นนั้นผู้กระทำจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น อายุ เพราะเด็กและผู้ใหญ่จะมีความระมัดระวังในเรื่องเดียวกันต่างกันเนื่องจากมีประสบการณ์แตกต่างกัน เพศชายและหญิงต่างมีความระมัดระวังในแต่ละเรื่องต่างกัน ผู้ประกอบวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่งหรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือผู้ปฏิบัติงานใดงานหนึ่งมาเป็นระยะเวลานาน ก็ย่อมมีความระมัดระวังในวิชาชีพหรือเรื่องที่ตนเชี่ยวชาญหรือชำนาญมากกว่าคนทั่วไป

พฤติการณ์ หมายถึง ปัจจัยแวดล้อมผู้กระทำ เช่น เหตุเกิดกลางวันหรือกลางคืน มีฝนตกถนนลื่นหรือไม่ มีเวลาที่จะคิดคำนวณได้ตรงหรือให้รอบคอบก่อนที่จะกระทำการใดการหนึ่งลงไปหรือไม่ เพราะพฤติการณ์แวดล้อมจะมีผลต่อระดับความระมัดระวังในการกระทำที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมเช่นนั้น ถ้าฝนตกถนนลื่นผู้ขับขี่รถยนต์ทั่วไปย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นกว่าการขับรถในภาวะปกติเมื่อเปรียบเทียบกับ ถ้าบุคคลที่สมมติจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้วย่อมถือว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ถ้าบุคคลที่สมมติขึ้นละเลยกระทำเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

2.3.1 จำเลยเป็นนายกเหล่ากาชาดจังหวัด มีหน้าที่ดูแลกิจการทั่วไปและการรับจ่ายเงินของเหล่ากาชาดให้เป็นไปตามระเบียบของสภากาชาดไทย ไม่ควบคุมดูแลการรับจ่ายเงินและให้มีการลงบัญชีรับจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบ ไม่ลงชื่อเป็นผู้ส่งจ่ายร่วมกับผู้อื่นตามระเบียบ ทำให้เงินขาดบัญชีไปเป็นจำนวนมาก เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1003/2521)

2.3.2 จำเลยปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของโจทก์ ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบัง เอาเงินค่าน้ำประปาของโจทก์ไป เป็นการประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติงานตามหน้าที่เป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อ โจทก์ และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3546/2526)

<sup>71</sup> วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่” วารสารนิติศาสตร์

2.3.3 การขั้บรถยนต์จะผ่านทางรถไฟ แม้ไม่มีป้ายสัญญาณ “หยุด” บอกรไว้แต่ก็มีป้ายเครื่องหมายว่ามีทางรถไฟข้างหน้าแสดงไว้ ซึ่งควรใช้ความระมัดระวังดูแลความปลอดภัยให้แน่เสียก่อน โดยชะลอความเร็วและหยุดรถมองซ้ายและขวา ต่อเมื่อเห็นว่าปลอดภัยจึงขับต่อไป แต่ไม่ปรากฏว่าได้ปฏิบัติดังกล่าวเมื่อรถยนต์ที่จำเลยขับชนกับรถไฟ จึงเป็นความประมาทของจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2342/2527)

2.3.4 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับพวกได้ฉีดยาพิษสาร 2.4 D และสารไกลโฟเซต ซึ่งใช้ในการกำจัดวัชพืชโดยระยะห่างจากจุดที่ทำการฉีดพ่นถึงสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีห่างกันประมาณ 75 เมตร และทำการฉีดพ่นเหนือลมทำให้ต้นองุ่นของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือเป็นกรกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้สวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือเป็นกรกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้สวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ใช่ “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เพราะเหตุตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบล) อุทธรณ์ว่า มีลมพัดเป็นเหตุให้สารเคมีฟุ้งกระจายไปยังสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สามารถที่จะป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.533/2551)

#### 2.4 การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติถึงคำประมาทเลินเล่อ มิได้บัญญัติถึงคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ แต่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่งบัญญัติถึงคำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ มาตรา 8 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนี้ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกด้วยความประมาทเลินเล่อ (มิใช่กระทำความผิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง) หน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ดังนี้คำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” จึงมีความสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจ ปัญหาที่ว่าอย่างไรเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2.4.1 กรณีจะเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะต้องเป็นประมาทเลินเล่อเสียก่อน โดย “จะเป็นส่วนที่อยู่กึ่งกลางระหว่างจงใจประมาทเลินเล่อธรรมดา”<sup>72</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตอบข้อหารือกรมบัญชีกลางว่า<sup>73</sup> การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรืออาจใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อย ก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1788-1780/2518 กรณีโรงงานของจำเลย (กระทรวงการคลัง) เผาเศษปอ ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้าเป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถโจทก์ซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหาย ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว 2-3 ครั้งแต่ก็ปล่อยปละละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2.4.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.10/2552 อธิบายถึงการกระทำที่ถือว่าการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ว่าหมายถึงการกระทำโดยมิได้มีเจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวัง เช่นว่านั้นเลย

2.4.3 เจ้าหน้าที่การรถไฟฯ ไม่นำแผนมาปิดกั้นถนนในขณะที่ขบวนรถไฟจะแล่นผ่านเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะอ้างว่าวันเกิดเหตุพนักงานรถไฟนัดหยุดงาน ไม่สามารถหาคนมาปฏิบัติงานให้ทันทั่วทั้งที่ได้เป็นเหตุสุดวิสัยหาได้ไม่ การรถไฟฯ ต้องร่วมรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2614/2522)

2.4.4 จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นศึกษาธิการจังหวัดและผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดตามลำดับ ได้ลงชื่อในใบถอนเงินฝากของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ฝากประจำไว้กับธนาคารจำเลยที่ 4 เพื่อโอนเข้าบัญชีกระแสรายวันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีอยู่แล้วที่ธนาคารจำเลยที่ 4 ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ โจทก์ที่ 1 ว่าด้วยการตัดการ

<sup>72</sup> ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์ คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้ พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานครวิญญูชน 2552 หน้า 203

<sup>73</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540

กองทุนสงเคราะห์โดยจำเลยที่ 2 ที่ 3 มอบฉันทะให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นข้าราชการครูช่วยปฏิบัติงาน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้รับเงินแทน แต่ไปถอนเงินดังกล่าวมิได้ระบุว่าเป็นการถอนเงินเพื่อโอนไปฝากในบัญชีกระแสรายวัน จึงเป็นไปถอนเงินเพื่อรับเงินสดไปจากธนาคาร แม้จำเลยที่ 2 จะได้ทำหนังสือแจ้งธนาคารจำเลยที่ 4 ขอถอนเงินกองทุนสงเคราะห์ฯ ในบัญชีเงินฝากประจำโอนเข้าบัญชีกระแสรายวันมอบให้จำเลยที่ 1 ไปก็ตาม แต่จำเลยที่ 1 มิได้ยื่นหนังสือดังกล่าวต่อธนาคารเมื่อจำเลยที่ 1 ได้รับเงินแล้วก็หลบหนีไป การกระทำของจำเลยทั้งสองเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเพราะเป็นช่องทางให้จำเลยที่ 1 ทุจริตเอาเงินที่ถอนไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้โดยง่าย เนื่องจากธนาคารจำเลยที่ 4 ต้องจ่ายเป็นเงินสดให้จำเลยที่ 1 นอกจากนี้การมอบฉันทะให้จำเลยที่ 1 ไปถอนเงินเป็นจำนวนมากถึงหกแสนบาทเศษ จำเลยที่ 2 ที่ 3 กลับมอบฉันทะให้จำเลยที่ 1 เป็นผู้รับเงินแต่ผู้เดียว จึงเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างยิ่ง แม้ตามระเบียบจำเลยที่ 2 ที่ 3 มีหน้าที่ไปถอนเงินด้วยตนเอง เพราะมีอำนาจหน้าที่ลงนามเป็นผู้ถอนเงินจำเลยที่ 2 ที่ 3 ก็อาจมอบฉันทะให้ผู้อื่นทำการแทนได้ แต่จะต้องควบคุมดูแลและใช้วิธีการที่รัดกุมรอบคอบ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ เมื่อจำเลยที่ 2 ที่ 3 กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเปิดช่องให้จำเลยที่ 1 ถอนเงินแล้วเอาเงินสดหลบหนีไปโดยทุจริต จำเลยที่ 2 ที่ 3 กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเปิดช่องให้จำเลยที่ 1 ถอนเงินแล้วเอาเงินสดหลบหนีไปโดยทุจริต จำเลยที่ 2 ที่ 3 จึงกระทำละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์เสียหาย ต้องร่วมรับผิดชอบจำเลยที่ 1 ด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4293/2530)

2.4.5 มีผู้สักเช็คของโจทก์ไปปลอมลายมือชื่อโจทก์สั่งจ่ายเงิน แล้วนำเช็คเบิกเงินจากธนาคารจำเลย ผู้ช่วยสมุห์บัญชีและผู้จัดการของธนาคารจำเลย มีความชำนาญในการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของลูกค้ามากกว่าคนธรรมดา ถ้าใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยละเอียดรอบคอบจะต้องทราบว่าลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเช็คนั้นปลอม แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังจึงไม่ทราบและอนุมัติให้จ่ายเงินไป เป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4141/2532)

2.4.6 จำเลยเป็นนิติกรของเทศบาลโจทก์ รู้ดีว่าถ้ามิได้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในเวลาที่กำหนดเป็นอันขาดอายุความ จำเลยมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ และประสานกับพนักงานอัยการในการส่งเอกสารเพิ่มเติม แล้วนำพยานที่เกี่ยวข้องไปสอบข้อเท็จจริงและรับรองเอกสาร แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่รับดำเนินการจัดหา เร่งรัด และติดตามเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหลักฐานไปส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีผู้รับประเมิน ซึ่งค้างชำระภาษีโรงเรือนนอนและที่ดินประจำปี จนเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ ถือว่าจำเลยปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2548)

2.4.7 ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตนำรถยนต์ของราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักอาศัยเป็นการชั่วคราวโดยให้เหตุผลว่าการจอดรถยนต์ในบริเวณศาลากลางจังหวัดอาจเกิดการสูญหาย เพราะศาลากลางจังหวัดมีบริเวณกว้างและมีคนมาก ยามวิกาลเวลายามอาจดูแลมาไม่ถึง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตตามคำขอห้าเดือน ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดียังคงนำรถยนต์คันดังกล่าวไปเก็บรถที่บ้านพักเป็นเหตุให้รถยนต์ถูกคนร้ายลักขโมยไป ประกอบกับนาย พ. พนักงานขับรถยนต์ของนาย ท.เจ้าหน้าที่พัสดุให้การสอดคล้องกันว่าการเก็บรักษารถยนต์ราชการในช่วงเวลากลางคืน ส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีจะนำรถยนต์ไปเก็บที่บ้านพัก กรณีจึงไม่ใช่เป็นการนำรถยนต์ไปเก็บรักษาที่อื่นเป็นการชั่วคราวหรือครั้งคราวอันเป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 ประกอบกับสถานที่ที่นำรถไปเก็บรักษาไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่บุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ไม่ได้เป็นที่รโหฐานส่วนตัวและไม่ได้มีการจัดเวรยามรักษา ด้วยเหตุดังกล่าวผู้ฟ้องน่าจะได้คาดหมายเห็นความไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษารถยนต์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.362/2549)

2.4.8 เมื่อผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานเขตควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่มิได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากรว่าด้วยการรับชำระภาษีอากรเป็นเช็ค พ.ศ. 2539 เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่ายและมิได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คของบุคคลภายนอกที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกยอดเงินสดไปรวมทั้งสิ้น 5,874,024 บาท จึงถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550)

2.4.9 นายคนย์ซึ่งได้รับมอบหมายจากสรรพากรอำเภอให้ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้างานบัญชีและบริการผู้เสียภาษี โดยมีนาง ส. เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีต่างๆ ตามระเบียบจัดทำรายงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง งานการเงิน การเบิก – จ่าย เงินสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการและลูกจ้างและปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ตามระเบียบการนำเงินคลังหากวันทำการใดมีเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เกิน 1 ล้านบาท สำนักงานสรรพากรเขตจะต้องนำเงินส่งคลังไม่เกินวันทำการถัดไปการนำเงินส่งคลังจะไม่ส่ง

ในรูปเงินสด แต่จะใช้วิธีนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คที่ธนาคารกรุงไทยเพื่อส่งคลังแทนเงินสด การนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งในการนำเงินสดส่งคลัง เมื่อตามคำสั่งดังกล่าวได้ระบุโดยแจ้งชัดถึงหน้าที่ของนายคนัยว่ามีหน้าที่จัดทำบัญชีต่าง ๆ ตามระเบียบสรรพากร การนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็ค ๑๗๗ การนำเงินสดส่งคลังจึงย่อมหมายถึงการนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อนำส่งคลังด้วย เมื่อนายส. ซึ่งเป็นผู้ช่วยในหน้าที่ของนายคนัยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการนำเงินสดไปแลกซื้อแคชเชียร์เช็คและเป็นผู้จัดทำใบนำส่งเงิน โดยนายคนัยยอมรับว่าในการตรวจสอบยอดเงินนำส่งคลังไม่ได้ตรวจสอบในรายละเอียดคงตรวจเฉพาะยอดรวมที่จัดเก็บได้เท่านั้น จากนั้นได้นำใบนำส่งเงิน ๆ ไปให้นายประสิทธิ์ สรรพากรอำเภอ เป็นผู้ลงนามในใบนำส่งเงินต่อไป นายคนัยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาง ส. จึงมีภาระหน้าที่ต้องตรวจสอบจำนวนเงินสดที่จะนำส่งคลังในแต่ละวันว่ามีจำนวนตรงกับยอดเก็บในแต่ละวันและตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาจากธนาคารกรุงไทยหรือไม่ การที่นายคนัยได้ตรวจสอบเฉพาะยอดรวมภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันเท่านั้นจึงถือไม่ได้ว่าได้กระทำโดยรอบคอบถูกต้องตามภาระหน้าที่ นำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลังตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่เช่นนายคนัยต้องใช้ความระมัดระวัง โดยรอบคอบในการตรวจสอบจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้ว่ามีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อหรือไม่ ประกอบการตรวจสอบจำนวนเงินสดแลกกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อในแต่ละวันเป็นเรื่องไม่ยุ่งยากสามารถกระทำได้โดยง่ายและอยู่ในภาระหน้าที่ของนายคนัยจะกระทำได้ในแต่ละวัน เมื่อนายคนัยมีภาระหน้าที่ตามระเบียบและคำสั่งจะต้องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ส. ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการแต่มิได้กระทำการ โดยเคร่งครัดเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสดังกล่าวนำเช็คของบุคคลภายนอกที่มีได้ชำระภาษีอากรให้แก่ทางราชการและเบิกเงินตามเช็คไม่ได้สลับสับเปลี่ยนแทนที่เงินสดแล้วยกยอดเงินสดไป แม้นายคนัยจะมีได้จึงใจกระทำความผิดแต่การกระทำของนายคนัยก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้จากประชาชนเป็นจำนวนมากย่อมเป็นการเสียหายต่อราชการของกรม ส. อย่างร้ายแรงที่เกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของนายคนัยตามระเบียบอันถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้นตามมาตรา 10 ประกอบกับ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.73/2550)

2.4.10 หัวหน้าส่วน โยธาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงาน โครงการก่อสร้างถนน ลูกรังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานตามที่ระเบียบกำหนดไว้ ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบต่อทางราชการในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง



ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.267/2550)

2.4.11 ผู้ฟ้องคดีได้จ้อครยนต์ของทางราชการไว้นอกรั้วบริเวณหน้าบ้านพักของตนเองทั้งที่ภายในบ้านมีพื้นที่สำหรับจ้อครยนต์ได้หนึ่งคัน เพียงแต่มีสิ่งของวางกีดขวางไว้ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถเคลื่อนย้ายสิ่งของดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อยได้ เป็นเหตุให้รถยนต์คันดังกล่าวสูญหาย ถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.462/2551)

2.4.12 แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรืออนุญาตให้นาย พ. ขัชรยนต์ไปใช้ส่วนตัวและการเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายแก่รถยนต์จะเกิดจากนาย พ. โดยตรงก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์ดังกล่าวและขออนุญาตนำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักในเวลาอันสมควร ก็มิได้ติดตามตามสมควร แม้จะอ้างว่าได้ใช้ความพยายามติดตามโดยความพยายามขวนขวายติดตามว่านาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ที่ใด โดยสอบถามจากบุคคลที่ใกล้ชิดหรือบุคคลที่ นาย พ. อาศัยอยู่ด้วย หรือแม้ในระหว่างเวลานั้นมีฝนตกหนักและน้ำท่วมไม่สามารถนำรถยนต์ออกไปได้ ผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุต่อผู้เกี่ยวข้องให้ทราบได้ แต่กลับอ้างว่ามีอาการอ่อนเพลียและรับประทานยาทำให้เกิดอาการง่วงนอนและเข้านอนพักผ่อน โดยมีได้เอาใจใส่ในการติดตามรถยนต์กลับคืนมาให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำ และมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบจนเป็นเหตุให้นายพ. นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุ ถือได้ว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนค่าเสียหาย จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.549/2551)

## 2.5 ความเสียหายมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2.5.1 จำเลยขับรถในราชการตำรวจไปตามถนน โดยใช้สัญญาณไฟแดงกระพริบและแตรไซเรนเพื่อนำคนประสบอุบัติเหตุส่งโรงพยาบาล การขับรถโดยให้ใช้สัญญาณดังกล่าวมิได้หมายความว่า จะขับได้เร็วเท่าไรก็ไม่เป็นการละเมิดจากเกิดความเสียหายนั้น แต่จะต้องขับรถด้วยความเร็วไม่สูงเกินกว่าที่ควรกระทำ ในพฤติการณ์เช่นนั้น และต้องใช้ความระมัดระวังในฐานะที่ต้องใช้ความเร็วสูงกว่าธรรมดาตามสมควรแก่พฤติการณ์เช่นนี้ด้วยจำเลยขับรถใช้สัญญาณไฟแดงกระพริบและเปิดแตรไซเรนมาด้วยความเร็ว 80 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เมื่อจะขึ้นสะพานลดลงเหลือ 50 กิโลเมตรต่อชั่วโมง มีรถบรรทุกแล่นสวนมาบนสะพานไม่หยุด และมีเด็กวิ่งข้ามถนนตัด

ท้ายรถบรรทุกในระยะกระชั้นชิด ซึ่งจำเลยไม่สามารถหยุดได้ทันทีจึงต้องหักหลบแล้วไปชนผู้ตาย ถือว่าความเร็วที่ใช้ในขณะที่ข้ามสะพานไม่เป็นความเร็วที่เกินสมควรตามเวลาสถานที่และพฤติการณ์อื่น ๆ ในขณะนั้นจึงไม่เป็นการประมาทเลินเล่อ การที่เด็กวิ่งตัดท้ายรถบรรทุกข้ามถนนผ่านหน้ารถ จำเลยในระยะใกล้เป็นเหตุบังเอิญ มีโอกาสคาดหมายได้และเกิดขึ้นโดยฉับพลัน เป็นเหตุที่ไม่มีใครป้องกันได้ เมื่อจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะที่ประสบเหตุเช่นนี้แล้ว เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุสุดวิสัย จำเลยไม่ต้องรับผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 619/2510)

อย่างไรเป็น “เหตุสุดวิสัย” มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.533/2551 พิพากษาไว้ว่าจะต้องเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้จะต้องประสพเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันถึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

2.5.2 จำเลยเป็นผู้หญิงอายุ 28 ปี ขับรถมาคนเดียว ขณะหยุดรถรอสัญญาณไฟเมื่อเวลา 12 นาฬิกา ได้มีคนร้ายเปิดประตูรถเข้าไปนั่งคู่และใช้ระเบิดมือขู่ให้ขับรถไป จำเลยตกใจขับรถฝ่าฝืนสัญญาณออกไปชนรถที่แล่นสวนมาโดยไม่เจตนา ตามพฤติการณ์เช่นนี้จะว่าการชนเกิดจากความประมาทเลินเล่อของจำเลยไม่ได้เพราะบุคคลที่อยู่ในภาวะตกตะลึงกลัว จะให้มีความระมัดระวังเช่นบุคคลปกติหาได้ไม่ เมื่อจำเลยไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อทำละเมิด จำเลยจึงไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่รถชนกันนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 769/2510)

2.5.3 ระเบียบการเก็บรักษาเงินคงคลังนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามก็มีแต่รับผิดชอบทางวินัยแต่จะเป็นละเมิดหรือไม่แล้วแต่ขาดความระมัดระวังอันควรต้องใช้พฤติการณ์เช่นนั้นหรือไม่เมื่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปล่อยให้ทำผิดระเบียบตามที่เคยทำกันมาความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่ถึงขนาดเป็นประมาทเลินเล่อ จึงไม่มีความรับผิดชอบทางละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 280/2520)

2.5.4 ที่ดินโจทก์ออกโฉนดมิใช่ที่สงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ตามประกาศหวงห้าม นายอำเภอส่งคนไปรังวัดสำรวจคัดค้านการออกโฉนดว่าเป็นที่สงวนตามประกาศหวงห้าม แต่คนเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตตามที่กำนันผู้ใหญ่บ้านรายงานมา ไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ เป็นละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 761/2521)

2.5.5 จำเลยขับรถหลบรถของ ผ. ที่ขับสวนลำเส้นทางมาในระยะกระชั้นชิด จึงบังคับรถไม่ได้ไปชนรถของโจทก์ที่ตนขับหลบรถออกนอกเขตถนนมา ดังนั้น มิใช่ประมาทเลินเล่อ แต่เกิดจากเหตุสุดวิสัย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 362/2522)

2.5.6 จำเลยซึ่งเป็นครูมีหน้าที่แต่เพียงดูแลป้องกันทรัพย์สินของทางราชการไม่ให้เกิดอภิกภัยไม่ใช่ยามเฝ้าขโมย ไม่ได้มาอยู่เวรตามหน้าที่ แม้จะเป็นการผิดวินัย การที่มีคนร้ายเข้ามาลักทรัพย์อยู่ในโรงเรียนไม่เป็นละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1996/2523)

2.5.7 สมุห์บัญชีเป็นผู้ควบคุมดูแลให้จำเลยที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่วางไว้เมื่อจำเลยที่ 1 ส่งมอบเงินให้สมุห์บัญชีแล้ว คณะกรรมการรักษาเงินจะตรวจสอบจากสมุห์บัญชีอีกต่อหนึ่งเป็นขั้นตอนไป เหตุทุจริตเกิดขึ้นเพราะสมุห์บัญชีไม่ควบคุมดูแลให้จำเลยที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่วางไว้ จำเลยที่ 4 ที่ 5 ในฐานะปลัดสุขาภิบาลและกรรมการรักษาเงินไม่มีความจำเป็นต้องลี้ลับลงไปตรวจสอบถึงการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ 1 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3428/2524)

2.5.8 การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ จะมีคำสั่งอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคารฯ แล้ว ย่อมพิจารณาถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคำขออนุญาตระบุว่าขออนุญาตสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม โดยไม่ปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอยื่นแผนผังและรายการของโรงแรมเพื่อขออนุญาตจัดสร้างต่อนายทะเบียนตาม พ.ร.บ. โรงแรมฯ มาตรา 5 แล้ว การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารโรงแรมโดยเกี่ยวให้ผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. โรงแรมฯ เสียก่อน จึงชอบที่จะกระทำได้ กรณียังถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จงใจปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดต่อผู้ยื่นคำขอ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3082/2525)

2.5.9 การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้เข้ารับการฝึกอบรมก่อนถึงกำหนดฝึกอบรมเพียง 2 วัน แล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบว่าตนมีหน้าที่ต้องดูแลเวรยามในวันใดเพราะเป็นเวลาที่กระชั้นชิดและผู้ฟ้องคดีมีราชการที่ต้องออกไปปฏิบัติตนนอกสถานที่อย่างต่อเนื่องและไม่รายงานให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนการค้าทราบ เพื่อจะได้ออกคำสั่งให้ผู้ยื่นมาอยู่ในเวรยามแทน จึงมีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการกระทำโดยชอบทางราชการ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ละทิ้งหน้าที่เวรยามและถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งของกรมทะเบียนการค้าที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.29/2546)

2.5.10 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงินมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่การเงินรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัย

มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 47/2546)

2.5.11 การที่ผู้ฟ้องคดี (นักรการภารโรง) ไปพักผ่อนเฝ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่น เป็นการอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มิอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่การดูแลเครื่องคอมพิวเตอร์ในห้องคณะกรรมการนักศึกษา เมื่อเครื่องคอมพิวเตอร์สูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้งไม่มีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข ก็ยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์สูญหายไป ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ราคาเครื่องคอมพิวเตอร์มาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2548)

### 3. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำละเมิดจะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย หากผู้กระทำมีสิทธิหรืออำนาจกระทำตามกฎหมายแล้วย่อมไม่เป็นละเมิด จึงอาจให้ความหมายของการกระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่า กระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้นั้นกระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาได้รับความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อการกระทำนั้นก็จะเป็นละเมิด เช่น การทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหายโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งแม้ไม่ผิดกฎหมายอาญา แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิด แต่ถ้าผู้กระทำมีอำนาจกระทำโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย อาศัยสิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หรืออาศัยสิทธิในฐานะเป็นคู่สัญญา แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจดังกล่าว ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย<sup>74</sup> นอกจากนี้ ตามมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น การกระทำโดยผิดกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิด จึงหมายความว่า การใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมายทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วย

การใช้สิทธิที่มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น จะต้องเป็นการแก่งแย่ง โดยผู้กระทำมุ่งต่อผลคือความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว เช่น ก. ขอรังวัดที่ดิน นาย ข. คัดค้านการ

<sup>74</sup> อ่าพน เจริญชินินทร์ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2549 หน้า 17

รังวัดโดยอ้างว่า นาย ก. นำรังวัดล้ำเข้าไปในเขตที่ดินของตนและขอวัดสอบเขตก่อน แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เมื่อนาย ก. จัดให้มีการรังวัดใหม่ นาย ข. ก็ยังคัดค้านแต่ก็ไม่ดำเนินการขอวัดสอบเขตเหมือนเช่นเดิม ถือได้ว่าเป็นการกระทำซึ่งมีแต่จะเสียหายแก่บุคคลอื่นตามมาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลมิใช่การใช้สิทธิโดยเกล้งเนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลอันเป็นสิ่งที่กฎหมายอนุญาต เว้นแต่โจทก์จะไม่สุจริต ไม่หวังผลธรรมดาจากการใช้สิทธิทางศาล หรือจงใจให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา การกระทำผิดกฎหมายนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัว ถ้าผู้กระทำมีอำนาจทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย เช่น เป็นเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรืออาศัยสิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาล หรืออาศัยสิทธิในฐานะคู่สัญญา แม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจโดยชอบดังกล่าว ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย<sup>75</sup>

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่น บุคคลนั้นอาจเป็นเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้<sup>76</sup> หรืออาจเป็นหน่วยงานของรัฐก็ได้ โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่รัฐคนหนึ่งทำละเมิดต่องานของรัฐแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ และอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนเองสังกัดอยู่หรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ หรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงานทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหนึ่งหรือหลายแห่งก็ได้<sup>77</sup>

เจ้าหน้าที่ที่ต้องกระทำละเมิดคือ กระทำ “โดยผิดกฎหมาย” ซึ่งหากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำอันใดถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายดังเช่นประมวลกฎหมายอาญามาตรา 2 ก็ย่อมเป็นการกระทำผิดกฎหมายอย่างไม่มีปัญหา นอกจากนี้คำว่า “โดยผิดกฎหมาย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มีความหมายว่า “มิชอบด้วยกฎหมาย” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 421<sup>78</sup> ถ้าได้กระทำโดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้แล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายดังนั้น ถ้าการกระทำโดยมีสิทธิตามกฎหมายแม้จะเกิดความเสียหายแก่

<sup>75</sup> สุขุม สุกนิตย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด หน้า 22

<sup>76</sup> ศนันท์กรณ โสคติพันธุ์ หน้า 204

<sup>77</sup> อนุชา สุนสวัสดิคุณกุล แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาในทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ธรรมชาดาเพรส 2551 หน้า 89

<sup>78</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย”

บุคคลอื่น ก็ไม่เป็นผิดกฎหมาย<sup>79</sup> แต่ถ้าการใช้สิทธินั้นเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นนั้น ย่อมเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 ซึ่งมาตรา 421 นี้มีผู้เห็นว่าเป็นกรณีการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว คือต้องมีเจตนาที่จะกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้เสียหาย หรือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน<sup>80</sup> อนึ่ง การกระทำโดยผิดกฎหมายยังรวมถึงการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร<sup>81</sup> การกระทำโดยผิดกฎหมายหรือมิชอบด้วยกฎหมายอาจกล่าวได้ว่าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำหรือตอนแรกมีอำนาจกระทำแต่กระทำนอกกรอบอำนาจที่ตนมี หรือในการใช้อำนาจอาจมีความผิดพลาดก่อความเสียหายให้ผู้อื่น

### 3.1 กรณีที่ไม่เป็นละเมิด

3.1.1 การที่อธิบดีกรมศุลกากรสั่งขายทอดตลาดตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แม้อต่อมาศาลจะสั่งไม่ริบของที่ยึดไว้ก็ตาม คำสั่งของอธิบดีก็ยังเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้นเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขายของที่ยึดนั้นไปตามคำสั่งของอธิบดีก็เป็นการกระทำโดยมีสิทธิ ไม่เป็นละเมิดต่อเจ้าของทรัพย์สิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1920/2506)

3.1.2 เจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 (กรมตำรวจ) เป็นผู้ตรวจสภาพรถยนต์พิพาท เมื่อปรากฏว่ารถของจำเลยที่ 2 ที่ถูกคนร้ายลักไป ได้แจ้งให้โจทก์หาหลักฐานมายืนยันกับจำเลยที่ 2 โจทก์ไม่มีหลักฐาน จำเลยที่ 3 จึงคืนรถพิพาทให้จำเลยที่ 2 การกระทำของจำเลยที่ 3 เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 264/2519)

3.1.3 จำเลยที่ 2 เป็นพนักงานอัยการผู้ว่าคดี จำเลยที่ 3 เป็นอัยการจังหวัด การที่จำเลยที่ 2 ที่ 3 ไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลชั้นต้นในคดีอาญาที่โจทก์เป็นผู้เสียหาย เป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของจำเลยที่ 2 ที่ 3 ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กำหนดให้อำนาจไว้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการละเมิดต่อโจทก์ ส่วนการแจ้งผลคำ

<sup>79</sup> ไพจิตร บุญญพันธุ์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่อง ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 13 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2553 หน้า 16

<sup>80</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานคร ธรรมชาดาเพรส 2552 หน้า 44

<sup>81</sup> เเพ็ง เเพ็งนิต คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร จีรัชการพิมพ์ 2552 หน้า

พิพากษาศาลชั้นต้นที่พิพากษฟ้อง และความเห็นที่ไม่อุทธรณ์นั้นก็ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดให้พนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบการที่จำเลยที่ 3 ไม่แจ้งผลคำพิพากษาและความเห็นที่ไม่อุทธรณ์ให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหายทราบ ถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายเช่นกัน กรมอัยการจำเลยที่ 1 เป็นผู้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 ที่ 3 เมื่อจำเลยที่ 2 ที่ 3 ไม่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ จำเลยที่ 1 ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1739/2530)

3.1.4 การสรรหาบุคคลเข้าเป็นลูกจ้างชั่วคราวโดยวิธีสอบคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11) ก็เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนด ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายของการใช้อำนาจในการสรรหาบุคคลเข้าเป็นลูกจ้างชั่วคราวกรณีที่สำนักบริหารงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโครงการได้มีบันทึกเสนอความเห็นในการขยายเวลาการจ้างลูกจ้างชั่วคราวโครงการดังกล่าว เห็นว่าบันทึกดังกล่าวเป็นเพียงการเสนอความเห็นเกี่ยวกับหลักการขยายเวลาการจ้างลูกจ้างชั่วคราวออกไปอีก 1 เดือน จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามบันทึกความเห็นของสำนักบริหารงานส่งเสริมอุตสาหกรรมแต่อย่างใดประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม) ได้มอบอำนาจในการสรรหาบุคคลเข้าเป็นลูกจ้างชั่วคราวในเขตพื้นที่ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11 ดำเนินการต่อสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวในโครงการโดยอาศัยผลการสอบตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11 ดำเนินการต่อสัญญาจ้างชั่วคราวในโครงการโดยอาศัยผลการสอบตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11 ดำเนินการต่อสัญญาจ้างชั่วคราวในโครงการโดยอาศัยผลการสอบตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย เรื่อง รับสมัครบุคคลเป็นลูกจ้างชั่วคราวในตำแหน่งต่าง ๆ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้อำนวยการฯ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม ที่ 11

สังกัดอยู่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2548)<sup>82</sup>

### 3.2 กรณีที่เป็นละเมิด

3.2.1 จำเลยที่ 1 สร้างหลุมฝังศพของสามีหรือสวชู้ยลงในที่ดินของตนเป็นเหตุให้ โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ติดกันได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินกว่าที่ควรจะเป็นหรือ คาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติหรือเหตุอันควร การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1581/2538)

3.2.2 เงื่อนไขประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และ ฉบับลงวันที่ 16 มีนาคม 2544 ที่ตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้อง คดี (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเคยก่อสร้างเขื่อนโครงการป้องกันคลื่นซัด ชายหาดบางแสน อำเภอเมืองจังหวัดชลบุรี ถ่าช้ากว่าแผนงานตามสัญญาเกินกว่าร้อยละ 10 อันเป็น การห้ามมิให้ผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างหนึ่งอย่าง ใดมาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการ เห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใดของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุพ.ศ.2535 ที่บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการในลักษณะ ดังกล่าวได้ จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าบทบัญญัติที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้และขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นธรรมเนียมแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่ โปร่งใส และไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ตามนัยข้อ 15 ทวิ ของระเบียบ การที่ผู้ ถูกฟ้องคดีมีประกาศตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเสนอราคารับจ้างก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีในทุกสาขา งาน ก่อสร้างตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ รับพิจารณาการเสนอราคางานก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีโดยอ้างประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.221/2548)

3.2.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1658 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดแบบ ของพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองไว้และประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ นายอำเภอซึ่งมี ความรู้ความเข้าใจกฎหมายในเรื่องดังกล่าวดีพอสมควร เป็นผู้ดำเนินการทำพินัยกรรมให้กับผู้ ประสงค์ที่จะทำพินัยกรรมเพื่อให้พินัยกรรมมีผลบังคับใช้ตามเจตนาของผู้ทำ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมจะต้องตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของพินัยกรรมที่ตนจัดทำว่ามี

<sup>82</sup> สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง, คำอธิบายหลักกฎหมาย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)หน้า 5-6



ราชการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ก่อนที่จะลงนามและประทับตราประจำตำแหน่งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรม เมื่อไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่าผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่เป็นผลให้พินัยกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะตาม 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม จึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2550)

#### 4. ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น

ความรับผิดทางละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น หากบุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิด โดยบทบัญญัติในมาตรา 420 บัญญัติว่า.....ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดก็ดี แต่ความเสียหายนั้นต้องมีความแน่นอนคือ ความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต ต้องแน่นอนพอที่จะเป็นมูลให้เกิดการชดเชยทดแทนกันได้ แต่มิได้หมายความว่า ต้องคำนวณได้เป็นจำนวนเท่าใดแต่หมายความว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแน่นอนในอนาคต และความเสียหายจะต้องเกิดจากผลโดยตรงของการกระทำด้วยและผู้ที่ได้รับความเสียหายต้องเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้กระทำโดยตรงหรือมีส่วนร่วมในการกระทำนั้น

อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นความเสียหาย ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 420 นั้น ความเสียหายแก่ชีวิตคือตาย ความเสียหายแก่ร่างกาย คือ ได้รับบาดเจ็บเป็นอันตรายกายหรือเป็นอันตรายสาหัส ความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือทำให้ทรัพย์สินสูญหายเมื่อมีความเสียหายต่อบุคคลอื่น ก็เป็นการกระทำละเมิดแล้ว ส่วนผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้เป็นจำนวนเท่าใดเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป

สำหรับความเสียหายแก่ชีวิต<sup>83</sup> หมายถึง การทำให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตาย ไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือแม้จงใจแต่ทำร้ายร่างกายแต่ได้ถึงแก่ความตาย ก็ถือว่าได้รับความเสียหายแก่ชีวิตเหมือนกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1104/2509 )

<sup>83</sup> เพิ่ง เพิ่งนิติ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2545 หน้า 138

เสียหายแก่ร่างกาย ไม่ว่าจะเป็นอันตรายแก่กายหรือไม่เป็นอันตรายแก่กายก็เป็นความเสียหายแก่ร่างกาย อันตรายสาหัส เสียแขน เสียขา เสียฟัน ร่างกายพิการเสียโฉม สำหรับความเสียหายต่อจิตใจ หมายถึง เป็นอันตรายแก่จิตใจ จิตใจแม้ไม่มีรูปร่างแต่ไม่ใช่อารมณ์ เช่น ดีใจ เสียใจ รัก โกรธ อับอาย เพราะเรื่องนี้ไม่ใช่เป็นอันตรายต่อจิตใจ การที่จะเป็นอันตรายต่อจิตใจ ต้องเป็นการกระทำให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจ เช่น จิตพิ้นเพื่อน ทำให้ตกใจกลัว วิตกกังวลจนประสาทเสีย เช่นรถชนทำให้ประสาทเสียเรียกค่าเสียหายทางจิตใจได้ แต่ถ้าขับรถหวาดเสียวทำให้ตกใจกลัวโดยไม่ได้กระทบกระเทือนร่างกาย เป็นการทำให้ตกใจกลัวเรียกค่าตกใจกลัวไม่ได้

เสียหายแก่นามัย คือทำให้เสียสุขภาพ อยู่อย่างไม่สงบ เพราะ กลิ่น เสียง คว้น กระเทือน น้ำเน่า หรือฝุ่น

เสียหายแก่เสรีภาพ เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 309 กักขังหน่วงเหนี่ยว หรือทำให้ไม่มีเสรีภาพในร่างกายถือว่าเป็นละเมิด เพราะทำให้เสียหายแก่เสรีภาพ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1147/2503 การที่จำเลยแจ้งความเท็จเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ เพราะจำเลยไม่มีอำนาจเอาความไม่จริงไปแจ้งความกล่าวหาโจทก์ และเป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการละเมิดของจำเลย ทำให้โจทก์ถูกจับกุมและควบคุมเสียเสรีภาพ จำเลยต้องรับผิดชอบละเมิด

ซึ่งคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น ในทางแพ่งการที่ไปแจ้งความเท็จเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้เขาเสียหายคือ ทำให้เขาถูกจับ เป็นการกระทำโดยจงใจ จึงเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 420 จึงเป็นละเมิด แต่ในทางคดีอาญา ถ้าจำเลยกระทำโดยแจ้งความเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วเจ้าพนักงานจับและคุมขังโจทก์ทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ จำเลยไม่ได้ไปจับตัวโจทก์ไว้ จำเลยไม่มีความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ เพราะที่จะจับหรือไม่เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานที่จะใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การที่จำเลยแจ้งความเท็จจึงไม่มีความผิดฐานทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ

เสียหายแก่ทรัพย์สิน ความผิดตามลักษณะทรัพย์สินในประมวลกฎหมายอาญา เช่น ลักทรัพย์ วิวางทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ยักยอก นื้อ โกง ทำให้เสียทรัพย์ บุกรุก ถือว่าเป็นความเสียหายแก่ทรัพย์สินทั้งสิ้น รวมทั้งการทำให้ทรัพย์สินซึ่งบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองทรัพย์สินนั้นเสียหายก็เป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิครอบครองของเขาแล้วความเสียหายแก่ทรัพย์สินรวมทั้งทรัพย์สินตามมาตรา 138 หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ด้วย

เสียหายแก่สิทธิตามบทบัญญัติมาตรา 420 ว่า.... ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดีทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ..... ซึ่งความเสียหายดังกล่าวนี้ล้วนเป็นการกระทำต่อ “สิทธิ” ของบุคคลอื่นทั้งสิ้น แต่สิ่งสำคัญคือต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นจริง สำหรับความเสียหายแก่สิทธิตามมาตรา 420 นั้นจะหมายความว่าถึงสิทธิประเภทบุคคลสิทธิหรือ

ทรัพย์สินในมาตรา 420 ไม่ได้มีความหมายเฉพาะสิทธิเด็ดขาดหรือทรัพย์สิน สิทธิในมาตรา 420 จึงควรหมายความถึงการทำให้เสียหายต่อสิทธิทั้งหลายอันมีกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ โดยไม่จำกัดแต่เฉพาะสิทธิที่เป็นทรัพย์สินหรือสิทธิเด็ดขาดเท่านั้น ดังนั้น การทำให้เสียหายต่อสิทธิ ตามสัญญาอันเป็นบุคคลสิทธิจึงเป็นละเมิดตามมาตรา 420 ได้ด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ 152/2523 การที่จำเลยร่วมกับพวกในการนัดหยุดงานปิดล้อม เครื่องบินและบีบบังคับให้สายการบินเลิกสัญญากับโจทก์ ถ้าไม่เลิกสัญญา ก็จะ ไม่ยอมเลิกปิดล้อม และไม่ยอมให้เครื่องบินเดินทางต่อไปนั้น การบีบบังคับให้เลิกสัญญาดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์เสียหาย จึงเป็นการละเมิด จำเลยต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 117/2531 การที่จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นภรรยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของผู้ตายและไม่ใช้ทายาทกับจำเลยที่ 2 ผู้ให้เช่า ทำการจดทะเบียนเลิกสัญญาเช่าที่ผู้ตายทำขึ้น โดยทราบดีว่ามีข้อสัญญาว่าถ้าผู้เช่าอายุชนม์ ให้สิทธิและหน้าที่ของผู้เช่าตกทอดไปยังทายาทของผู้เช่า นั้น เป็นการร่วมกันทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นทายาทของผู้ตาย

การกระทำละเมิดจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำ<sup>84</sup> ในทางคำรามมีการอธิบายทฤษฎีที่ใช้ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความผิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นหลายทฤษฎี ที่สำคัญคือทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการนำทฤษฎีทั้งสองมาปรับใช้ร่วมกันด้วย<sup>85</sup>

#### 4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

การกระทำอันเป็นละเมิดเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 420 แล้ว ผู้กระทำละเมิด ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายนั้น แต่การกระทำละเมิดนั้นอาจเกิดจากเหตุเดียว หรืออาจเกิดจากเหตุหลายเหตุได้ ซึ่งการจะสรุปว่าผลของการกระทำนั้นเกิดจากเหตุใด เหตุหนึ่งเพียงเหตุเดียว ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้โดยการพิจารณาว่าผลของการกระทำนั้นเกิดจากเหตุใดเหตุหนึ่งนั้นย่อมสัมพันธ์กับความรับผิดชอบในความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด เพราะหากผลความเสียหายที่ได้รับ ไม่ได้เป็นผลจากการกระทำของผู้กระทำละเมิด ย่อมเอาผิดผู้กระทำละเมิดไม่ได้ ซึ่งมีทฤษฎีที่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ

<sup>84</sup> ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์ คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควร ได้พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2552 หน้า 204

<sup>85</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ กฎหมายปกครองภาคทั่วไป กรุงเทพมหานคร นิติราษฎร์ 2554 หน้า 337

และผล ได้แก่ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีโดยตรง หรือทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ และทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือทฤษฎีผลธรรมดา โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.2 ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีผลโดยตรง หรือ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ

ถือว่าไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่งผลย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น ถ้ามีการกระทำหลายอย่างอันเป็นเหตุแห่งผลก็ถือว่าเหตุทุกเหตุมีน้ำหนักเท่ากันที่จะก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น ผู้ก่อเหตุต้องรับผิดชอบ หากพฤติกรรมของจำเลยเป็นเหตุหนึ่งในหลายเหตุ จำเลยก็ต้องรับผิดชอบที่เกิดขึ้นด้วย<sup>86</sup> ตัวอย่างเช่น ก. ผลัก ข. ล้มลง ขณะล้มลงนั้นศีรษะของ ข. พาดพื้นทำให้ ข. ถึงแก่ความตาย ก. ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. หรือ ก. พ้น ข. ถูกที่แขนบาดเจ็บสาหัส ค. แทะ ข. ที่ท้อง ข. ถึงแก่ความตายเพราะพิษบาดแผลทั้งสองแผลนั้น ทั้ง ก. และ ค. ต้องรับผิดชอบในความตายของ ข. หรือ ก. ทั้งกันบุหรือลงในกอกอหญาแห่ง ทำให้ไฟลุกไหม้ลามไปติดบ้านของ ข. ค. และ ง. ก. ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นแม้ว่าจะมีเหตุอื่นที่ช่วยทำให้ไฟลุกไหม้ได้เร็วขึ้นด้วยก็ตาม

สรุปทฤษฎีนี้ถือว่าการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดผลนั้นมีความสำคัญเท่าๆกัน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำอันเดียวหรือหลายการกระทำต่างก็ส่งผลได้เท่ากัน แม้การกระทำอันเดียวผลจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ถือว่าเป็นผลจากเหตุอันเดียวนั้น ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ

#### 5. ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม หรือ ทฤษฎีผลธรรมดา

ถือว่าเฉพาะการกระทำที่เป็นเหตุสำคัญซึ่งจะส่งผลตามธรรมดาหรือเป็นเหตุเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดขึ้นเท่านั้น ที่ถือได้ว่าเป็นเหตุที่จะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น ถ้า ก. ผลัก ข. ล้มลง ข. ถึงแก่ความตายเพราะกะโหลกศีรษะของ ข. บางกว่าปกติ เมื่อศีรษะกระทบพื้นจึงแตกและถึงแก่ความตาย ก. ก็ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความตายของ ข. แต่รับผิดชอบเฉพาะผลธรรมดาอันอาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำของ ก. กล่าวคืออาจเป็นความรับผิดชอบแค่ทำร้ายร่างกาย ข. ซึ่งจากทฤษฎีนี้ ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงไม่ได้รับความเสียหายเยียวยาแก้ไข เพราะถือว่าการกระทำเฉพาะแต่ที่เป็นเหตุอันเหมาะสมที่จะส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ

ความเสียหายจากการทำละเมิดบางอย่างที่เกิดจากการกระทำละเมิดในครั้งแรกได้ขาดตอนไปแล้ว แต่มีเหตุแทรกซ้อนขึ้นมาผู้กระทำละเมิดคนแรกต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวหรือไม่เช่นนั้นเหตุแทรกซ้อนนั้นคือมีการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายขึ้นหลังจากการกระทำอันแรกได้สิ้นสุดลงแล้ว ดังนั้น หากเป็นเหตุที่เกิดขึ้นในขณะที่หรือระหว่างที่การกระทำอันแรกยังไม่ยุติ

<sup>86</sup> สุขุม สุนนิตย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด หน้า 45

กรณีเช่นนี้ต้องพิจารณาความระมัดระวังของผู้กระทำคนแรกว่าอาจใช้ความระมัดระวังได้หรือไม่ ถ้าสามารถใช้ความระมัดระวังได้แล้วไม่ใช้ก็เป็นประมาทเลินเล่อ และเป็นละเมิดเพราะประมาทเลินเล่อ ดังนั้น การกระทำที่ถือว่าเป็นเหตุอันใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังนั้น ผู้กระทำคนหลังต้องรับผิดชอบตามทฤษฎีเงื่อนไข แล้วผู้กระทำคนแรกต้องรับผิดชอบในความเสียหายสุดท้ายหรือไม่ ศาลไทยใช้หลักทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีผลธรรมดาวิญฉัย คือ หากเหตุแทรกแซงนั้นมีน้ำหนักพอที่จะทำให้เกิดผลเสียหายสุดท้ายขึ้น และผู้กระทำคนแรกอาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดเหตุแทรกแซงนั้น ผู้กระทำคนแรกก็ต้องรับผิดชอบแต่หากเหตุแทรกแซงนั้นผู้กระทำคนแรกไม่สามารถคาดหมายได้ก็ทำให้ขาดความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำอันแรกกับผลสุดท้าย และทำให้ผู้กระทำคนแรกต้องรับผิดชอบเพียงเท่าที่ตนเองก่อขึ้นเท่านั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1898/2518 ลูกจ้างของจำเลยขับรถชนรถของโจทก์ ยางที่โจทก์รับจ้างบรรทุกมาในรถถูกคนลักไปเป็นผลโดยตรง โจทก์ใช้ราคายางแก่ผู้ว่าจ้างไปแล้ว โจทก์รับช่วงสิทธิของเจ้าของยางที่จะเรียกให้จำเลยใช้ราคายางซึ่งหายไปโดยจำเลยต้องรับผิดชอบนี้ด้วย แต่จะเรียกดอกเบี้ยตั้งแต่วันทำละเมิดก่อนวันที่โจทก์รับช่วงสิทธิไม่ได้

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ บัณฑิตกฎหมายเหต้ายฎีกาไว้ดังนี้ “ลูกจ้างของจำเลยทำละเมิดโดยขับรถชนรถที่บรรทุกยางเป็นผลโดยตรงให้คนลักยางที่ตกจากรถไป แสดงว่าศาลถือหลักวิญฉัยความสัมพันธ์ระหว่างความผิด คือ ประมาทเลินเล่อในการขับรถ กับผลคือ ความเสียหายแก่ยางรถที่ถูกลัก โดยใช้ทฤษฎีเงื่อนไข ถ้าไม่มีการละเมิดผลก็ไม่เกิด ไม่ใช้ทฤษฎีเหมาะสมคือเหมาะสมที่จะเกิดผลเช่นนั้นจากการละเมิด อย่างไรก็ดี การที่มีคนที่สามเข้ามาลักยางหลังจากที่เกิดเหตุคือรถชนกันแล้วเป็นเหตุแทรกแซงที่เกิดขึ้นใหม่ ตามหลักจะต้องวิญฉัยว่าเป็นที่คาดหมายได้หรือไม่ว่าน่าจะเกิดเช่นนั้นอันเป็นผลจากการละเมิดในครั้งแรก โดยเฉพาะการที่คนภายนอกทำ ความเสียหายขึ้น โดยจงใจ หลักในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลในทางแพ่งกับทางอาญาต่างกัน ในทางอาญานุคคลจะต้องรับผิดชอบในการกระทำที่บุคคลทำความผิด โดยเจตนาที่ต่อเมื่อเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 84,85,86 แต่ในทางแพ่งนั้น แม้ผู้อื่นทำผิดโดยจงใจ ถ้าเป็นที่คาดหมายได้ว่าเป็นผลที่บุคคลภายนอกกระทำโดยจงใจนั้น โดยอาศัยหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 222 วรรคสอง ที่ว่าแม้ความเสียหายเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษแต่ถ้าคาดเห็นได้ ความรับผิดชอบที่จะต้องให้ค่าเสียหายในพฤติการณ์นั้นยังคงมีอยู่ จำเลยจึงต้องรับผิดชอบในผล ที่มีคนมาลักยางที่ตกจากรถไปเพราะเหตุที่เกิดจากคนของจำเลยประมาทเลินเล่อ”

## **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง**

### **กรณีกระทำโดยจงใจ**

#### **๑. การอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน**

การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยไม่ได้ใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านที่ว่างอยู่ ถือเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิด (พ.ที่ อ.๓๗/๒๕๕๒)

#### **๒. การจัดซื้อที่ดิน**

การที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน โดยไม่มีการนำราคาประเมินของทางราชการและราคาที่ดินที่เคยมีการซื้อขายกันจริงมาเปรียบเทียบ เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจ่ายเงินเพื่อที่ดินเกินกว่าที่ควรต้องเสีย ถือเป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ (พ.ที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๑)

#### **๓. การจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ลูกจ้าง**

การที่เจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ลูกจ้างเกินกว่าสิทธิที่ควรจะได้รับ โดยมีพฤติการณ์ได้รับประโยชน์จากการพิจารณาอนุมัติดังกล่าว ถือเป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อทางราชการ (พ.สงขลา ที่ ๑๖๓/๒๕๕๐)

### **กรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**

#### **๑. การตรวจรับงานจ้าง**

การที่กรรมการตรวจการจ้างทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเพิ่มและลดงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร โดยไม่เป็นไปตามระเบียบและไม่ตรวจสอบราคาที่แท้จริง จนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย เนื่องจากงานส่วนที่ลดมีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่มเติม ถือเป็นการกระทำด้วย ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ.๑๓/๒๕๔๘)

#### **๒. การควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชา**

๒.๑ การที่เลขานุการไม่ตรวจสอบใบเบิกเงินที่ผู้ช่วยเลขานุการเสนอ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตยกยอกเงินของทางราชการ ย่อมเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ. ๒๑๔/๒๕๔๕)

๒.๒ การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงาน ด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ของรัฐไม่จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากรอันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตยกยอกเงิน ถือว่ากระทำการ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ. ๓๒/๒๕๕๐ ที่ อ.๓๓/๒๕๕๐ ที่ อ.๔๕๖/๒๕๕๐)

## **๒. การควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชา**

๒.๓ การที่ผู้บังคับบัญชาลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมไว้ล่วงหน้าและไม่ทำลายใบเสร็จดังกล่าวก่อนที่จะย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น จนทำให้ผู้ได้บังคับบัญชานำใบเสร็จไปเรียกเก็บเงินเพื่อประโยชน์ส่วนตนถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๑๒๘๗/๒๕๕๖)

๒.๔ การที่ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตยกเงินถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๔๗๐/๒๕๕๐)

## **๓. การอนุมัติให้จ่ายเงินของทางราชการ**

การที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินของทางราชการ โดยไม่ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานทั้งที่ปรากฏพิรุณ โดยชัดแจ้ง ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การที่กรรมการตรวจรับสินค้า ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ.๓๓๘-๓๓๙/๒๕๕๕)

## **๔. การเก็บรักษารถยนต์ของทางราชการ**

๔.๑ การนำรถยนต์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักของตนเป็นประจำทุกวัน โดยสถานที่ดังกล่าวไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่คนทั่วไปใช้ร่วมกันและไม่ได้มีการจัดเวรยาม จนเป็นเหตุให้รถยนต์ดังกล่าวถูกขโมยไปข่มถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ.๓๖๒/๒๕๕๕)

๔.๒ การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้รถยนต์ของทางราชการจอดรถยนต์ดังกล่าวไว้นอกรั้วบริเวณหน้าบ้านพัก ทั้งที่สามารถนำรถยนต์เข้าไปจอดภายในบ้านพักเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการสูญหาย ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ.๔๖๒/๒๕๕๑)

## **๔. การเก็บรักษารถยนต์ของทางราชการ**

๔.๓ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์และขออนุญาตนำรถยนต์ของทางราชการมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของตน ทราบว่าพนักงานขับรถยนต์ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของตนในเวลาอันสมควร แต่มิได้เอาใจใส่ติดตามรถยนต์กลับคืนมาให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำ และมีใ้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเป็นเหตุให้พนักงานขับรถยนต์นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุ ถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการ (พ.ที่ อ.๕๔๕/๒๕๕๑)

### **๕. การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง**

๕.๑ ผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีหน้าที่จดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวันพร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานเพื่อรายงานคณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ การที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างไปดูแลงานบางวันและมีได้จดบันทึกการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมเป็นรายวัน และบันทึกรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานและวัสดุที่ใช้ เพื่อรายงานให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบทุกสัปดาห์ ถือว่าผู้ควบคุมงานก่อสร้างไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ.๒๖๗/๒๕๕๐)

### **๕. การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง**

๕.๒ การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานก่อสร้างอาคาร โดยไม่ได้มีการปรับลดค่าจ้างก่อสร้างจากการเปลี่ยนแปลงเสาเข็มและการไม่ติดตั้งระบบแจ้งเหตุเพลิงไหม้เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๑๐๒๒/๒๕๕๐)

**กรณีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**

### **๖. การดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการ**

กรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รักษาความปลอดภัย และทรัพย์สินของทางราชการ ได้หลับในขณะปฏิบัติหน้าที่ เป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาความเรียบร้อย และความปลอดภัยตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๒๕๔/๒๕๕๐)

### **๗. การควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ของทางราชการ**

การที่เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลวัสดุครุภัณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน โดยได้ส่งมอบกุญแจให้กับผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งไม่ทำเป็นหนังสือส่งมอบให้ถูกต้อง เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑)

### **๘. การส่งคืนของกลาง**

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิเสธไม่ส่งคืนของกลางที่ยึดไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๑๕๗๖/๒๕๔๕)

### **๙. การดำเนินคดีกับผู้รับจ้าง**

กรณีที่เจ้าหน้าที่พัสดุไม่ดำเนินคดีกับผู้รับจ้างที่ก่อสร้างถนนชำรุดบกพร่องให้ชำระค่าซ่อมแซมถนนจนคดีขาดอายุความ ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่พัสดุปล่อยปละ



ละเอียดไม่ตรวจสอบการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา และสั่งการให้ผู้ได้บังคับบัญชาคำเนินการโดยไม่ตรวจสอบว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ถือเป็น การกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ (พ.กลาง ที่ ๑๗๘๕/๒๕๕๐)

#### **๑๐. การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อสั่งจ่ายเงินของทางราชการ**

กรณีที่มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คโดยไม่ได้ตรวจสอบว่าได้มีการขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมเช็คแล้วหรือไม่ เป็นเหตุให้มีผู้ทุจริตนำเช็คไปเบิกเงินสดจากธนาคารและนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหลายครั้งถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๕๔๕/๒๕๕๐, พ.สงขลา ที่ ๗๒/๒๕๕๐)

#### **๑๑. การตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าในท่าเทียบเรือ**

กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์ ไม่ได้ไปตรวจและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์ด้วยตนเอง แต่กลับลงนามรับรองการตรวจในเอกสารการส่งออก เป็นเหตุให้ผู้ส่งออกทำการทุจริต โดยนำไปขนสินค้าออกมารับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๕๓๕/๒๕๕๐)

#### **๑. การตรวจรับงานจ้าง**

การที่คณะกรรมการตรวจการจ้างรับรองว่าผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จ ทั้งที่งานไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา โดยไม่ได้ออกไปตรวจวัดผลงานที่ส่งมอบจริงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวน แต่ได้รับผลงานน้อยกว่าตามสัญญา เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๑๕๘๕/๒๕๔๕)

#### **๒. การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง**

กรณีที่เจ้าหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างโดยไม่ได้ใช้ตารางค่า Factor F ที่เป็นปัจจุบัน จนทำให้ราคากลางงานก่อสร้างมีค่าสูงเกินกว่าที่ควร ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ระยอง ที่ ๔๗/๒๕๕๐)

#### **๓. การจ่ายเงินค่าจ้าง**

๓.๑ การที่เจ้าหน้าที่คำนวณค่าแรงงานและภาษีมูลค่าเพิ่มผิดพลาด เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างเอกชนได้รับค่าจ้างเกินกว่าสัญญา เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.กลาง ที่ ๑๔๒๕/๒๕๕๐)

๓.๒ การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างทั้งที่ผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญา เป็นการฝ่าฝืนต่อระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน อันเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ขอนแก่น ที่ ๑๓๓/๒๕๕๑)

## กรณีที่ไม่เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

### ๑. การตรวจและลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงิน

เมื่อปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลมีหน้าที่เพียงตรวจผ่านฎีกาเฉพาะที่หัวหน้างานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินเสนอ เพื่อให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาเบิกจ่ายเงินต่อไปเท่านั้น การที่ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลลงนามตรวจผ่านฎีกาโดยไม่ได้ตรวจสอบหนี้ที่ไม่มี การตั้งฎีกา จึงไม่ถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจึงไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ (พ.ที่ อ.๖๒/๒๕๔๘)

### ๒. การอยู่เวรดูแลสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการ

กรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เวรดูแลรับผิดชอบสถานที่และทรัพย์สินของทางราชการหลังจากปฏิบัติหน้าที่ตามปกติต่อเนื่องจนถึงวันรุ่งขึ้นและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามปกติต่อไป โดยคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐนอนพักผ่อนระหว่างปฏิบัติหน้าที่ และไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการอยู่เวรไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบสถานที่และทรัพย์สินเชิงวิญญูชนพึงกระทำในการดูแลทรัพย์สินของตนแล้ว หากเกิดความเสียหายในขณะที่เจ้าหน้าที่เข้าไปพักผ่อนเฝ้าระวังเหตุอยู่ในอาคารอื่น ย่อมไม่อาจถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ.๗๕/๒๕๔๘)

### ๓. การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง

การที่กรรมการกำหนดราคากลางซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้ค่า Factor F ที่เป็นเรื่องทางเทคนิคเฉพาะของงานก่อสร้าง ได้ลงลายมือชื่อกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง โดยเชื่อว่าการคิดคำนวณราคากลางของกรรมการร่วมซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่งานประจำเกี่ยวกับด้านช่างโยธาเป็นการคิดคำนวณที่น่าจะถูกต้องแล้ว เป็นการกระทำที่อยู่ในวิสัยและพฤติการณ์ของวิญญูชนพึงกระทำ จึงไม่เป็นการประมาทเลินเล่อ (พ.ขอนแก่น ที่ ๔๑๗/๒๕๕๐, ๓๒๕/๒๕๕๐ และที่ ๑๖๗/๒๕๕๑)

### ๔. ความรับผิดชอบของพนักงานขับรถ

การที่เจ้าหน้าที่ขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งไม่ได้แสดงให้เห็นว่า เป็นกรณีที่สามารถใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยเพื่อป้องกันความเสียหายได้อย่างไร ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีรถยนต์บรรทุกเร่งเครื่องแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของเจ้าหน้าที่อย่างกะทันหัน การอ้างว่าเจ้าหน้าที่ขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้ง เพียงประการเดียว จึงยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (พ.ที่ อ.๑๐/๒๕๕๒)

### **๕. การเก็บรักษาเงินของทางราชการ**

การอ้างว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน ละเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวัน เป็นเหตุให้มีการทุจริตยกเงิน เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของทางราชการหน่วยงานของรัฐย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าเสียหายได้ (พ.ที่ อ. ๓๕๓/๒๕๕๑)

### **๖. การตรวจรับงานจ้าง**

การที่ประธานกรรมการตรวจการจ้าง เสนอความเห็นให้ขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้าง โดยเข้าใจว่ามีเหตุที่จะขยายระยะเวลาการก่อสร้างได้ตามกฎหมาย แม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเท่าที่ควร และทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับค่าปรับตามสัญญา แต่ก็ไม่ถึงขนาดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจงใจทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย (พ.กลาง ที่ ๘๓/๒๕๔๕)

### **๗. การลงลายมือชื่อในเช็คเพื่อส่งจ่ายเงิน**

การที่ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตแก้ไขจำนวนเงินเดือน และรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินในใบถอนเงิน ภายหลังจากผู้มีอำนาจ ลงลายมือชื่อ แม้ผู้มีอำนาจจะลงลายมือชื่อในใบถอนเงิน โดยมีได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษรเพื่อป้องกันการทุจริตตามที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ถือเป็นเรื่องที่เหลือวิสัยที่วิญญูชนจะป้องกันได้ ประกอบกับมิใช่ผู้มีวิชาชีพตั้งเจ้าหน้าที่การเงิน การลงลายมือชื่อดังกล่าวจึงมิใช่ผลโดยตรงหรือโดยอ้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน เป็นเพียงความบกพร่องที่ขาดความระมัดระวังเท่านั้น (พ. ที่ อ. ๓๕๘ - ๓๖๐/๒๕๔๕)

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่

ข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดจะมีบุคคลสามฝ่ายที่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องอันได้แก่ ผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือ กระทรวงการคลัง ในการพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐนั้น ในเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำเป็นละเมิดหรือไม่ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้พิจารณาเพราะเป็นเพียงกฎหมายฉบับเดียวที่วางหลักว่าละเมิดคืออะไรไว้<sup>87</sup> จากนั้นจึงพิจารณาว่า ละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและการกระทำนั้นไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แต่เป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายอาจฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>88</sup> ซึ่งคดีนี้ประเภทนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “คดีละเมิดทางแพ่ง”และผู้เสียหายต้องฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น จะมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้

---

<sup>87</sup> มติที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค จังหวัดสงขลา วันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547

“การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในคำพิพากษาต้องให้เหตุผลว่า การกระทำนั้นเป็นละเมิดหรือไม่ โดยนำองค์ประกอบของการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาอธิบาย และถ้ามีประเด็นโต้แย้งในคดีว่าการกระทำเป็นละเมิดหรือไม่ ก็จะต้องอ้างมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วย “

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

แต่หากปรากฏว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่<sup>89</sup> ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลใดระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งต้องดูตัวการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย<sup>90</sup> ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือจากการล่าช้าหรือไม่ กล่าวคือ จุดแบ่งของเขตอำนาจศาลจะอยู่ที่บทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ซึ่งอาจเรียกคดีนี้ว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” ดังนั้นแม้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ถ้าไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังกล่าว ก็ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่า เฉพาะคดีละเมิดทางปกครองเท่านั้นที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

นอกจากนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นก็ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(3) เท่านั้น แต่ผู้ฟ้องคดียังอาจฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ได้ด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะได้รวบรวมแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงมติที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗ จังหวัดสงขลา วันที่ 14 – 16 พฤษภาคม 2547 ไว้ด้วย โดยผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปแนวทางการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือเรียกว่า

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

<sup>90</sup> ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ อธิบดีศาลปกครองกลางอธิบายในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาคจังหวัดสงขลา วันที่ 14 – 16 พฤษภาคม 2547

“คดีละเมิดทางปกครอง” นั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น จะต้องมียोगค์ประกอบดังนี้

## 1. คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ หรือเรียกว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” นั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น จะต้องมียोगค์ประกอบดังนี้

### 1.1 เป็นคดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ต้องเป็นละเมิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครอง

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองได้นิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ ซึ่งได้กล่าวถึงในบทก่อนที่กล่าวมาแล้ว

### 1.2 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกระทำการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ต้องพิจารณาตามกฎหมายใดนั้น ที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ณ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 14 – 16 พฤษภาคม 2547 ได้มีการอภิปรายว่า อำนาจทั่วไปตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานต้องกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของหน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลว่าทำกิจการสาธารณะใดได้บ้างกิจการที่เป็นพันธกิจที่หน่วยงานต้องทำ ซึ่งบางกรณีหน่วยงานไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจ บางกรณีต้องใช้อำนาจ หากต้องใช้อำนาจหน่วยงานต้องออกกฎหมายเฉพาะ ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานครมีหน้าที่รักษาความสะอาด ซึ่งกรุงเทพมหานครทำได้ 2 ทาง ถ้าณรงค์ให้ประชาชนรักษาความสะอาด ก็ไม่ได้ใช้อำนาจ แต่ถ้า

ออกกฎหมายกำหนดข้อห้ามและโทษ เช่น ออกข้อบัญญัติว่าผู้ใดทิ้งขยะลงบนถนนต้องโทษปรับเป็นการใช้อำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจเหนือราษฎรของหน่วยงานทางปกครองมีได้ 3 กรณี คือ

- การออกกฎ
- การออกคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
- การกระทำทางกายภาพ ซึ่งการกระทำทางกายภาพมีข้อพิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ ถ้าไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ถ้าเกิดจากการใช้อำนาจและก่อให้เกิดความเสียหาย ก็อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

ในปัจจุบันมีแนวโน้มว่า การกระทำใดที่ในตัวเองเป็นบริการสาธารณะโดยตรงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายจัดตั้ง เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ถ้าเป็นการกระทำทั่วไปที่ไม่ได้ทำบริการสาธารณะโดยตรง (เป็นเพียงอุปกรณ์หรือการส่งเสริมบริการสาธารณะ) ก็ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง<sup>91</sup>

หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นใช้อำนาจดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด หรือทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบฯลฯ ทำให้เกิดความเสียหายผู้เสียหายย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายได้ หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้ ดังกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

### 1.2.1 กรณีเกี่ยวกับการก่อสร้าง

ก) กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย

<sup>91</sup> มติที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ณ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 14 -16 พฤษภาคม 2547

“การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่าอย่างไร การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่าถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำโดยใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และจากการกระทำที่เป็นปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปซึ่งเป็นการบริการสาธารณะ โดยตรง ในเรื่องทำนองเดียวกันกับที่คณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเคยมีคำวินิจฉัยไปแล้ว”

### แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้มีคำวินิจฉัยวางแนวเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในคดีเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดังนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองโดยการถมดิน ตอกเสาเข็ม สร้างเขื่อน สร้างทาง และขุดลอกคูคลองเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในการเกษตร การอุปโภค การป้องกันอุทกภัย การทำสถานที่ออกกำลังกายและพักผ่อน และการกำหนดจุดทำสะพานข้าม ถือเป็น การใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบบริการสาธารณะ

- เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และมาตรา 39 มาตรา 56 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 การที่เทศบาลนครเชียงใหม่ดำเนินการตามโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมริมฝั่งแม่น้ำปิงด้วยการถมดิน ตอกเสาเข็ม สร้างเขื่อนและสร้างทางเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่เดินออกกำลังกายและพักผ่อน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคำขอให้เทศบาลระงับหรือยุติโครงการริมฝั่งแม่น้ำปิงเฉพาะส่วนที่ก่อหรืออาจจะก่อความเสียหายแก่ผู้อื่น คดีไ้วินิจฉัยว่าจะมีการทบทวนแก้ไขเสียก่อน เป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองงดเว้นการกระทำโดยกำหนดเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ข้อหานี้จึงอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 24/2545)

- คดีฟ้องว่า การก่อสร้างทางด่วนสายปากเกร็ด – บางปะอิน ทำให้ผู้อาศัยในหมู่บ้านได้รับความเดือดร้อนในด้านการจราจร มีวัสดุก่อสร้างกีดขวางทางเข้าออกที่ระบายน้ำอุดตัน และมลภาวะเป็นพิษเพราะฝุ่นฟุ้งกระจาย ขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยแก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าว ถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 กำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใดๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ ทั้งนี้ กทพ. จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษ โดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนและผู้ใช้ทางด่วนด้วย เมื่อปรากฏว่าการก่อสร้างทางด่วนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในหมู่บ้าน จนกระทั่งมีการทำหนังสือ



ร้องเรียนขอความเป็นธรรมและขอให้ กทพ.แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดจากการก่อสร้าง จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางด่วนเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจอำนาจตามกฎหมายของ กทพ. (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 33/2545)

- กรณีกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีถนนตามพระราชบัญญัติบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 ประกอบมาตรา 89(6) กำหนดแนวถนนโดยผายปากสำหรับเลี้ยวรถรถล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วงไปได้ นั่น ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีอยู่ มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด อนึ่ง กรณีนี้ไม่ใช่การโต้แย้งกันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทเพราะกรุงเทพมหานครไม่ได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี<sup>92</sup> (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 10/2546)

- องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกอันเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนตามมาตรา 67(1) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการขุดลอกคูระบายน้ำเพื่อประโยชน์แก่การเกษตร การอุปโภค การป้องกันอุทกภัย ตลอดจนการกำหนดจุดทำสะพานข้าม และรายละเอียดอื่น ๆ นั้น ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังกล่าว ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง และการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำสะพานข้าม และปรับสันคูระบายน้ำเพื่อเป็นทางสัญจรรวมทั้งขยายเขตการไฟฟ้าขึ้น ก็เป็นคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนจากการกระทำละเมิดที่ถูกฟ้องร้อง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) กรณีพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 32/2546)

<sup>92</sup> ข้อสังเกต ในคดีนี้กรุงเทพมหานครมิได้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี หากมีประเด็นโต้แย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประเด็นพิพาทหลักจะเปลี่ยนไปว่า ศาลต้องพิจารณาให้ได้รับความเสียก่อนว่าที่ดินที่พิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาสหสิทธิในที่ดินพิพาทต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 28/2546

- กรณีฟ้องว่ากรุงเทพมหานครว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ทำการก่อสร้างเขื่อนกั้นดินริมคลองเป็นเหตุให้ที่ดินของเอกชนที่อยู่ข้างเคียงทรุดตัว บ้านเรือนได้รับความเสียหายเมื่อกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีและก่อสร้างออกแบบเขื่อนก็เพื่อประโยชน์ในการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร การก่อสร้างเขื่อนกั้นดินในกรณีนี้จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น จึงเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 14/2547)

#### แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

การฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐก่อสร้างทางหลวง ขุดลอกคลองหรือลำห้วยสร้างสิ่งปลูกสร้างรुक้ำ หรือว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการดังกล่าวแทน และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายนั้น แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะกระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการก่อสร้างนั้นหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่<sup>93</sup>

- กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) คลองน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าจ้างผู้รับจ้างดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนน ต่อมาผู้รับจ้างได้นำรถแบคโฮพร้อมอุปกรณ์เข้าไปทำการขุดคูส่งน้ำและถมถนนในที่ดินของผู้เสียหาย ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการกระทำของผู้รับจ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีว่าจ้างผู้รับจ้างให้ดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติและไม่ใช่ละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่าการขุดคูส่งน้ำและถมถนนตามคำฟ้องเป็นการจัดให้มีทางน้ำและทางบกตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 มาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งในสัญญาจ้างเป็นการกำหนดแนวและขุดคูส่งน้ำขึ้นมาใหม่ โดยผู้ว่าจ้างมีอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามสัญญาได้ ดังนั้น ถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลคลองน้อยใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก โดยมอบหมายผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทนจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545 ประชุมใหญ่)

<sup>93</sup> อย่างไรก็ตามมีบางคดีที่ข้อเท็จจริงคล้ายกัน แต่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 36/2554 (หน้า24), 196/2545(หน้า24), 286/2545(หน้า24) และ 2090/2545(หน้า24)

- กรณีฟ้องว่า แขวงการทางสุราษฎร์ธานีมอบหมายให้บริษัทเอกชนก่อสร้างทางหลวง ทำให้บ้านผู้ฟ้องคดีเกิดรอยร้าวจากแรงสั่นของเครื่องจักรและมีการวางท่อระบายน้ำไว้ตรงกับบ้านผู้ฟ้องคดีทำให้บ้านเสียหายเวลาน้ำไหลหลาก และการถมดินทำถนนทำให้รั้วบ้านแตกร้าวและท่อระบายน้ำจากสวนของผู้ฟ้องคดีถูกฝังกลบ ระบายน้ำไม่ได้ ทำให้น้ำท่วมขังสวนและต้นผลไม้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อแขวงการทางสุราษฎร์แล้ว แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถช่วยเหลือได้เพราะไม่อยู่ในเขตทางหลวง ศาลปกครองสูงสุด โดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า แขวงการทางสุราษฎร์ธานีเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักทางหลวงที่ 14 กรมทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปรับปรุงและรักษาทางหลวง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปตามมาตรา 6(32) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมฯ แต่การดำเนินการต่าง ๆ ของแขวงการทางฯ กรมทางหลวงอาจมีทั้งกรณีที่จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายและกรณีที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย สำหรับงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะ แม้ว่าแขวงการทางฯ จะมอบหมายให้บริษัทเอกชนดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินแทนก็ตาม กรณียังถือว่างานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินเป็นการดำเนินการของกรมทางหลวงซึ่งมีอำนาจ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากการก่อสร้างทางหลวงดังกล่าว จึงเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของแขวงการทางกรมทางหลวง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 159/2546 ประชุมใหญ่)

- กรณีฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจ้างนิติบุคคลเอกชนเข้าไปขุดคลองและถมดินเพื่อทำให้เป็นถนนในที่ดินของราษฎร วินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา 16 (2) แห่งพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และมาตรา 67 (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การที่องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจ้างนิติบุคคลเอกชนทำถนนอันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงถือเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การกระทำของนิติบุคคลเอกชนดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การเข้าไปขุดดินและถมดินเพื่อทำถนนในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 382/2545)

- กรณีฟ้องว่า สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัดชุมพรบุกรุกเข้าไปในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำลายทรัพย์สินและพืชผลทางเกษตรได้รับความเสียหาย โดยอ้างว่า

เป็นโครงการขุดลอกคลองในพื้นที่หมู่บ้าน วินิจฉัยว่า การดำเนินการตามโครงการขุดลอกครองของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ในการบูรณะและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชนบทที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 (2) ประกอบกับมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทคั้งนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินและพืชผลทางเกษตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 618/2545)

- การที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคและการให้บริการสาธารณะในเขตความรับผิดชอบตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ขุดลอกคูน้ำสาธารณะโดยมีประธานสภาขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำชี้ให้ดำเนินการ เป็นการใช้อำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 642/2545)

- การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจ้างนิติบุคคลให้ถมดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะประโยชน์เพื่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาอาชีพและรายได้ ถือเป็นการดำเนินการจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งเป็นการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯจึงเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม การที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการดังกล่าวทำให้ปิดกั้นถนนและทางน้ำที่ผู้ฟ้องคดีใช้สัญจรไปมา จนไม่อาจใช้น้ำจากหนองน้ำหรือระบายน้ำออกจากที่ดินได้ เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังที่ดินของผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2546)

- การที่สำนักงานเขตบางแคมิหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่บุกรุกถนนสาธารณะทำให้ถนนสาธารณะอยู่ในสภาพเดิม รวมถึงหนังสือแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจหน้าที่รักษาทางบกและตรวจรักษาที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา 118 และมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ และมาตรา 9(1) และมาตรา 108 ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องว่า การออกหนังสือของสำนักงานเขตบางแคทั้งสองฉบับดังกล่าวมีลักษณะกลั่นแกล้งและประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง เพราะข้อเท็จจริงและหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าไม่มีทางสาธารณะประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติยศ และความเชื่อถือ และเรียกค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการฟ้องกล่าวหาว่าสำนักงานเขตบางแคซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของกรุงเทพมหานคร ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 593/2546)

- กรณีฟ้องว่า เทศบาลตำบลป่าซางดำเนินการก่อสร้างถนนคอนกรีตตามโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเลียบแม่น้ำ โดยรายงานเท็จว่าที่ดินที่แนวถนนตัดผ่านชาวบ้านได้ยินยอมบริจาคให้แล้ว เมื่อเทศบาลฯ ร่วมกับเจ้าหน้าที่โยธาฯ บุกรุกเข้ารังวัดทำแนวเขตเพื่อสร้างถนนในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีรั้วล้อมรอบอย่างชัดเจน โดยมีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธร อำเภอป่าซาง โดยกล่าวโทษผู้รับเหมาก่อสร้างที่ให้คนงานและลูกจ้างนำรถเครื่องจักรกลเข้าขุดไถปรับพื้นที่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ดินไม้และพืชผักสวนครัวเสียหาย และสภาพของดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสื่อมคุณภาพไป วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 596/2546)

- การตั้งผู้คุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ประกอบกับพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พุทธศักราช 2477 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าองค์การ โทรศัพท์ตั้งผู้คุมสายโทรศัพท์ (ตู้ผ่าน) และเสาโทรศัพท์ขวางทางเข้าออกหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดีเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะไม่สามารถขายตึกแถวได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 124/2545)

- การตั้งผู้ยามตำรวจบริเวณสี่แยก เมื่อสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบัวทอง เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยแก่ประชาชนในเขตรับผิดชอบ ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดอาญาในเขตอำนาจรับผิดชอบ และป้องกันและปราบปรามการกระทำผิด และประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 25 บทที่ 6 ที่ว่าด้วยยามประจำตัว

ยาม กำหนดให้ห้องที่ซึ่งมีประชาชนหนาแน่นหรือมีความสำคัญเป็นพิเศษ สมควรที่จะได้จัดให้มี ตำรวจยามคอยตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยเป็นประจำอยู่ในห้องที่นั้นๆ ตลอดเวลาโดย ใกล้ชิด และให้มีตำรวจประจำผู้ยามเพื่อเป็นกำลังช่วยเหลือประจำห้องที่ ดังนั้น การตั้งผู้ยามตำรวจ บริเวณสี่แยกบางพลู จึงเป็นการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและจากกฎ เมื่อผู้ฟ้อง คดีอ้างว่าการตั้งผู้ยามตำรวจบังหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการได้ คดีนี้จึง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2547)

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดบุกรุกที่ดิน โดยไม่มีการ เวนคืน เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

- กรณีฟ้องว่า การประปาส่วนภูมิภาคบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยเข้าไป ก่อสร้างเสาคอนกรีตและวางท่อประปาล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอรังวัด สอบเขตที่ดิน กรมทางหลวงคัดค้าน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีนำรังวัดรุกล้ำทางหลวงแผ่นดินเข้า พนักงานที่ดินสอบสวนใกล้เคียงแล้วคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ จึงแจ้งให้ไปใช้สิทธิทางศาล วินิจฉัยว่า แม้คดีนี้จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างกรมทางหลวงกับผู้ ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมาฟ้องว่า กรมทางหลวงและการประปาส่วนภูมิภาคกระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดี โดยการประปาส่วนภูมิภาคเข้าไปสร้างเสาคอนกรีต และวางท่อประปาผ่านที่ดินของผู้ ฟ้องคดี โดยที่ยังไม่มีการเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน จึงถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ กระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ 252/2546)

- กรณีฟ้องว่ากระทรวงอุตสาหกรรม การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและ เจ้าหน้าที่ยื่นคำวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตาม กฎหมายและดำเนินการรับจ้างขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เวนคืนที่ดิน ตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทน วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 123/2545 )

ข) กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างที่เป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

#### แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

กรณีกรุงเทพมหานครไม่ใช้ความระมัดระวังในการปักเสาไฟฟ้าให้มีความ มั่นคงแข็งแรงเป็นเหตุให้เสาไฟฟ้าล้มพาดรถยนต์และกรณีก่อสร้างสะพานลอยเป็นเหตุให้อาคาร

แต่กร้าวทำให้เกิดความเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่

- กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่กรุงเทพมหานครไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปักยึดเสาไฟฟ้าให้มีความมั่นคงแข็งแรงเป็นเหตุให้เสาไฟฟ้าล้มลงฟาดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 5/2545)

- กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการไม่ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างสะพานลอยของบริษัทผู้รับเหมาเป็นเหตุให้อาคารร้านค้าของเอกชนแต่กร้าวได้รับความเสียหายเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 17/2545)

#### แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการก่อสร้างที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนี้

- การที่องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจ้างนิติบุคคลดำเนินการก่อสร้างถนน องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ใช้อำนาจหรือมอบหมายให้ผู้รับจ้างใช้อำนาจแทนแต่อย่างใด หากการก่อสร้างถนนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดี ย่อมมิใช่การละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 36/2545)

- องค์การบริหารส่วนตำบลว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ดำเนินการปรับปรุงถนนลูกรังโดยการนำลูกรังมาถมเพื่อปรับปรุงถนน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการปรับปรุงถนนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหักพังเสียหายตลอดแนวที่ดินการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากสัญญาจ้างปรับปรุงถนนลูกรังซึ่งเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด คือ เป็นตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิใช่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำให้ทรัพย์สินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 196/2545)

#### **1.2.2 กรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน**

กรณีได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินเกี่ยวกับการรังวัด การออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ก) การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่

แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

- ฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีกรรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส.3ก. เพราะเหตุออกทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่นเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมาจากเจ้าของเดิมเสียหาย เมื่อกรรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้รับผิดชอบในการออก น.ส.3 ก. ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหลักฐานต่างๆและได้ออก น.ส.3ก. โดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้สุจริตได้รับความเสียหาย ต้องสูญเสียที่ดินตาม น.ส.3ก. นั้น วินิจฉัยว่า โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทด้วย แต่กล่าวอ้างว่ากรรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินออก น.ส.3ก. โดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ถือว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการละเมิดและเรียกค่าเสียหายไม่ใช่คดีโต้แย้งสิทธิในทรัพย์สิน และโดยที่กรรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบและพิจารณาออก น.ส.3ก. ให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ รวมทั้งอำนาจในการเพิกถอน น.ส.3ก. ด้วย และคำสั่งเพิกถอนก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3ก.) จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 12/2547)

ข) การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่

แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

- การฟ้องขอให้กรรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายกรณีช่างรังวัดที่ดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี วินิจฉัยว่า ตามมาตรา 69 ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้การรังวัดสอบเขตที่ดินที่มีผู้คัดค้านและไม่สามารถตกลงกันได้ คู่กรณีต้องไปฟ้องศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งการรังวัดสอบเขตข้างเคียง และต่อมาไปขอรังวัดสอบเขตที่ดินของตนเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชนต่อเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมตามคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 4/2545 มิใช่คดีปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 297/2545)

**1.2.3 กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**

กรณีได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร เจ้าหน้าที่กรม



ป่าไม้ ได้กระทำการจับกุมสอบสวนดำเนินคดีโดยไม่ชอบ หรือพนักงานอัยการส่งหมายเรียกพยาน ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

ก) การไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอาจถือเป็น การละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่

#### คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

- กรณีฟ้องว่า พนักงานสอบสวนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนของการค้นของกลางในคดีอาญาทำให้ ผู้ฟ้องคดีเสียหายนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การค้นของกลางในคดีอาญาเจ้าพนักงานผู้ยึด ของกลางต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประกอบกับประมวลระเบียบ ตำรวจ ซึ่งกำหนดให้เจ้าพนักงานยึดสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานจนกว่าคดีจะถึงที่สุด การ ฟ้องว่าพนักงานสอบสวนค้นรถยนต์ของกลางโดยไม่รับฟังพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีและคดียัง อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล จึงเป็นการโต้แย้งว่าพนักงานสอบสวนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการค้นรถของกลาง อันเป็นคดีมีข้อพิพาทว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตาม กฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 140/2545)

#### **1.2.4 กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง**

ก) การกระทำของเจ้าหน้าที่ตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่เป็นการ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจทางปกครอง ได้แก่

- กรณีฟ้องว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่อประกาศขาย ทอดตลาดและระบุคุณสมบัติเกี่ยวกับลักษณะที่ดินและที่ตั้งของที่ดินไม่ตรงตามความจริง ทำให้ผู้ ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาจะซื้อขายที่ดินและวางมัดจำไว้ แต่ปรากฏว่าที่ดิน ไม่มีลักษณะและคุณสมบัติ ตามประกาศและไม่ตรงตามเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่จะซื้อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ศาลเห็นว่าการขาย ทอดตลาดทรัพย์สินตามคำสั่งศาลแพ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดีตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานบังคับคดีกระทำการดังกล่าว โดยประมาทเลินเล่อและไม่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรนั้น จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วย กฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 539/2546)

ข) การกระทำของเจ้าหน้าที่ตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่เป็นการ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ได้แก่

กรณีฟ้องว่าการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งศาลยุติธรรมหรือตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ศาลปกครองวินิจฉัยว่าหลักการกระทำดังกล่าว มิใช่การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง โดยมีเหตุผลในการวินิจฉัยดังนี้

- กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีเจ้าพนักงานบังคับคดีละเลยต่อหน้าที่ ไม่ทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดไว้ตามคำพิพากษาของศาล เป็นกรณีที่ขอให้ศาลปกครองก้าวล่วงไปวินิจฉัยถึงการกระทำของเจ้าพนักงานบังคับคดีว่า ดำเนินการบังคับคดีโดยฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติลักษณะ 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือไม่ ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 296 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมที่พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีได้ไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 109/2545)

### 1.2.5 กรณีเกี่ยวกับการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ

ก) การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เป็นการกระทำละเมิด โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่

#### แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบียดบังยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ ทำให้ทางราชการเสียหาย เป็นการละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่

- การที่กรรมการแพทย์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดำเนินการยื่นแบบคำขอยืมเงินสวัสดิการฯ เพื่อทอดรองจ่ายเป็นค่านั่งสือและวารสารสำหรับใช้ในงานห้องสมุดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ปลอมลายมือชื่อผู้บังคับบัญชาเพื่อสลักหลังเช็คที่ได้รับมอบและเบียดบังยกยอกเงินตามเช็คไปโดยเจตนาทุจริต เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 14/2546)

- การที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่จัดทำเช็คจำนวน 9 ฉบับซ้ำซ้อนกับเช็คที่ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ทำสัญญาประกันซึ่งได้รับเงินประกันตัวผู้ต้องหาคืนไปแล้ว และได้เบียดบังเอาเงินที่ตนเองมีหน้าที่ดูแลไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 22/2546)

ข) การกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย

แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

: การขับรถ

- คดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการขับรถยนต์ของลูกจ้างประจำตำแหน่งพนักงานขับรถของกรุงเทพมหานคร เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 1/2545<sup>94</sup>)

: การรักษาพยาบาลของแพทย์

- คดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการรักษาพยาบาลผู้ป่วยของแพทย์เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 2/2545)

: กรณีเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิด

- กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย ณ สถานที่ทำลายวัตถุระเบิดของกรมสรรพาวุธทหารบก ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอันเป็นเพียงปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 34/2546)

: การตัดฟันต้นไม้ในที่ดินซึ่งเอกชนมีสิทธิทำกิน

- กรณีฟ้องว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชเข้าไปตัดฟันป่าล้มในที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิทำกิน ในที่ดินซึ่งได้รับจัดสรรมาจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อ

<sup>94</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 1/2545

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมาตรา 86 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครตำแหน่งพนักงานขับรถ ขับรถยนต์บรรทุกเก็บขยะในวันเกิดเหตุเป็นการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนกระทำได้กระทำไป ซึ่งการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ คือ การขับรถ ไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดไม่พอใจในการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตาม 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ความเสียหายในคดีนี้จึงมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ

การเกษตรทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีปลูกต้นปาล์มบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น ประเด็นหลักที่คู่กรณีโต้แย้งกันจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งศาลต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิทำกินหรือเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงจะสามารถพิจารณาได้ว่าการกระทำของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ศาลยุติธรรม และการพิจารณาเรื่องการทำละเมิดและการพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นมูลคดีที่เกี่ยวข้องกัน จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกัน (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 16/2547)

#### แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

: การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

- การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามมาตรา 249 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2544)

- การรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้พิพากษาเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครองในการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองประกอบกับศาลยุติธรรม ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง และผู้พิพากษาก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 128/2545)

: การขับรถ

- กรณีฟ้องว่าลูกจ้างของหน่วยงานทางปกครองขับรถยนต์โดยประมาทก่อให้เกิดความเสียหายนั้น การกระทำของพนักงานขับรถเป็นการปฏิบัติหน้าที่ขับรถตามปกติและไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจพนักงานขับรถที่จะใช้อำนาจต่อบุคคลอื่นได้ ถือเป็นกรกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2545 และ 637/2545)

แต่ถ้าผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคำขอของผู้เสียหายให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 180 วัน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หากมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้เสียหาย

สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 97/2544)

: การรักษาพยาบาล

- กรณีได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลที่บกพร่องผิดพลาดของแพทย์ประจำโรงพยาบาล ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยว่า การตรวจรักษาโรคโดยแพทย์ประจำโรงพยาบาล เป็นการกระทำตามหน้าที่และวิชาชีพของแพทย์ในการรักษาคอนไซ์ตามขั้นตอนและวิธีการในทางแพทย์โดยตรง แม้แพทย์จะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการตรวจรักษาโรคถือว่าเป็นการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยตามหน้าที่โดยปกติทั่วไป มิได้กระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544, 70/2544, 213/2545, 250/2545, 566/2545)

: กรณีอื่นๆ

- กรณีฟ้องว่า ข้าราชการในสังกัดกองทัพบก ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือถนนบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้กำลังทางกายภาพหรือถนน จึงมิใช่การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 299/2545)

### 1.2.6 กรณีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำของบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่มิได้หมายความว่า จะมีลักษณะเป็นคดีละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เสมอไป ดังเช่นตัวอย่างคดีของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

- การที่อธิบดีมหาวิทยาลัยมีหนังสือขอทราบข้อมูลส่วนตัวเพื่อประกอบการตัดสินใจในศาล โดยมีข้อความที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแม้หนังสือที่เป็นมูลแห่งการฟ้องคดีจะใช้ชื่อมหาวิทยาลัยเป็นหนังสือราชการและลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีในตำแหน่งอธิการบดี แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อร้องขอไปใช้ประกอบการต่อสู้คดีในศาลอาญาที่อธิการบดีถูกฟ้องในฐานะส่วนตัวมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะอธิการบดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544)

- กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัด ไม่ออกจากที่ดินพิพาทตามคำพิพากษา กองทัพบกซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีใช้กำลังทหารบุกรุกและทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น เป็นการกระทำในฐานะส่วนตัวเพราะไม่ใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ไปกระทำการดังกล่าวข้างต้นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2544)

- การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายค่าสินไหมทดแทนในการที่หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอใช้ผู้อื่นมาทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุผลส่วนตัว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545)

### 1.3 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ออกกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อขอให้ศาลเพิกถอน กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นดังกล่าว และในขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น

- กรณีผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายกรณีเจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าอาคารชุด ศาลเห็นว่า ข้อ 5 และข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2547) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ กำหนดให้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ในที่ดินมีเงื่อนไขให้ประกาศขอจดทะเบียนฯ เป็นเวลา 30 วัน ถ้าไม่มีผู้คัดค้านก็จดทะเบียนต่อ แต่ถ้ามีผู้คัดค้านให้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานและเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ให้ทำหนังสือสัญญาประนีประนอมยอมความ ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้งดดำเนินการแล้วฟ้องศาล การที่เจ้าพนักงานที่ดินงดการจดทะเบียน โอนสิทธิการเช่าห้องตามกฎหมายข้างต้น โดยไม่พิจารณาเหตุแห่งการคัดค้านว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่เพียงใดก่อน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามกฎหมายดังกล่าว เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎ จึงให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำขอจดทะเบียนฯของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2546)

- การออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินที่มีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้รูด้าเข้าไปในที่ดินของ

ผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516/2545)

อนึ่ง หากความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นของหน่วยงานของรัฐ กรณีเช่นนี้ก็จะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น

- กรณีได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ห่างไกล และได้รับอุบัติเหตุขณะปฏิบัติหน้าที่ หรือได้รับอุบัติเหตุขณะเดินทางกลับจากปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง การประสบอุบัติเหตุดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการออกคำสั่งให้ปฏิบัติงานนอกพื้นที่ ความเสียหายไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 32/2544)

#### 1.4 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เมื่อกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่หากผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ก็จะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หากผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเข้ามาในคดีพิพาทดังกล่าวด้วย กรณีก็จะ เป็นละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พร้อมกันไปด้วย

##### 1.4.1 กรณีถือว่าเป็นการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่

###### แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ละเลยไม่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำทุจริตยกยอกเงินไป ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย ถือเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

- กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาลเมืองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนาถบาลเทศบาลเมืองละเว้นการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้สถานธนาถบาลเมืองได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 7/2545)

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะผู้ปฏิบัติ แต่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ถือเป็นคดีละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

- คดีที่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการฟ้องว่ากองทัพเรือละเลยไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ออกเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างและงานอื่นกับทางราชการที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา ที่ให้สิทธิยกเลิกสัญญาโดยไม่ถือว่าเป็นผู้ทำงานและไม่รับหลักประกัน โดยที่มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่เอกชนซึ่งหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่พิจารณาช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 8/2546)

- กรณีฟ้องว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการบำบัดอากาศเสียจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะให้ได้มาตรฐานก่อนจะปล่อยออกสู่บรรยากาศ เป็นเหตุให้ฝุ่นแขวนลอยกับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ฟุ้งกระจายไปในอากาศทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 15/2546, 16/2546, 17/2546 และ 24/2546)

#### 1.4.2 กรณีที่ถือว่าไม่เป็นการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่

##### คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

การละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครองต้องเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หากเป็นเพียงการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ก็ไม่ใช่ละเมิดที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครอง เช่น

- ผู้ฟ้องคดีทำสัญญารับ โอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าจ้างก่อสร้างของห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบลผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทราบการโอนและแจ้งว่าไม่ขัดข้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงจ่ายค่าจ้างให้แก่ห้างหุ้นส่วนฯอีก ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายได้รับเงินไม่ครบ วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จ่ายเงินตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการปฏิบัติต่อภาระผูกพันที่มีต่อกันตามนิติสัมพันธ์ทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่ง



และพาณิชย์ บรรพ 2 ลักษณะ 1 หมวด 4 ว่าด้วยการ โอนสิทธิเรียกร้องเท่านั้น มิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงไม่ใช่การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 44/2545)

### 1.5 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

“การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร” หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดจนเวลาล่วงผ่านไปเกินสมควร

การที่จะพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ นั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น กรณีมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อทำไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ถ้าเป็นกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ เช่น กำหนดว่า “ให้กระทำการโดยเร็ว” ให้กระทำการโดยไม่ชักช้า”หรือ “ให้กระทำการภายในเวลาอันสมควร” การพิจารณาเรื่องดังกล่าวก็ต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปโดยพิจารณาถึงความเร่งด่วนของเรื่อง ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับความยากง่ายของเรื่องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่เพียงใด

#### แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คดีที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

- กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบแนวเขตที่ดินล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียเวลาในการประกอบอาชีพและเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยใช่เหตุ (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 3/2545)

#### แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

- ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน น.ส. 3ก. ขอรังวัดสอบเขตที่ดินต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัด ในการรังวัดสอบเขต เจ้าของที่ดินข้างเคียงคัดค้านการรังวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการรังวัดดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิครอบครองที่ดินเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดไม่มีอำนาจไต่ถามและให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดว่าสมควรร่วมคิดลงนามรับรองเอกสาร ไม่ถูกต้องและดำเนินการนานสมควร วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเพื่อการตรวจสอบเนื้อที่ดินต่อผู้ฟ้องคดีลงวันที่ 8 ตุลาคม 2543 จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกมาดำเนินการรังวัดแล้วจนกระทั่งวันที่ 8 มีนาคม 2544

เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดจึงได้แจ้งว่ามีเหตุขัดข้องเกี่ยวกับการนำชี้เขตพิพาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**1.6 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง** หมายความว่า ในการฟ้องคดีนั้นหากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดศาลก็มีสิทธิที่จะไม่รับฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเนื้อหาคดีต่ออย่างไร

**1.6.1 เงื่อนไขการฟ้องคดีมีประเด็นดังนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไมอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง**

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ประเด็นสำคัญคือ จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องกับข้อพิพาทเกิดขึ้นก่อน คนที่จะฟ้องคดีจะต้องเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไมอาจหลีกเลี่ยงได้ กรณีที่ “อาจจะ” เดือดร้อนนั้นหมายความว่า ความเดือดร้อนยังไม่เกิด แต่จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนโดยไมอาจหลีกเลี่ยงได้หากกฎหมายหรือคำสั่งนั้นมีผล

ตัวอย่าง กระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวงว่าต่อไปนี้ร้านขายยาทุกร้านจะต้องมีเภสัชกรประจำร้าน ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่เคยบังคับให้ต้องมีเภสัชกร ต่อมาเมื่อออกกฎกระทรวงแล้วก็ให้เวลาสามเดือนให้ร้านขายยาได้มีเวลาหาเภสัชกรมาประจำร้าน หมายความว่ากฎกระทรวงนี้จะใช้บังคับเมื่อครบกำหนดสามเดือนแล้ว ก่อนจะครบกำหนดสามเดือนก็มีร้านขายยาร้านหนึ่งฟ้องให้เพิกถอนกฎกระทรวงนี้โดยอ้างว่ากฎกระทรวงดังกล่าวขัดต่อพระราชบัญญัติแม่บทของกระทรวงสาธารณสุข เรื่องนี้เขามีสิทธิฟ้องเพราะหากกฎกระทรวงมีผลบังคับเขาก็ต้องหาเภสัชกรมาประจำร้าน ถ้าหาไม่ได้ก็ต้องถูกลงโทษแน่นอน กล่าวคือ เขาอยู่ในข่ายที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไมอาจหลีกเลี่ยงได้เพราะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มอีกมาก นี่คือตัวอย่างของผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไมอาจหลีกเลี่ยงได้ เขาจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

**1.6.2 การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือการยุติข้อโต้แย้งนั้น** จะต้องมีการบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ด้วย หมายความว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องเพื่อขอให้ศาลออกคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 72 หากขอให้ศาล

บังคับอย่างอื่นนอกเหนือจากในมาตรา 72 ก็ฟ้องคดีปกครองไม่ได้ คือเมื่อศาลปกครองไม่สามารถออกคำสั่งบังคับให้ศาลก็จะไม่รับฟ้อง ในคดีปกครองนั้นกฎหมายให้ประชาชนสามารถฟ้องเองได้โดยไม่ต้องมีทนายความเพื่อประหยัดค่าทนายความ ปรากฏว่าประชาชนคนหนึ่งฟ้องไม่เป็น เขียนค่าเจ้าหน้าที่ไว้ ขอให้ศาลเอาเจ้าหน้าที่ไปขังคุก เช่นนี้ศาลปกครองไม่สามารถรับฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะศาลไม่มีอำนาจสั่งขังคุก ในมาตรา 72 ไม่ได้ให้อำนาจดังกล่าวแก่ศาลไว้ มีแต่เพียงในคดีอาญาเท่านั้นมิใช่ในคดีปกครอง ในคดีปกครองนั้นมีเพียงคำสั่งบังคับให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือรับผิดชอบสัญญา หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือออกคำสั่งตามที่เจ้าหน้าที่ทะเลาะต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า แต่ไม่ให้อำนาจศาลในการสั่งขังคุกเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อคำขอบังคับดังกล่าวศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ ก็ไม่สามารถรับฟ้องไว้ได้

**1.6.3 เจื่อนใจตามมาตรา 42 วรรคสอง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42**  
 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” กล่าวคือ ถ้ามีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะในขั้นตอนของฝ่ายบริหาร ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนให้จบกระบวนการความเสียก่อน หากดำเนินการไปแล้วยังไม่ได้รับความพอใจ จึงค่อยมาฟ้องศาลปกครองได้ ถือว่าศาลปกครองเป็นที่พึ่งสุดท้ายเท่านั้น หากมีที่พึ่งอื่นๆ ก่อนหน้านั้นก็ต้องดำเนินการตามนั้นก่อน เช่น ข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งถือว่าเขาได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว เขามีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็จริงแต่ยังฟ้องไม่ได้ ทั้งนี้เพราะยังไม่ได้ทำการอุทธรณ์คำสั่งนั้นอันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายเฉพาะคือกฎหมายข้าราชการพลเรือนได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนต่างๆ เอาไว้ ดังนั้น เขาจะต้องอุทธรณ์คำสั่งตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนเสียก่อน หากยังไม่อุทธรณ์แล้วมาฟ้องศาลปกครองศาลก็จะไม่รับฟ้องเพราะขัดต่อมาตรา 42 วรรค 2 เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีกฎหมายทั่วไปคือ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองทุกชนิด ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งเอาไว้ในมาตรา 44 และ 45 กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองทุกกรณีถ้าไม่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่ง (เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนมีกฎหมายข้าราชการพลเรือนบัญญัติไว้โดยเฉพาะถึงวิธีการอุทธรณ์) ก็ต้องมาอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้เพราะถือเป็นกฎหมายทั่วไป โดยสรุปก็หมายความว่าคำสั่งทางปกครองทุกชนิดก่อนจะ

มาฟ้องศาลปกครองต้องอุทธรณ์ก่อนเสมอ หากผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่มาฟ้องศาลปกครองทันทีโดยไม่อุทธรณ์ ศาลปกครองจะไม่รับฟ้องเพราะขัดต่อ มาตรา 42 วรรคสอง ที่กฎหมายกำหนดเรื่องการบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะนั้นไม่ได้มีเฉพาะในเรื่องการอุทธรณ์เท่านั้น ยังมีเรื่องร้องทุกข์อีกด้วย เช่น ในกฎหมายข้าราชการพลเรือน หากข้าราชการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการออกคำสั่งของผู้บังคับบัญชา กรณีเป็นเรื่องการลงโทษทางวินัยต้องใช้วิธีการอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องโทษทางวินัยต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ ตามมาตรา 123, 124 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เช่น ถูกย้ายไปสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการย้ายนั้นไม่ใช่การลงโทษทางวินัยจึงอุทธรณ์ไม่ได้ ต้องใช้วิธีร้องทุกข์ ดังนั้น จะนำไปฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งไม่ได้หากยังไม่ได้ร้องทุกข์ก่อน แต่หากร้องทุกข์แล้วผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ยังยืนยันคำสั่งเดิม ข้าราชการผู้นั้นไม่พอใจจึงค่อยไปฟ้องยังศาลปกครองได้ ข้อสังเกต มาตรา 42 วรรคสอง ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ไม่ใช่บังคับกับกฎ เพราะกฎไม่มีกฎหมายทั่วไปบังคับไว้ว่าจะต้องอุทธรณ์ก่อน ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ออกกฎโดยไม่ชอบ เช่น กฎกระทรวง ก็สามารถฟ้องศาลปกครองทันทีได้เลยเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการแก้ไขเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด จึงไม่เข้ามาตรา 42 วรรคสอง สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้เลย นอกจากนี้ เรื่องการทำละเมิดหรือผิดสัญญาทางปกครองก็ไม่มีกฎหมายบังคับไว้ว่าจะต้องอุทธรณ์ก่อนเช่นกัน จึงสามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์เช่นเดียวกัน มาตรา 42 วรรคสอง จึงไม่ใช่บังคับกับเรื่องละเมิดทางปกครองหรือผิดสัญญาทางปกครองด้วย

#### 1.6.4 อายุความการฟ้องคดีปกครองหรือระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง

เรื่องนี้บัญญัติอยู่ใน มาตรา 49 – 52 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 49 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” หมายความว่า การฟ้องให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่ที่ผู้ฟ้องมีหนังสือถึงหน่วยงานทางปกครองไปแล้วไม่ได้รับการเยียวยาตามที่ต้องการ กรณีนี้เป็นการฟ้องคดีทั่วไป เช่น การฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่ใช่ นับแต่วันที่มิคำสั่งลงโทษ เพราะคำสั่งดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์ก่อนตามมาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน

สมควร ผู้ฟ้องคดีก็ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน (คือ 90 + 90) หลังจากยื่นหนังสือร้องขอให้ปฏิบัติตามหน้าที่แล้วไม่ได้รับหนังสือชี้แจงกลับ หรือได้รับแต่เห็นว่าไม่มีเหตุเหตุผล เรื่องอายุความนี้มีข้อสังเกตอยู่ในมาตรา 50 ในเรื่องของการขยายอายุความ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุนิติการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วยในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุนตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าวถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง” ในวรรคสามค่อนข้างสำคัญจะเห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องมีการแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิของตนด้วยว่า ถ้าไม่เข้าใจหรือเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการอย่างไร หรือฟ้องที่ศาลใด ในระยะเวลาเท่าใด ถ้าไม่แจ้งไว้ต้องมาแจ้งใหม่ อายุความก็ขยายออกไปเป็นหนึ่งปี กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้ผู้ออกคำสั่งแจ้งสิทธิให้ทราบเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้กฎหมาย และคดีปกครองยังให้ประชาชนฟ้องคดีเองได้โดยไม่ต้องมีทนายความอีกด้วย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 51 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี” หมายความว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดทางปกครอง ให้ชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้นต้องฟ้องภายในหนึ่งปี ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองให้รับผิดชอบตามสัญญาทางปกครองตาม (4) ต้องฟ้องภายใน 5 ปี ทั้งนี้ทั้งสองกรณี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ หรือภายใน 10 ปี นับแต่เหตุเกิด ซึ่งต่างจากการฟ้องให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งต้องฟ้องภายใน 90 วัน ส่วนในมาตรา 52 เป็นการฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลนั้นไม่มีอายุความ จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ เช่น การฟ้องเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับหนองน้ำสาธารณะ การฟ้องให้เพิกถอนการออกโฉนดของเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกโดยผิดกฎหมายนี้สามารถฟ้องได้โดยไม่มีอายุความ เพราะเป็นการฟ้องเพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาซึ่งเป็นการฟ้องเกี่ยวกับสถานะบุคคลก็ฟ้องได้โดยไม่มีกำหนดอายุความเช่นกัน นอกจากนี้ ในมาตรา 52 วรรคสอง กฎหมายยังกำหนดให้ศาลปกครองขยายอายุความได้เองหากเข้าใจเงื่อนไข คือหากมีการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นๆ หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้

**1.6.5 การฟ้องคดีปกครองจะต้องมีรายการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 45** โดยการฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะกรณีที่ฟ้องให้ชดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) โดยเสียค่าธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ก็มีกรออกกฎหมายในภายหลังว่ากรณีที่ผู้ฟ้องไม่มีเงินก็สามารถขออนุญาตศาลเพื่อฟ้องคดีและขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ขึ้นอยู่กับว่าศาลจะอนุญาตหรือไม่

#### **1.6.6 เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่นๆ**

1) ห้ามการฟ้องคดีที่เป็นการฟ้องซ้ำ คู่กรณีเดียวกันจะนำคดีเดิมที่ศาลได้ตัดสินแล้วมาฟ้องอีกด้วยสาเหตุอย่างเดียวกันกับในคดีก่อนไม่ได้ ศาลจะไม่รับฟ้อง

2) ห้ามการฟ้องซ้อน คือขณะคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองนั้น คู่กรณีเดียวกันจะยื่นฟ้องคดีเดียวกันต่อศาลปกครองอีกไม่ได้ ศาลจะไม่รับฟ้องเช่นกันเพราะเป็นการฟ้องซ้อน

3) ห้ามการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ หมายความว่า ได้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลในประเด็นเกี่ยวกับคดีและศาลได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นนั้นไปแล้ว จะมาขอให้พิจารณาหรือขอให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องนั้นอีก ศาลก็จะไม่รับพิจารณาเช่นกันเพราะถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณา

4) การฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า ถ้าการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ ให้ฟ้องหน่วยงานแทน ถ้าฟ้องเจ้าหน้าที่ศาลศาลจะไม่รับฟ้อง

### **1.7 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน**

#### **1.7.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน**

เมื่อมีการกระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้กระทำละเมิด โดยถือหลักการให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิด ซึ่งหากทำไม่ได้ ก็ต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438<sup>95</sup> บัญญัติเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนไว้ในวรรคหนึ่งโดยวางหลักทั่วไปในการกำหนดค่า

<sup>95</sup> มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

สินไหมทดแทนโดยกำหนดให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะให้มีการชดเชยกัน โดยวิธีใดและเป็นจำนวนเท่าใด ให้พิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และบัญญัติไว้ในวรรคสองเป็นการอธิบายว่าค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดได้แก่อะไรบ้าง บทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา 438 แสดงให้เห็นว่า ค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำอันเป็นละเมิด และการที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดเชยให้แก่ไหนเพียงใดนั้น จะนำบทบัญญัติในมาตรา 222<sup>96</sup> อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปในลักษณะหนึ่งมาใช้บังคับแก่กรณีอันเกิดจากมูลละเมิดมิได้ ทั้งนี้ เพราะหนี้ละเมิดนั้นความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจึงเกิดหนี้ การชำระหนี้ละเมิดก็คือ การเยียวยาให้ผู้ถูกกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ ผลแห่งความเสียหายจึงไม่อาจคาดหมายหรือหยั่งรู้ได้คู่ด้วยการผิดสัญญา อันเป็นเรื่องที่คู่กรณีสามารถรู้ได้ถึงความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผิดสัญญา ไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ ดังนั้น ความรับผิดในหนี้ละเมิดจึงไม่ถูกจำกัดแคบเฉพาะแต่ความเสียหายที่อาจคาดหมายได้เหมือนอย่างหนี้ผิดสัญญา ผู้ทำละเมิดจึงอาจต้องรับผิดในผลเสียหาย อันเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการละเมิดของตน แม้นอนจะไม่อาจคาดหมายได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การกำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดในหนี้ละเมิด ต้องอาศัยหลักทฤษฎีผลโดยตรงหรือทฤษฎีเงื่อนไขมากกว่าหลักทฤษฎีผลธรรมดา และศาลจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความหนักเบาแห่งความรับผิดโดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นเกณฑ์<sup>97</sup> ส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง ของมาตรา 438 เป็นการแสดงให้เห็นว่า การเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น ค่าสินไหมทดแทนจะมีที่ประเภทและความหมายกว้างหรือแคบกว่า “ค่าเสียหาย” อาจศึกษาความหมายได้จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีบทบัญญัตินิยามคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าเสียหาย” ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่กล่าวถึงคำดังกล่าวไว้พอที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจความหมายของทั้งสองคำได้บ้าง เช่น บทบัญญัติมาตรา 222 วรรคหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนไว้ว่า” การเรียกเอาค่าเสียหายนั้นได้แก่ เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย

---

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

<sup>96</sup> มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

เจ้าหน้าที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

<sup>97</sup> สุขุม ศุภนิษฐ์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2543 หน้า 185

เช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้”บทบัญญัติมาตรา 420 ซึ่งกล่าวถึงค่าสินไหมทดแทนว่า “...ท่านว่าผู้้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “อนึ่ง” ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันพึงจะบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย”

จากบทบัญญัติข้างต้น เมื่ออ่านแล้วอาจทำให้เข้าใจได้ว่า มาตรา 222 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าเสียหาย” ไว้ว่า หมายถึง “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าสินไหมทดแทน” ก็คือ “ค่าเสียหาย” แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องละเมิดตามมาตรา 438 กลับบัญญัติให้ “ค่าสินไหมทดแทน” ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้ ฯลฯ ด้วย ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่า “ค่าเสียหาย” เพราะนอกจากค่าสินไหมทดแทนจะกินความถึงค่าเสียหายแล้ว ยังหมายรวมถึงการคืนทรัพย์สินและการใช้ราคาทรัพย์สินอีกด้วย<sup>98</sup>

ศาสตราจารย์ศักดิ์ สนองชาติ ให้ความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ว่าหมายถึงการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไป หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้<sup>99</sup>

จากบทบัญญัติและคำอธิบายเบื้องต้น พอสรุปได้ว่าค่าสินไหมทดแทนคือการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเมื่อยังไม่มีกรทำละเมิด ส่วนผู้กระทำผิดจะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดนั้น ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งความละเมิด โดยค่าสินไหมทดแทนจะ ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายจะต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย อันเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั้น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดมีความหมายกว้างครอบคลุมถึงค่าเสียหายด้วย ดังนั้น เมื่อศาลเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดสินไหมทดแทน ศาลสามารถจะ

<sup>98</sup> อุทัย วงศ์วรพฤษย์ ค่าสินไหมทดแทน : ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบการงาน  
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545 หน้า 26

<sup>99</sup> ศักดิ์ สนองชาติ คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดชอบ  
ทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 7  
กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2549 หน้า 178



กำหนดให้ได้โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของผู้กระทำละเมิดและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา<sup>100</sup>

### 1.7.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

โดยหลักแล้ว การชดเชยเยียวยาความเสียหายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายถูกรักษาละเมิดต่อทรัพย์สินการเยียวยาก็คือ การทำให้ทรัพย์สินนั้นอยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ ถ้ายังอยู่ในวิสัยที่จะคืนได้ก็ต้องคืนทรัพย์สินถ้าคืนไม่ได้ การเยียวยาที่ดีที่สุดคือชดเชยราคาทรัพย์สิน ถ้าผู้เสียหายยังได้รับความเสียหายอย่างอื่นอีก ก็มีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ซึ่งค่าสินไหมทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจแบ่งออกได้ดังนี้

#### - การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน

มาตรา 439 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “บุคคลผู้จำต้องคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้น ยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืน หรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอย่างนั้นอยู่เอง”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นใช้บังคับกับกรณีที่มีการทำละเมิดต่อทรัพย์สินโดยการเอาทรัพย์สินไปโดยไม่มีอำนาจและครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่โดยละเมิด แต่ถ้าเป็นกรณีทำละเมิดโดยการทำลายทรัพย์สินนั้นทันที ก็จะเป็นไปตามมาตรา 438

การคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินต้องเป็นไปตามลำดับคือ หากสามารถคืนทรัพย์สินได้ ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน จะเลือกขอให้ใช้ราคาไม่ได้

ในกรณีทรัพย์สินถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุ เช่น เอาการของเขาไปโดยละเมิดแล้วมีผู้อื่นขับรถมาชนรถนั้นเสียหายทั้งคัน หรือในกรณีทรัพย์สินถูกทำลายลงโดยภัยธรรมชาติ ถูกขโมยไป หรือสูญหายโดยไม่สามารถนำกลับคืนมาได้ จึงพันวิสัยที่จะคืนได้ ผู้ทำละเมิดต้องชดเชยราคาทรัพย์สินแทน<sup>101</sup>

#### - การชดเชยค่าเสียหายอย่างอื่น

<sup>100</sup> ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 3 - 6

<sup>101</sup> ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 7 - 8

การเยียวยาความเสียหาย ถ้าไม่มีทางอื่น ก็ต้องชดใช้เป็นเงิน โดยแม้แต่ความเสียหายทางจิตใจซึ่งไม่เป็นตัวเงิน ก็อาจต้องบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินเพราะไม่มีทางอื่นที่จะทำได้ดีกว่านั้น นอกจากผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในสิ่งที่ผู้เสียหายต้องเสียไปแล้ว ยังรวมไปถึงผลประโยชน์และกำไรที่ควรจะได้แต่ผู้เสียหายต้องขาดไปเพราะการละเมิดอีกด้วย<sup>102</sup> เช่น ขาดค่าเช่าที่ควรให้เช่าได้ ขาดรายได้จากการขายหนังสือเพราะจำเลยละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น ถ้าเป็นความเสียหายอันแน่นอนและเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ทำละเมิดแล้ว ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วหรือความเสียหายในอนาคตที่แน่นอนก็ต้องรับผิดชอบ<sup>103</sup>

กรณีที่เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง มาตรา 447 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดวิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวโดยบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ทำละเมิด “จัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้”

### 1.8 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

การกำหนดค่าเสียหายนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง และการกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ

#### 1.8.1 การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ

กรณีนี้เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดที่มีลักษณะหรือพฤติการณ์ร้ายแรงออกอาจทำทนายอำนาจกฎหมายของบ้านเมือง ศาลจึงใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเป็นจริงหรือสูงกว่าปกติ เพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิดได้

#### 1.8.2 การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง

ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย มาตรา 442 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ศาลอาจกำหนดค่าเสียหายให้ชดใช้น้อยกว่าความ

<sup>102</sup> จิตติ ติงสภักดิ์, ยล ชีรกุล คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 241 – 552 กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา 2503 หน้า 580 - 590

<sup>103</sup> จิต เศรษฐบุตร หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด พิมพ์ครั้งที่ 4 โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545 หน้า 69 -74

เสียหายที่แท้จริง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี<sup>104</sup> คือ กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายและกรณีผู้เสียหายไม่ช่วยบรรเทาความเสียหาย

### 1.8.3 การกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่โจทก์นำสืบความเสียหายไม่ได้ ศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 ได้หรือกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเรื่องตามประเภทความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินตามมาตรา 446 และมาตรา 447 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลก็ควรใช้การประมาณการว่าสมควรกำหนดค่าเสียหายให้มากน้อยเพียงใด โดยต้องดูที่ฐานะและสภาพสังคมของผู้เสียหายด้วย<sup>105</sup>

## 2. ค่าสินไหมทดแทนในกฎหมายต่างประเทศ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐอาจรับผิดชอบได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชนและตามหลักในกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ในกรณีที่รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบในระบบกฎหมายมหาชน นอกจากรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อสิทธิในกองทรัพย์สิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมบ้านเรือน ฯลฯ แล้ว รัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเจ็บปวดต่าง ๆ ที่โดยหลักทั่วไปแล้วไม่อาจคำนวณเป็นเงินตราได้ เช่น ความเศร้า โศกเสียใจ ความเจ็บปวดจากบาดแผลโดยกำหนดเป็นเงินค่าชดเชยเพิ่มเติมได้

การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากการคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด โดยศาลไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้อำนาจรัฐได้<sup>106</sup>

<sup>104</sup> เพิ่ง เพิ่งนิตติ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติมพิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา 2545 หน้า 387 -391

<sup>105</sup> ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 12

<sup>106</sup> สรุปจาก วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง มีนาคม 2548 หน้า 164 - 221

ค่าเสียหายจะถูกกำหนดขึ้นในรูปของการชำระเงินทั้งหมดในครั้งเดียวหรือจะกำหนดให้แบ่งชำระเป็นงวดได้ ซึ่งการแบ่งชำระเป็นงวดนี้มักนำมาใช้ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจนร่างกายพิการ

ศาลจะเริ่มคำนวณค่าเสียหายนับแต่วันที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้น สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาจากค่าของทรัพย์สินในวันที่เกิดความเสียหาย ส่วนความเสียหายที่เกิดแก่บุคคล ศาลจะพิจารณากำหนดวันเริ่มคำนวณค่าเสียหายนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา โดยอาจคิดเต็มจำนวน

สำหรับการคำนวณค่าเสียหายนั้น ศาลอาจจะคำนวณให้หรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็ปรากฏบ่อยครั้งที่ศาลจะไม่คำนวณค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานที่ศาลได้รับมานั้นยังไม่เพียงพอในสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาเพื่อคำนวณความเสียหาย โดยศาลจะส่งผู้เสียหายไปให้ฝ่ายปกครองกำหนดและชำระค่าเสียหายต่อไป หากผู้เสียหายไม่พอใจในค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้แก่ตน ก็พึงฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลได้

ในการคำนวณค่าเสียหายนั้น ศาลจะต้องคำนวณให้ครอบคลุมความเสียหายทั้งหมดที่ผู้เสียหายได้รับเป็นหลัก ศาลไม่อาจกำหนดค่าเสียหายให้เกินกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับได้ และไม่อาจพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้ฝ่ายปกครองต้องชำระเกินค่าของของผู้ฟ้องคดีได้<sup>107</sup>

### 3. แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน<sup>108</sup>

ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่น่าสนใจดังนี้

#### 3.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต

ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลถึงแก่ความตายนั้น มาตรา 443 และมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติ ค่าสินไหมทดแทนต่าง ๆ ที่ทายาทของบุคคลดังกล่าวและผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะมีสิทธิเรียกร้องเอาจากผู้กระทำละเมิด อัน

<sup>107</sup> เจตน์ สถาวรศีลพร “การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 ระหว่างวันที่ 22-24 สิงหาคม 2551 หน้า 33-74

<sup>108</sup> สรุปจากศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 33 - 34

ได้แก่ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็น ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย ค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถทำมาหาได้ก่อนตาย ค่าขาดไร้อุปการะ และค่าชดใช้การขาดการงานของบุคคลภายนอก โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

### 3.1.1 ค่าปลงศพ

การที่จำเลยดำเนินการขยาดถนนโดยขุดดินกองไว้ในห้องเดินรถในลักษณะที่ย่อมคาดการณ์ได้ว่าจะทำให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน แต่ไม่จัดทำป้ายหรือสัญญาณเตือนให้เห็นอย่างชัดเจน ย่อมเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างมาก จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว อันได้แก่ ค่าปลงศพและค่าขาดไร้อุปการะให้แก่โจทก์ ซึ่งเป็นมารดาของผู้ที่ได้รับอันตรายเสียชีวิต โดยไม่อาจนำเงินทำบุญที่โจทก์ได้รับมาคำนวณหักออกจากค่าปลงศพเพื่อลดภาระหนี้ของจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5782/2538)

### 3.1.2 ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ

ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยว่าค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้เป็น “ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ” ตามมาตรา 443 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- 1) ค่าเหมารถซึ่งภรรยาและบุตรของผู้ตายเดินทางไปเยี่ยมผู้ตายก่อนถึงแก่ความตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 806/2533)
- 2) ค่าพาหนะในการที่บิดามารดาและญาติของผู้ตายเดินทางไปจัดการศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 574/2515)
- 3) ค่าฉีดศพ ค่าจ้างรถบรรทุกศพ ค่าโลงศพ ค่าจัดงานศพ 5 วัน ค่าทำบุญศพครบ 7 วัน และ 100 วัน ค่าเลี้ยงพระ ค่าบังสุกุล ค่าติดกัมภ์เทศน์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2023/25252)
- 4) ค่าส่งผู้ตายกลับคืนไปประเทศภูมิลำเนา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2023/2522)
- 5) ค่าอาหารและเครื่องดื่มเลี้ยงแขกที่มาร่วมงานศพกับค่าของและเงินถวายพระภิกษุที่สวดพรอภิธรรม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1812/2535)
- 6) ค่าพิมพ์หนังสือแจกในงานศพตามสมควรแก่ฐานะของผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2707/2516จ)
- 7) ค่าซื้อที่ฝังศพที่สุสานและค่าทำวงหรีด ตลอดจนค่าของเช่น ไม้ศพและค่าอาหารเครื่องดื่มเลี้ยงแขกก่อนนำศพไปสุสานและอื่น ๆ ตามประเพณีการจัดการศพเงินตามฐานานุรูปของผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 533/2506)
- 8) ค่าทำเจดีย์บรรจุอัฐิผู้ตายตามสมควรแก่ฐานะของผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2707/2516)

9) ค่าหีบศพ เงินทำบุญพระ และเงินทำบุญครบ 7 วัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143-144/2521)

ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยว่าค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้ไม่ใช่ “ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ” ตามมาตรา 443 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(1) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของญาติไปร่วมงานศพผู้ตายซึ่งไม่ใช่ไปจัดการศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2437/2522)

(2) ค่ารถยนต์รับส่งแขกที่มาช่วยงานศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2473/2526)

(3) ค่าใช้จ่ายในการทำอนุสาวรีย์ไว้กระดุกผู้ตายและค่าจ้างคนเฝ้าบ้านในขณะที่จัดการปลงศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1437/2526)

(4) ค่าใช้จ่ายหลังจากปลงศพเสร็จ เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำบุญ 100 วัน 1 ปี 3 ปี แล้วแต่กรณีหรือค่าสร้างกุฏิทำบุญให้ผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2462)

(5) ค่าใช้จ่ายในอนาคตที่บุตรต้องเดินทางไปเคารพศพบิดาที่เสียชีวิตในสถานที่เกิดเหตุเป็นเวลา 10 ปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7166/2542)

### 3.1.3 ค่าขาดไร้อุปการะ

1) แม้โจทก์ยังมีได้เข้ารับการศึกษาก็ดี ก็มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการศึกษาในอนาคตจากผู้กระทำละเมิดให้โจทก์ขาดความอุปการะเลี้ยงดูได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2506)

2) การที่บุตรตายลง ทำให้บิดาต้องขาดไร้อุปการะ บิดาชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการต้องขาดไร้อุปการะโดยไม่ต้องพิจารณาว่าปัจจุบันผู้ตายจะได้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่ โดยค่าสินไหมทดแทนค่าขาดไร้อุปการะเป็นหนี้ค่าเสียหายในอนาคตซึ่งมีจำนวนกำหนดแน่นอน โจทก์สามารถบังคับได้ในวันที่ศาลชั้นต้นพิพากษา โจทก์จึงมีสิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นพิพากษา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1648/2509)

3) จำเลยทำละเมิด เป็นเหตุให้ภรรยาโจทก์ถึงแก่ความตาย โจทก์นำสืบฟังได้ว่าเมื่อครั้งภรรยาโจทก์มีชีวิตอยู่ เป็นแม่บ้านจัดการบ้านเรือนด้วยตนเอง เมื่อภรรยาโจทก์ถึงแก่กรรม โจทก์ต้องจ้างคนทำงานแทน 2 คน โดยทำหน้าที่ซักผ้า ตักน้ำ ถางหญ้าคนหนึ่งทำครัว กวาดดูบ้านอีกคนหนึ่ง ดังนี้ โจทก์ย่อมมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 วรรคสาม ประกอบด้วยมาตรา 1453 การที่ศาลกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนให้จำเลยชดใช้นั้นมิใช่ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายตั้งแต่วันที่พิพากษา ศาลเป็นแต่กำหนดค่าเสียหายที่โจทก์ได้รับความเสียหายมาแล้วตั้งแต่วันที่ทำละเมิดและกฎหมายก็บัญญัติให้ถือว่า จำเลยผิดนับตั้งแต่วันที่ทำละเมิดจึงต้องเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้ตั้งแต่วันที่ทำ

ละเมิด การที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นเงินก้อน แม้จะขอค่าเสียหายที่คำนวณในอนาคตเข้ามาด้วย จำเลยก็จะต้องเสียดอกเบี้ยนับแต่วันละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2361/2515)

4) แม้ผู้ตายจะกำลังศึกษาเล่าเรียน แต่ปรากฏว่าผู้ตายเป็นนักเรียนช่างกลปีที่ 3 แล้วซึ่งเป็นปีสุดท้ายก็อาจเรียนจบหลักสูตร และผู้ตายมีความผูกพันตามกฎหมายต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แม้นับปัจจุบันผู้ตายยังศึกษาเล่าเรียน มิได้อุปการะบิดามารดาก็ดี บิดามารดาย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อเหตุขาดไร้อุปการะได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 446-44/2516)

5) บุตรมีหน้าที่ต้องอุปการะบิดามารดาตามกฎหมาย การที่บุตรโจทก์ตาย ถือได้ว่าโจทก์ต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายแล้ว มิต้องคำนึงว่าโจทก์ผู้เป็นบิดามารดาจะเป็นผู้มีทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด ยังสามารถเลี้ยงตนเองได้หรือไม่ โจทก์จึงชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนในการที่ต้องขาดไร้อุปการะนั้นและค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากขาดไร้อุปการะที่ศาลกำหนดให้นี้เป็นหนี้ซึ่งเกิดจากมูลละเมิดอันไม่อาจแบ่งแยกได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143-144/2521)

### 3.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย

#### 3.2.1 ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป (มาตรา 444 วรรคหนึ่ง)

1) ค่าพาหนะไปมาโรงพยาบาลเพื่อรักษาพยาบาลบาดแผลที่ถูกทำละเมิดเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงสืบเนื่องจากการละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1085/2511)

2) แม้โจทก์เป็นข้าราชการ ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากจำเลยผู้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด ได้อีก เพราะสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับเงินดังกล่าวจากทางราชการเป็นสิทธิที่รัฐกำหนดให้แก่ราชการ ไม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2455/2519)

3) แม้นายจ้างของโจทก์จะได้ออกเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่โจทก์ไปแล้ว ก็หาทำให้จำเลยที่ 1 ผู้กระทำละเมิดต่อโจทก์พ้นความรับผิดชอบในการชดเชยค่ารักษาพยาบาลไม่ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องเรียกค่ารักษาพยาบาลจากจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2258/2527)

4) กรณีที่จำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ ต้องทำการผ่าตัดขาออกและใส่ขาเทียม แม้โจทก์จะไม่มีใบเสร็จรับเงินแสดงว่าเสียรักษาพยาบาลไปจำนวนเท่าใด ศาลก็สามารถกำหนดให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ และแม้โจทก์จะไม่ได้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ก็ไม่ทำให้สิทธิของโจทก์ที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากจำเลยต้องระงับไป นอกจากนี้ โจทก์ยังมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินอันเป็นผลมาจากการที่โจทก์ต้องสูญเสียขาเทียมตลอดชีวิตจากจำเลยได้ด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1418/2534)

5) แม้บริษัทประกันภัยที่โจทก์เอาประกันภัยไว้จะเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่โรงพยาบาลแทนโจทก์ไปแล้ว อันเป็นสิทธิของโจทก์ที่เกิดขึ้นโดยอาศัยสัญญาประกันภัย แต่โจทก์ก็ยังมีสิทธิเรียกเอาค่ารักษาพยาบาลจากจำเลยได้อีก เพราะจำเลยมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนในมูลละเมิดที่ได้กระทำต่อโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1027/2537)

### 3.2.2 ค่าเสียหายความสามารถประกอบการงานในอนาคต

1) การที่โจทก์ต้องพิการไม่สามารถเดินได้อย่างคนธรรมดา เสียสมรรถภาพในการรับราชการทหาร ทั้งไม่สามารถทำงานหนักได้ ถือว่าโจทก์สูญเสียความสามารถประกอบการงานในภายภาคหน้า (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 450/2516)

2) ในการละเมิด ทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย ผู้เสียหายจะต้องเรียกร้องค่าเสียหายอย่างไรก็ได้บ้าง มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 มาตรา 445 และมาตรา 446 ซึ่งหาได้ให้สิทธิแก่บิดาที่จะเรียกร้องเอาค่าเสียหายเพื่อการที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรซึ่งทุพพลภาพเพราะถูกรุณการกระทำละเมิดต่อไปในอนาคตไม่ การที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าอุปการะ การที่โจทก์ฟ้องฟ้องเรียกค่าที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรซึ่งต้องทุพพลภาพเพราะถูกรุณการกระทำละเมิด แม้ทางพิจารณาโจทก์จะนำสืบเป็นทำนองขอเรียกค่าเสียหายเพื่อการที่บุตรเสียความสามารถสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนทั้งในเวลาปัจจุบันและอนาคตตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 ห้ามมิให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2455/2519)

3) โจทก์ที่ 1 ได้รับความเจ็บที่เปลือกตาบนด้านซ้ายมือ มีอาการบวมของประสาทตาส่วนกลางและมีเลือดออก ทำให้ประสาทตาส่วนกลางเสื่อมสมรรถภาพลง ต้องได้รับการดูแลจากจักษุแพทย์ตลอดชีวิตเนื่องจากอาจเกิดการแทรกซ้อนในภายหลัง โจทก์ที่ 2 ได้รับความเจ็บ มีบาดแผลฉีกขาดที่นิ้วหัวแม่มือด้านขวา เอ็นและเส้นประสาทที่นิ้วหัวแม่มือขาด แพทย์ได้ทำการผ่าตัดต่อเส้นเอ็นได้ แต่ต่อเส้นประสาทไม่ได้เพราะขนาดเล็กมาก หลังผ่าตัดแล้วนิ้วหัวแม่มือของโจทก์งอติดกับข้อ กางได้เพียง 60 องศา ซึ่งการที่โจทก์ทั้งสองได้รับความเจ็บดังกล่าว โจทก์ทั้งสองเป็นจักษุแพทย์ ไม่สามารถทำงานละเอียด เช่น การผ่าตัดประสาทหูชั้นในและเยื่อพังผืดใกล้จอประสาทตาได้ ดังนั้น โจทก์ทั้งสองจึงมีสิทธิเรียกค่าเสียหายที่ไม่สามารถประกอบการงานในปัจจุบันและอนาคตได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3723/2535)

### 3.2.3 ค่าชดใช้การขาดงานของบุคคลภายนอก

1) ถ้าการกระทำละเมิดต่อลูกจ้างโจทก์ เป็นเหตุให้โจทก์ต้องขาดประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างไม่สามารถไปทำงานให้โจทก์ได้ โจทก์ย่อมมีสิทธิที่จะ



ได้รับค่าสินไหมทดแทนจากจำเลยเป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนที่โจทก์ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างระหว่างการพักรักษาตัว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 584-585/2513)

2) โจทก์เป็นนายจ้างของผู้ถูกทำละเมิด เป็นบุคคลภายนอก ที่โจทก์จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิของโจทก์ ค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องเป็นเงินที่โจทก์จ่ายให้ลูกจ้างตามคำสั่งของแรงงานจังหวัด ผูกพันตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับค่าสินไหมทดแทนที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 จะต้องรับผิดชอบใช้ให้โจทก์กรณีที่ต้องขาดแรงงานในมูลละเมิด แต่เมื่อโจทก์เป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ได้รับอันตรายถึงตายและบาดเจ็บ เพราะการกระทำโดยประมาทของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นลูกจ้าง กระทบไปในการที่จ้างของจำเลยที่ 2 โจทก์ต้องขาดแรงงานระหว่างลูกจ้างบาดเจ็บ ต้องจ่ายเงินเดือนระหว่างลูกจ้างปฏิบัติงานไม่ได้ โรงงานต้องหยุดกิจการเพราะขาดแรงงาน ถือได้ว่าโจทก์เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 445 แล้ว จำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนส่วนนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1047/2522)

3) การที่ลูกจ้างของโจทก์ต้องเสียชีวิตเพราะการกระทำละเมิดของลูกจ้างจำเลยนั้นถือไม่ได้ว่าโจทก์ต้องขาดแรงงานเพราะเมื่อลูกจ้างโจทก์เสียชีวิต การจ้างแรงงานย่อมเป็นอันเลิกกัน โจทก์ไม่ได้แรงงาน แต่ขณะเดียวกันโจทก์ก็ไม่ต้องให้สินจ้าง โจทก์จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้จากจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2664/2529)

4) ลูกจ้างมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องทำการทำงานให้เป็นคุณแก่นายจ้างเมื่อลูกจ้างถูกทำละเมิดจนได้รับบาดเจ็บ ไม่สามารถทำงานให้นายจ้างได้ นายจ้างย่อมขาดแรงงานและมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้ทำละเมิด (หรือนายจ้างของผู้ทำละเมิด) โดยคำนวณให้เท่ากับจำนวนเงินที่นายจ้างชำระให้แก่ลูกจ้างนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3983/2528)

### 3.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่เสรีภาพ (มาตรา 445 และมาตรา 446)

กรณีที่จำเลยให้การแก่นักงานสอบสวน โดยประมาทเลินเล่อ จนเป็นเหตุให้โจทก์ถูกจับและถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เสรีฯ นั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพและชื่อเสียงของโจทก์โดยตรง ศาลพิจารณา กำหนดให้ตามที่เห็นสมควรได้โดยคำนึงถึงระยะเวลาที่โจทก์ถูกจับกุมและความร้ายแรงของความเสียหายที่โจทก์ได้รับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2253/2539)

### 3.4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง (มาตรา 447)

โจทก์เป็นบุคคลที่มีเกียรติคุณและมีชื่อเสียงในสังคม มีคนรู้จักในทางที่ดี จำเลยลงโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ทำให้แพร่หลายแก่บุคคลทั่ว ๆ ไป คนที่ไม่รู้ความจริงต้องเข้าใจผิดว่าโจทก์เป็นคนที่มีความประพฤติโจทก์เป็นคนที่มีความประพฤติดีจึงที่จำเลยกล่าวหรือไขข่าว เป็นการ

ทำให้โจทก์เสียหายแก่ชื่อเสียงพฤติการณ์ดังนี้เป็นเหตุสมควรจัดการเพื่อให้ชื่อเสียงของโจทก์กลับคืนดีโดยการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ แจ้งความจริงให้ประชาชนทราบ โดยให้จำเลยเสียค่าใช้จ่าย หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามก็ให้โจทก์จัดการโฆษณาเองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 126/2517)

### 3.5 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

#### 3.5.1 การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน (มาตรา 439)

1) รถยนต์บรรทุกของโจทก์ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำโดยประมาทของจำเลย โจทก์จึงต้องเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาใช้แทนกันในระหว่างซ่อม แม้โจทก์ยังมีรถยนต์บรรทุกอีก 2 คันมาใช้แทนกันได้ ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาแทนรถยนต์บรรทุกคันที่ได้รับความเสียหาย จำเลยต้องรับผิดชอบใช้ค่าเช่ารถยนต์บรรทุกแก่โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 945/2533)

2) กรณีทรัพย์สินที่ขอคืนได้แปรสภาพหรือเสื่อมสภาพไปจนพ้นวิสัยที่จะคืนในสภาพดั้งเดิมได้นั้น ศาลสามารถกำหนดให้ใช้ราคาแทนการคืนทรัพย์สิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6576/2545)

#### 3.5.2 การชดเชยค่าเสียหายอย่างอื่น

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานละเมิดนั้น นอกจากโจทก์จะต้องนำสืบถึงการกระทำละเมิดตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 420 หรือมาตราอื่น ๆ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังมีหน้าที่ต้องนำสืบถึงจำนวนค่าเสียหาย (ในกรณีที่ขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยเรียกให้ใช้ค่าเสียหาย) ที่จะขอให้จำเลยชดเชยอีกด้วย แต่หากไม่สามารถนำสืบถึงจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงได้ ศาลก็อาจพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 438 วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยทั้งกรณีที่ศาลไม่พิจารณากำหนดค่าเสียหายให้และกรณีที่ศาลกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้

#### 3.5.3 กรณีที่ศาลไม่พิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายให้

1) แจ้งความว่าฝากทรัพย์สินไว้แล้ว เขาไม่คืนให้ เขาถูกจับฟ้องร้อง แต่การถูกจับฟ้องร้องนั้นมิใช่เพราะจำเลยเอาความเท็จไปแจ้ง ก็ไม่ถือว่าเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย มาตรา 439 ใช้บังคับเฉพาะผู้เอาทรัพย์สินของผู้อื่น ไปด้วยการละเมิด จำเลยแจ้งความแล้ว เจ้าพนักงานมายึดทรัพย์สินของโจทก์ไปเป็นของกลาง แล้วของกลางถูกไฟไหม้โดยเหตุสุดวิสัย จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1017/2487)

2) กรณีที่โจทก์ซึ่งมีหน้าที่นำสืบจำนวนค่าเสียหายไม่สามารถนำสืบให้ศาลเห็นว่า โจทก์เสียหายจำนวนเท่าใด ดังนั้น ศาลจึงไม่กำหนดค่าเสียหายให้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2589/2520)

3) กรณี โจทก์และจำเลยชั้นบรรดชนกัน โดยความประมาทของแต่ละฝ่ายเมื่อโจทก์เป็นฝ่ายผิดมากกว่า ก็ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายผิดน้อยกว่าได้รับผิดในความเสียหายของโจทก์ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8784/2547)

### 3.5.4 กรณีที่ศาลพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายได้

1) เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามีการกระทำละเมิดและเกิดความเสียหายขึ้นจริง แม้จะนำสืบไม่ได้ชัดเจนว่าความเสียหายมีเพียงใด ศาลมีอำนาจกำหนดให้ได้ตามที่เห็นสมควร (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3101/2524)

2) กรณีที่จำเลยชั้นบรรดชนต์โดยประมาททำให้ชนกับรถจักรดีเซลของการรถไฟแห่งประเทศไทย (โจทก์) ทำให้รถจักรได้รับความเสียหาย ศาลกำหนดค่าเสียหายที่โจทก์มีสิทธิได้รับ โดยนอกจากค่าของและค่าแรงในการซ่อมรถจักรแล้ว ยังรวมถึงค่าใช้จ่ายทั่วไปในโรงงาน (ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าสึกหรอของเครื่องจักร เครื่องมือ) และค่าควบคุม (ค่าใช้จ่ายในการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบความเสียหายและดำเนินการต่าง ๆ) ที่โจทก์ใช้ในการซ่อมรถจักรด้วย แต่เมื่อโจทก์ไม่ได้นำสืบให้ชัดแจ้งถึงความเสียหายที่แท้จริง ศาลยอมกำหนดให้ตามที่เห็นสมควร โดยพิจารณาถึงสภาพของรถจักรที่ได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 261/2536)

3) กรณีเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นเหตุให้โจทก์ผู้ซื้อที่ดินและอาคารได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ แต่เมื่อโจทก์ได้รับค่าทดแทนที่ดินไปแล้ว ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายโจทก์เฉพาะที่เป็นค่าอาหารซึ่งโจทก์ยังไม่ได้รับพร้อมดอกเบี้ยเท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 373/2538)

4) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตก่อสร้างอาคารภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดใช้ค่าขาดประโยชน์จากรัฟต์สินอันได้แก่ ค่าออกแบบ ค่าคำนวณการก่อสร้างของสถาปนิกและวิศวกร ส่วนค่ามัดจำที่ดินจะทำการก่อสร้างที่อนุญาตและค่าศึกษาโครงการเป็นค่าเสียหายที่ไกลเกินเหตุ ศาลไม่อาจกำหนดให้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7496/2538)

5) กรณีที่จำเลยเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทโดยเข้าใจโดยสุจริตว่ามีสิทธิกระทำได้ แม้ไม่เป็นการกระทำละเมิดกรณีบุกรุกที่ดิน แต่การที่จำเลยนำที่ดินพิพาทออกให้เช่า

ยอมเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งค่าเช่าที่ดินเป็นค่าเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดที่จำเลยต้องรับผิดชอบให้แก่เจ้าของที่ดิน ท (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2490/2540)

6) กรณีที่เจ้าของรถยนต์ขาดประโยชน์จากการใช้รถยนต์เนื่องจากบริษัทประกันภัยนำรถยนต์เข้าไปซ่อมและไม่จ่ายค่าซ่อม เป็นเหตุให้อู่ซ่อมรถยนต์ยึดหน่วงรถยนต์ไว้ที่นั่น ศาลยอมกำหนดค่าเสียหายอันเป็นค่าขาดประโยชน์จากการใช้รถยนต์ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2747/2540)

7) แม้จะฟังไม่ได้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายจากการที่จำเลยต่อเติมอาคารทำให้อาคารของโจทก์ที่อยู่ข้างเคียงเสียหายตามจำนวนที่ขอมาในฟ้อง แต่เมื่อเห็นได้ว่าความเสียหายของโจทก์ยังคงมีอยู่ ศาลยอมกำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้ตามความเหมาะสมและพฤติการณ์แห่งรูปคดี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1190/2518)

**3.6 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ (มาตรา 438 และมาตรา 446 วรรคสอง)**

(1) กรณีที่โจทก์ต้องขาดรายได้จากค่าเช่าอาคารเนื่องจากไม่สามารถก่อสร้างอาคารได้เพราะเหตุที่จำเลยบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินที่จะทำการก่อสร้างและไม่ยอมออกจากที่ดินดังกล่าว ศาลสามารถพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้โจทก์เป็นรายเดือนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 311/2524)

(2) ในกรณีที่การกระทำละเมิดมีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินถึงขั้นไม่สามารถทำให้คืนเป็นปกติได้ ศาลยอมสามารถกำหนดค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินนั้นนอกเหนือจากค่าซ่อมแซมทรัพย์สินได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1351/2543)

(3) กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินซึ่งจำเลยต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในฐานะผู้รับขนส่งทรัพย์สินนั้น ค่าเสียหายดังกล่าวนอกจากค่าซ่อมแซมทรัพย์สินแล้ว ในกรณีที่มีเหตุผลสมควรต้องส่งทรัพย์สินนั้นไปซ่อมแซมยังประเทศผู้ผลิต ค่าเสียหายย่อมรวมไปถึงค่าใช้จ่ายอื่นอันจำเป็น เช่น ค่าขนส่งและค่าภาษีอากรในการส่งทรัพย์สินไปซ่อมและส่งกลับมายังประเทศไทยด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2081/2543)

(4) กรณีเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรปลอมเอกสาร เป็นเหตุให้กรมศุลกากรไม่เรียกเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี เนื่องจากเข้าใจว่าบุคคลดังกล่าวเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่กรมศุลกากรไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ให้แก่กรมศุลกากร (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6489/2543)

(5) การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยละเลยไม่ดูแลสายโทรศัพท์ที่ให้อยู่สูงจากระดับผิวจราจรตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นเหตุให้รถพ่วงเกี่ยวสายโทรศัพท์และดึงเสาไฟฟ้า

รวมทั้งอุปกรณ์ของโจทก์ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) เสียหาย เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อขององค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7251/2544)

(6) จำเลยทำให้ทรัพย์สินของโจทก์เสียหายเพียงบางส่วน ซึ่งสามารถซ่อมแซมให้ใช้การดังเดิมได้ ศาลย่อมสามารถกำหนดค่าเสียหายให้เฉพาะส่วนที่ทรัพย์สินเสียหายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7878/2544)

(7) กรณีทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพย์สินที่โจทก์ภาคภูมิใจและมีค่าอย่างสูงทางด้านจิตใจของโจทก์ ย่อมเป็นเหตุให้ศาลพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้โจทก์สูงกว่าราคาปกติของทรัพย์สินทั่วไปในท้องตลาดโดยไม่อาจนำราคาปกติของทรัพย์สินทั่วไปในท้องตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6392/2545)

(8) กรณีที่รับฟังได้ว่าจำเลยลอกเลียนเครื่องหมายการค้าของโจทก์ไปดัดแปลงบางส่วน ทำให้สาธารณชนเสื่อมความเชื่อถือในสินค้าของโจทก์ แม้โจทก์ไม่ได้นำสืบให้เห็นว่าได้รับความเสียหายอย่างไร เพียงใดนั้น ศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1742/2527)

(9) โจทก์โดยสารรถยนต์ที่ลูกจ้างของจำเลยที่ 1 เป็นผู้ขับขี่ ลูกจ้างจำเลยที่ 1 ขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ โจทก์ต้องลงงานเพื่อพักรักษาตัวจนเกินกว่าระยะเวลาที่นายจ้างของโจทก์กำหนดให้ นายจ้างจึงไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้โจทก์เพราะลาเกินสิทธิเมื่อการพิจารณาขึ้นเงินเดือนมีอัตรากำหนดแน่นอนอยู่แล้ว การที่โจทก์ไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของลูกจ้างซึ่งกระทำไปในทางการที่จ้างของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4018/2533)

(10) กรณีเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นเหตุให้โจทก์ผู้ซื้อที่ดินและอาคารได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์แต่เมื่อโจทก์ได้รับค่าทดแทนที่ดินไปแล้ว ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้โจทก์เฉพาะที่เป็นค่าอาคารซึ่งโจทก์ยังไม่ได้รับพร้อมกับดอกเบี้ยเท่านั้น

(11) กรณีที่จำเลยเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทโดยเข้าใจโดยสุจริตว่ามีสิทธิกระทำได้ แม้ไม่เป็นการกระทำละเมิดกรณีบุกรุกที่ดิน แต่การที่จำเลยนำที่ดินพิพาทออกให้เช่าย่อมเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งค่าเช่าที่ดินเป็นค่าเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดที่จำเลยต้องรับผิดชอบใช้แก่เจ้าของที่ดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2490/2540)

(12) กรณีที่จำเลยกระทำการรื้อถอนที่ดินของผู้อื่นไปจดทะเบียนเป็นของจำเลย ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหาย ศาลกำหนดให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าเสียหายในจำนวนเท่ากับ

ค่าซื้อที่ดิน แต่ไม่กำหนดให้ได้รับค่าเสียหายจากการขาดกำไรในการขายที่ดินเพราะเป็นเรื่องอนาคตยังไม่แน่นอน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3183/2540)

(13) กรณีที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรปลอมเอกสาร เป็นเหตุให้กรมศุลกากรไม่เรียกเก็บภาษีจากมีหน้าที่เสียภาษี เนื่องจากเข้าใจว่าบุคคลดังกล่าวเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นภาษี เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่กรมศุลกากรไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ให้แก่กรมศุลกากร

(14) กรณีที่จำเลยจำหน่ายสินค้าที่ปลอมเครื่องหมายการค้าของโจทก์ ทำให้โจทก์จำหน่ายสินค้าของโจทก์ได้น้อยลง โจทก์ยอมมีสิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำของจำเลยดังกล่าว โดยศาลจะพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 455/2546)

(15) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการเร่งรัดจัดหาเอกสารหลักฐาน เพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินคดีกับผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ แม้ว่าจะยังมีได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ข้างต้นชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็ตาม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2548)<sup>109</sup>

#### 4. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน<sup>110</sup>

ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

##### 4.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และอนามัย

สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมให้มีการเก็บเครื่องโคบอลต์ 60 ไว้ในสถานที่ที่เหมาะสม เป็นเหตุให้มีคนร้ายลักไปขายให้ผู้ฟองคิบบางรายซึ่งไม่ควบคุมให้เครื่องดังกล่าวติดเครื่องหมายบริเวณรังสีให้ครบถ้วน โดยไม่มีข้อความว่า “อันตราย” และ “วัสดุกำมันตรังสี” ทำให้ผู้ฟองคิบบางรายไม่รู้ว่าอันตราย จึงแกะออก ทำให้กำมันตรังสี

<sup>109</sup> สรุปจากศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 33-74

<sup>110</sup> สรุปจากศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 75-100

แพร่กระจายซึ่งเป็นการทำละเมิด เป็นเหตุให้มีคนตายและบาดเจ็บ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้แก่ ค่าปลงศพ ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย ค่าขาดประโยชน์ ทำมาหาได้ ก่อนตาย ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายความสามารถประกอบการงานในอนาคต (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545)

#### 4.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง

สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือเกียรติคุณของบุคคลที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิด เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 326 ถึงมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ส่วนสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการที่จะได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งและสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่าสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายในสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547)

#### 4.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

##### 4.3.1 การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน

##### 1) ค่าเสียหายให้ชดใช้ราคาแทนการได้รถคืน

กรณีที่พนักงานสอบสวนสอบสวนยึดรถยนต์ไว้เป็นของกลางในคดีอาญา พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ดูแลรักษารถยนต์ของกลางมิให้สูญหาย การที่พนักงานสอบสวนไม่ระมัดระวังดูแลรถยนต์ของกลาง เป็นเหตุให้รถยนต์ของกลางสูญหายไป จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของรถยนต์สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบโดยการใช้ราคารถยนต์ที่สูญหายไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.518/2551)

##### 2) ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายของต้นอุนุ่นจากการฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืช

กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำการฉีดสารกำจัดวัชพืชห่างจากสวนอุนุ่นของผู้ฟ้องคดีประมาณ 7.5 เมตร และทำการฉีดพ่นเหนือลม เป็นเหตุให้ต้นอุนุ่นของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้แก่ ค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าอาหารเสริม ค่าแรงงานเพื่อดำเนินการฟื้นฟูสภาพต้นอุนุ่นที่ถูกสารกำจัดวัชพืช รวมทั้งค่าใช้จ่าย

อื่น ๆ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.533/2551)

3) การชดใช้ค่าเสียหายกรณีขุดลอกคลองรुकกล้าที่ดินของเอกชน

การที่กรมชลประทานขุดลอกคลองรुकกล้าที่ดินของเอกชนและนำดินที่ได้จากการขุดลอกคลองขึ้นมาถมในที่ดินดังกล่าวเป็นเหตุให้ต้นไม้ของเจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งกรมชลประทานต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่เจ้าของที่ดินเป็นค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกพืชที่เสียหายและค่าขาดผลผลิตที่น่าจะได้รับการจำหน่ายผลผลิตของพืชที่เสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.107/2548)

4) การชดใช้ค่าเสียหายกรณีขุดลอกและก่อสร้างถนนเลียบริมน้ำพะเนียงรुकกล้าที่ดินของราษฎร

กรณีที่กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการขุดลอกและขยายลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบริมน้ำพะเนียงลुकกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือมีการตกลงซื้อขายที่ดินหรือมีสิทธิตามกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ได้ จึงเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.433/2551)

5) ค่าสินไหมทดแทนกรณีต้นไม้สักได้รับความเสียหาย

กรณีที่กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ได้อนุมัติโครงการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว หัวหน้าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีหน้าที่เข้าร่วมกับคณะกรรมการป่าชุมชนในการตรวจสอบและสนับสนุนการทำแนวเขตป่าชุมชนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของรัฐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวและไม่ได้แจ้งให้ผู้ขออนุญาตทำแนวเขตป่าชุมชนทราบว่าพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ผู้ฟ้องคดีปลุกต้นไม้สักตามโครงการส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจ เป็นเหตุให้ราษฎรนำรถไถมาปรับพื้นที่เพื่อทำแนวกันเขตป่าชุมชนเข้าไปในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ปลุกต้นไม้สักไว้ ทำให้ต้นไม้สักได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สังกัดอยู่จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด โดยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นกับต้นไม้สักของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.489/2551)



#### 4.3.2 การชดเชยค่าเสียหายอย่างอื่น

กรุงเทพมหานครดำเนินการก่อสร้างจุดผายปากสำหรับรถเลียวกรถที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการเวนคืน เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนชดเชยค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.268/2550)

#### 4.4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ

##### (1) ค่าเสียหายกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้าง

กรณีผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี แต่ต่อสัญญาจ้างกับลูกจ้างชั่วคราวรายอื่นทั้ง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวผ่านเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานได้คะแนนร้อยละต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีอันเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีไม่จ้างผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานต่อในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (1 ปีงบประมาณ) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับจำนวนเงินค่าจ้างและระยะเวลาการจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีเคยจ้างผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นเวลา 12 เดือนๆ ละ 4,700 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 56,400 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.399/2551)

(2) การชดเชยค่าเสียหายกรณีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ในการตรวจสอบเอกสารสิทธิในบริเวณที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่ามีการออก น.ส.3 เลขที่ 323/5 ไปแล้ว โดยเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการออก น.ส.3ก. เลขที่ 136 ทับที่ดิน น.ส.3 เลขที่ 323/5 ไปโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับฝากที่ดิน น.ส.3ก. เลขที่ 136 ไว้โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ได้รับความเสียหายจากคำสั่งเพิกถอน น.ส.3ก. เลขที่ 136 การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบชดเชยราคาที่ดินที่ซื้อฝาก รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันที่มีคำสั่งเพิกถอน น.ส.3ก. อันเป็นวันที่มูลละเมิดเกิดจากวันฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.233/2551)

##### (3) ค่าสินไหมทดแทนการที่ต้องสูญเสียเงินกับการรับจำนองที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานที่ดินปล่อยให้ผู้ทำการปลอมโฉนดที่ดินทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน แล้วนำโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินที่ทำปลอมขึ้นไปใส่ไว้ในแฟ้ม

เก็บโฉนดที่ดินแทนฉบับจริงที่อยู่ในห้องเก็บโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดิน และมีผู้นำโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินที่ทำปลอมขึ้นมาขึ้นขอจดทะเบียนจำนองกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้การจดทะเบียนจำนองดังกล่าวเป็นโมฆะ เนื่องจากการทำนิติกรรมโดยสำคัญผิดในตัวบุคคลตามมาตรา 705 ประกอบกับมาตรา 156 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจำนองที่ดินได้รับความเสียหาย ต้องสูญเสียเงินกับการรับจำนองที่ดินเป็นจำนวน 14,700,000 บาท กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายจากการรับจำนองที่ดินเป็นเงิน 14,700,000 บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนประมาทเลินเล่ออยู่ด้วย ทำให้รับผิดชอบเพียง 3 ใน 4 ส่วนเป็นเงินจำนวน 11,025,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2553 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียเงินจากการรับจำนอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2552)

## 5. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน

ในเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนนี้ จะแยกหัวข้อออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

1. ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชน
2. การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน
3. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

### 1.1 ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชน

โดยที่ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชนมิได้ทั้งการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดแต่ลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้นในเบื้องต้นจึงสมควรที่จะพิจารณาลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชนว่ากรณีอย่างไรจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีอย่างไรจึงเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

### 1.1.1 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คือการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ลักษณะดังนี้

1) การกระทำทางกายภาพ คือกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ และการกระทำทางกายภาพดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2505 บุรุษไปรษณีย์อ้างว่าได้ส่งจดหมายให้คนในบ้านโจทก์ แต่ปรากฏว่าไม่ใช่คนในบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้มีผู้ปลอมลายมือชื่อโจทก์รับเงินไป ต้องถือว่าบุรุษไปรษณีย์ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ (การส่งจดหมายเป็นการกระทำทางกายภาพ)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2958/2523 จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการทำแผนที่ ได้ทำการรังวัดและคำนวณแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลโดยประมาทเลินเล่อมิได้ใช้ความรู้ความระมัดระวังตามสมควร คำนวณแผนที่ผิดพลาดไปว่าที่ดินของโจทก์มีเนื้อที่เกิน ไปถึง 2 งาน 24 ตารางวา ความจริงที่ดินของโจทก์มิได้เกินไปแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ศาลฟังว่าที่พิพาทมิได้อยู่ในโฉนดที่ดินของโจทก์ พิพากษายกฟ้องโจทก์โดยรับฟังข้อเท็จจริงตามที่จำเลยที่ 2 คำนวณผิดพลาดไปนั้น จำเลยที่ 2 กระทำละเมิด (การรังวัดและการคำนวณแผนที่เป็นการกระทำทางกายภาพ)

2) การใช้อำนาจ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะเหนือกว่าเอกชนมีความชอบธรรมที่จะกระทำการเหนือบุคคลหรือทรัพย์สิน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้บุคคลใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วบุคคลนั้นไม่ชำระ เมื่อเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้บุคคลนั้นชำระภายในเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแล้ว บุคคลนั้นยังไม่ยอมชำระเงิน เจ้าหน้าที่ย่อมใช้อำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินที่บุคคลนั้นจะต้องชำระแก่เจ้าหน้าที่ได้ หรือกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้างโดยได้รับอนุญาต มีสภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไข แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารนั้นได้ ถ้าไม่มีการรื้อถอนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 43 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง

### 1.1.2 การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังนี้

1) การกระทำละเมิดนอกเวลาราชการ อาจเป็นการกระทำละเมิดในระหว่างหยุดพักเที่ยง หรือระหว่างลาราชการ หรือขณะดำเนินชีวิตตามปกติที่บ้านก็ได้ เช่น ก. เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครองขับรถชนคนไปซื้อของที่ห้างสรรพสินค้าในวันหยุดสุดสัปดาห์ ระหว่างทาง ก. ขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่ ก. ขับมาชนกับรถยนต์คันอื่นได้รับความเสียหาย แม้ว่า ก. จะเป็นเจ้าหน้าที่แต่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ดำเนินชีวิตส่วนตัว การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในเวลาหยุดพักรับประทานอาหารเที่ยง ส. เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีมีปากเสียงกับ พ. ซึ่งเป็นประชาชนที่มาติดต่อราชการ ส. โต้เถียงสู้ พ. ไม่ได้จึงทำร้ายร่างกาย พ. ได้รับบาดเจ็บ ดังนี้แม้ว่าการกระทำละเมิดของ ส. ดังกล่าวจะเกิดขึ้นในวันที่ ส. ปฏิบัติราชการอยู่ แต่ได้เกิดขึ้นขณะเวลาหยุดพักรับประทานอาหาร การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

2) การกระทำละเมิดในเวลาราชการที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ คือเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริตหรือเจตนาถล่นแกล้ง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์ จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าเจ้าพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอดรถให้ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจชะ โงกศิริยะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาอุหมีนเจ้าพนักงานจำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจออกจากรถ การค่าและการขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ

## 1.2 การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนแล้ว เอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังนี้

### 1.2.1 กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือได้กระทำละเมิดที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไป ไม่ว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีการกระทำทางกายภาพ การใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นการละเลย

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ตาม กฎหมายกำหนดตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่... ฯลฯ...

ถ้าการละเมิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่าเป็น กระบวนการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ได้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้แก่กระบวนการคลัง ซึ่งเอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ ดังนี้

1) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่าเป็น กระบวนการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัด หรือจากกระบวนการคลังกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดโดยฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระบวนการคลังแล้วแต่กรณีได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5047/2539 สิบตำรวจตรี ร. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่จราจร สังกัดกรมตำรวจจำเลย เห็นผู้ตายจอดรถยนต์อยู่บนทางเท้า จึงไปตรวจดูใบอนุญาตขับรถยนต์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อสิบตำรวจตรี ร. แย่งอาวุธปืนจากผู้ตายและทำร้ายผู้ตายยอมเป็นการทำ

ละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติกรตามหน้าที่ หลังจากทำร้ายผู้ตายแล้วเกิดการ โต้เถียงกับผู้ตาย ร้อยตำรวจโท ส.รองสารวัตรจราจรมาพบได้เข้าไปไกล่เกลี่ย เมื่อพวกของผู้ตายมาถึงได้มีการต่อว่า ร้อยตำรวจโท ส. เมื่อสิบตำรวจตรี ร. ทำร้ายผู้ตาย และได้พุดคุดหมิ่นสิบตำรวจตรี ร. เป็นเหตุให้สิบตำรวจตรี ร. ใช้อาวุธปืนยิงผู้ตายถึงแก่ความตาย เป็นผลต่อเนื่องอันเกิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่ จำเลย (คือกรมตำรวจ ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ โจทก์ซึ่งเป็นทายาทผู้ตายตามมาตรา 76 (คือโจทก์มีอำนาจฟ้องกรมตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่สิบตำรวจตรี ร. สังกัดอยู่ได้)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5824/2543 เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามเริ่มจับกุม โจทก์ ถือได้ว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว การควบคุมตัวโจทก์ไปส่งสถานี ตำรวจย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน หากข้อเท็จจริงฟังได้ตามฟ้องว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้ง สามได้ทำร้ายร่างกายโจทก์ขณะควบคุมโจทก์ส่งสถานีตำรวจ ต้องถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสาม ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย (คือกรม ตำรวจ ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจ ทั้งสามสังกัดอยู่ได้

ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายไม่ฟ้องหน่วยงานของรัฐแต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาล ศาลก็จะยกฟ้องเพราะผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 5 ข้างต้น ให้ผู้เสียหายฟ้องได้เฉพาะหน่วยงานของรัฐ เท่านั้นจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ บทบัญญัติที่ได้ให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ขัดต่อ บทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>111</sup>

<sup>111</sup> มาตรา 6 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและ เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับตามกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ในกรณีที่เอกชนอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือ กระทรวงการคลังได้ โดยตรงดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มีปัญหาว่าผู้เสียหายจะฟ้องที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาจากลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังนี้

### (1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยการกระทำทางกายภาพ หากเอกชนผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต่อศาลยุติธรรมจะฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะมิใช่เป็นคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>112</sup>

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมาตรา 89 (4) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง เมื่อนายถาวร ชงอิน ผู้กระทำละเมิดในคดีนี้เป็นลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร ตำแหน่งพนักงานขับรถ ฝ่ายหมวดตรวจและควบคุม (เก็บขนมูลฝอย) งานรักษาความสะอาด สำนักงานเขตยานนาวา จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ

---

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

<sup>112</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ฯลฯ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ”

ตามคำนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่นายถาวรขับรถชนสัตว์บรรทุกเก็บขนขยะในวันเกิดเหตุเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2535 ซึ่งในบัญชีแนบท้ายได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานขับรถไว้ว่า “ขับรถยนต์ ดูแลรักษาความสะอาด บำรุงรักษา แก้ไข ข้อขัดข้องเล็ก ๆ น้อย ๆ ของรถยนต์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย” การปฏิบัติหน้าที่ของนายถาวรตามประกาศดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนายถาวร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ กรณีจึงต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐโดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การขับรถ ไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดยังไม่พอใจในการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และความเสียหายในคดีนี้มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 2/2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 27 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัยการควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งทีอาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัยและการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการการขาด ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง โดยมีโรงพยาบาลบัวใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดและนางสาวปวี ศรียศสวัสดิ์ ผู้กระทำละเมิดเป็นแพทย์ประจำ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่นางสาวปวีปฏิบัติหน้าที่แพทย์ประจำโรงพยาบาลบัวใหญ่ในวันเกิดเหตุถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการแพทย์การสาธารณสุข เมื่อเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนางสาวปวี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ กรณีจึงต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การรักษาพยาบาลผู้ป่วยไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดยังไม่พอใจในการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และความเสียหายในคดีนี้มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจ

พิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545

## (2) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจการที่ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังนี้

(ก) การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง กรณีที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ตามที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545 ตามวิธีปฏิบัติในการกำกับการปกครองเมื่อผู้ปกครองตามคำสั่งศาลมาขอถอนเงินฝากในบัญชีเงินฝากของผู้เยาว์ พนักงานคุมประพฤติผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ตรวจสอบการเบิกเงินให้เป็นไปตามข้อกำหนด ติดต่อสอบถามหรือนัดให้ผู้ปกครองมาพบเพื่อสอบถามเรื่องการเลี้ยงดู บันทึกคำขอเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดแล้วทำรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้อำนวยการสถานพินิจในฐานะเป็นผู้กำกับผู้ใช้อำนาจปกครองของผู้ปกครองของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาและตามมาตรา 37 ประกอบมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 หมวด 11 ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีครอบครัวที่ผู้เยาว์มีผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสีย ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตและลงลายมือชื่อในใบเบิกถอนเงิน จะต้องตรวจสอบความถูกต้องจากหัวหน้าฝ่ายกำกับการปกครองก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการถอนเงินจำนวนมาก ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดที่ให้ไว้กับสถานพินิจ ก็จะต้องตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้น หรือสอบถามผู้ปกครองที่มาถอนเงินว่าจริงหรือไม่ นอกจากนี้ในช่องการมอบฉันทะ หากมิได้ระบุชื่อผู้รับมอบฉันทะเป็นผู้ใดก็สมควรที่จะสอบถามให้แน่ชัดก่อนซึ่งการยินยอมให้เบิกจ่ายตามบันทึกของเจ้าหน้าที่โดยผู้อำนวยการสถานพินิจมิได้กระทำการตรวจสอบอย่างรอบคอบเท่าที่ควร ทำให้เกิดการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(ข) การใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต่อศาลยุติธรรม เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2545 ในการดำเนินกิจการ หรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทุกระบบจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองยกเว้นแต่เป็นเรื่องที่โดยสภาพแล้วไม่อาจที่จะตรวจสอบได้ เช่น การกระทำทาง นิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายหรืองาน ด้านการเมืองหรือนโยบายต่างประเทศหรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

### (3) การกระทำละเมิดอันเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต่อศาลปกครอง เพราะคดีดังกล่าว อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### (4) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร

ในกรณีที่การละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต่อศาล ปกครองเพราะคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 คดีนี้ โจทก์ซึ่งเป็น หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้จัดตั้งควบคุมดูแลสถานธนาอนุบาล ตามพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและ ดำเนินงาน สถานธนาอนุบาลของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัย ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ฟ้องจำเลยทั้งสอง ซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จำเลยทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตาม ความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 โดย อ้างว่าจำเลยทั้งสองซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนาอนุบาล เทศบาล หนองคาย มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานบัญชีของสถานธนาอนุบาล เทศบาลเมืองหนองคายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบการว่าด้วยอำนาจหน้าที่พนักงานสถานธนาอนุบาล ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2517 แต่ได้ละเว้นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ สถานธนาอนุบาลเทศบาลเมืองหนองคายได้รับความเสียหายขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบในเหตุ

ละเมิดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาท คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่าง หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำที่ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบใน การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างราชการ ส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการ กระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

## 2) การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชน โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดอาจใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ใน สังกัดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ หรือจะใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน โดยไม่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลได้ดังนี้

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขอขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนโดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้จะเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อได้รับพิชชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ได้ แต่ถ้าเอกชนผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวไม่ประสงค์ที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อได้รับพิชชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน (ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและหากเป็นการฟ้องคดีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้แรงทางกายภาพ ซึ่งจะฟ้องต่อศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าจ้างทนายความในการฟ้องคดีด้วย) เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือยื่นต่อกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เพื่อให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ และเมื่อได้รับคำขอแล้วหน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องออกไปรับคำขอให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายไว้เป็นหลักฐาน และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า ซึ่งจะต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อนต้องใช้เวลายากกำหนดดังกล่าวก็อาจขอขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นได้ ซึ่ง

รัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 33 และ 34 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ และหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด พร้อมทั้งให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอด้วย

ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงตามคำขอ ก็จะกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยและแจ้งคำสั่งให้ผู้ยื่นคำขอทราบแต่ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ต้องรับผิดชอบ ก็จะมิคำสั่งยกคำขอและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน หรือเรื่องการยกคำขอของผู้ยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ตามที่มาตรา 44<sup>113</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ และเมื่อรัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยและต้องการโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีผู้ยื่นคำขอต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยฟ้องต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อันเป็นมูลเหตุแห่งการยื่นคำขอนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้แรงทางกายภาพ ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เพราะคดีฟ้องขอให้เพิก

<sup>113</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“...ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

ถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้ยื่นคำขอไว้แล้ว แต่ไม่อาจพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ยื่นคำขออาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 97/2544 โดยที่มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้บุคคลภายนอกซึ่งต้องเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำละเมิดยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐนั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับไว้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนด จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุนี้ เมื่อปรากฏว่ากำหนดเวลาตามกฎหมายได้สิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ายังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาใดๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีจึงเป็นการพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวมาแล้วข้างต้น หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นคำขอแล้วผู้ยื่นคำขออาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้รับผิดชอบละเมิดเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากค่าสินไหมทดแทนตามคำขอได้ โดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 2.2 กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตัว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชน โดยมีได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ตามบทบัญญัติข้างต้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นนอกเวลาราชการ เช่น ในระหว่างเวลาหยุดพักเที่ยงหรือขณะดำเนินชีวิตตามปกติที่บ้าน หรือเกิดขึ้นในเวลาราชการแต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริต หรือเจตนาถล่นแกล้งแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดไม่ได้เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอดรถให้ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจชะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาคูหาหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็ว และผลักตำรวจออกจากรถ การค่าและการขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ (คือฟ้องกรมไปรษณีย์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ได้)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2519 พลตำรวจ ว. ไปรักษาการณ์ในงานถือว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ แต่เมื่อรับประทานสุรามินเมาใช้ปืนข่มขู่ชาวบ้าน ปืนลั่นถูกโจทก์บาดเจ็บเป็นเรื่องส่วนตัวของพลตำรวจ ว. และไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของกรมตำรวจ จำเลย (คือกรมตำรวจ) จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน (คือฟ้องกรมตำรวจปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ได้)

การฟ้องเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพราะเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดเป็นการเฉพาะตัว



### 1.3 อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แยกพิจารณาตามลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

#### 1.3.1 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ดังนั้นกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย จึงต้องบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังนี้

มาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“สิทธิเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความยาวกว่าที่กล่าวมานั้น ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

ตามบทบัญญัติข้างต้น อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ซึ่งไม่เป็นความผิดอาญากรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ โดยที่การกระทำละเมิดนั้นไม่เป็นความผิดอาญา เช่น การทำให้เสียหายโดยประมาท เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถชนคนไปในการปฏิบัติหน้าที่และด้วยความประมาท เลินเล่อของพนักงานขับรถ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่พนักงานขับรถอยู่ชนกับรถยนต์ของเอกชนได้รับความเสียหาย ดังนี้ การกระทำละเมิดของพนักงานขับรถไม่เป็นความผิดอาญา เพราะประมวลกฎหมายอาญามีได้บัญญัติไว้เป็นความผิด อายุความที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐมีกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่เอกชนผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือรู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่พนักงานขับรถอยู่ในสังกัด โดยต้องรู้ครบทั้งสองประการ ถ้ารู้ถึงการละเมิดเพียงประการเดียว โดยยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ยังไม่เริ่มนับอายุความ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายย่อมไม่เกินสิบปีนับแต่วันกระทำละเมิด กล่าวคือ การรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต้อง

กระทำภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่มีการกระทำละเมิด หากพ้นกำหนดดังกล่าว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมขาดอายุความ

2) อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดซึ่งเป็นความผิดอาญากรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยที่การกระทำละเมิดนั้นเป็นความผิดอาญาด้วย เช่น การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กาย ได้รับอันตรายสาหัส หรือถึงแก่ความตาย เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถชนคนไปในการปฏิบัติหน้าที่ และด้วยความประมาทเลินเล่อของพนักงานขับรถ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่พนักงานขับรถขับอยู่ชนเอกชนซึ่งกำลังเดินข้ามถนนได้รับอันตรายแก่กาย ได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ดังนี้การกระทำของพนักงานขับรถนอกจากจะเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่งแล้ว ยังเป็นการกระทำผิดในทางอาญาดูด้วย เพราะการกระทำดังกล่าวประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิด อายุความที่เอกชนได้รับความเสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐ มาตรา 448 วรรคสองข้างต้นให้นำกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าอายุความมาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ ถ้าอายุความทางอาญาสั้นกว่าก็ไม่นำมาใช้บังคับ คงใช้บังคับตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประกาศใช้ภายหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติเรื่องอายุความการฟ้องคดีแพ่ง (คือคดีละเมิด) อันเนื่องมาจากการกระทำผิดทางอาญาไว้ในมาตรา 51 ซึ่งมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคสอง จึงต้องถือว่ามาตรา 448 วรรคสอง ถูกยกเลิกโดยมาตรา 51 ซึ่งมาตรา 51 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่ง เนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่กฎหมายลักษณะอาญา (ปัจจุบันคือประมวลกฎหมายอาญา) บัญญัติไว้ในเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือผู้วิกลจริตในมาตรา 183 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปัจจุบันคือมาตรา 193/20) จะเป็นผู้ฟ้องหรือได้ฟ้องต่างหากจากคดีอาญาก็ตาม

ถ้าคดีอาญาใดได้ฟ้องต่อศาลแล้ว แต่คดียังไม่เด็ดขาด อายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมสะดุดหยุดลงตามมาตรา 79 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา 168 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปัจจุบันคือมาตรา 193/32)

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามหลักทั่วไปในเรื่องอายุความแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ตามบทบัญญัติข้างต้นอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดซึ่ง  
เป็นความผิดทางอาญา แยกหัวข้อพิจารณาได้ ดังนี้

(1) กรณีที่ไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ สิทธิของเอกชนผู้เสียหายที่จะฟ้อง  
ทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐต้องถือตามกำหนดอายุความในทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น  
พนักงานขับรถยนต์ของหน่วยงานของรัฐได้ขับรถยนต์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อเป็น  
เหตุให้รถยนต์เอกชนที่เดินข้ามถนนถึงแก่ความตาย ในทางอาญาคดีกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้  
ผู้อื่นถึงแก่ความตายตามมาตรา 95 (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญามีกำหนดอายุความฟ้องร้อง 15 ปี  
ถ้าในคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายดังกล่าวไม่มีการฟ้องทาง  
อาญา แต่ทนายทของผู้ตายซึ่งเป็นผู้เสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐในมูลละเมิดที่  
เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 15 ปี นับแต่เกิด  
สิทธิเรียกร้อง แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือบุคคลวิกลจริตเป็นผู้เสียหายก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด  
อายุความดังกล่าว จะไม่มีการขยายกำหนดอายุความให้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 183 แห่ง  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัจจุบันคือมาตรา 193/20 ซึ่งได้บัญญัติเรื่องอายุความสิทธิ  
เรียกร้องของผู้เยาว์หรือบุคคลวิกลจริตว่าถ้าจะครบกำหนดลงในขณะที่บุคคลดังกล่าวยังไม่พ้น  
ภาวะการเป็นคนไร้ความสามารถ หรือในระหว่างหนึ่งปีนับแต่วันบุคคลดังกล่าวไม่มีผู้แทนโดย  
ชอบธรรมหรือผู้อนุบาล กฎหมายให้ขยายกำหนดอายุความนั้นออกไปอีก 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้น  
จากการเป็นคนไร้ความสามารถ หรือได้มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล แล้วแต่กรณี

(2) กรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นการฟ้องโดยพนักงานอัยการ  
หรือเอกชนผู้ได้รับความเสียหายเป็น โจทก์ หรือเข้าร่วมเป็น โจทก์กับพนักงานอัยการ แต่  
คดีอาญานั้นยังไม่เสร็จเด็ดขาด กล่าวคือ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นศาลอุทธรณ์ หรือ  
ศาลฎีกา อายุความที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมสะดุดหยุด  
ลง แต่ถ้าคดีอาญานั้น ศาลพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่จนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่เอกชนผู้  
ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายที่จะ  
ฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมมีกำหนดอายุความ 10 ปี ตามบทบัญญัติมาตรา 193/32 แห่ง  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากคดีอาญาดังกล่าวศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยเจ้าหน้าที่ไป  
จนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐ  
สิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมมีอายุความตามหลัก  
ทั่วไปในเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็คือสิทธิเรียกร้องค่าสินไหม  
ทดแทนในมูลละเมิดซึ่งไม่เป็นความผิดอาญา ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์

### 1.3.2 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย จึงต้องบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

### 1.3.3 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ดังนั้น กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายจึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ฯลฯ ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี”

ตามบทบัญญัติข้างต้นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มาตรา 51 ข้างต้นกำหนดว่าต้องฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือรู้ถึงการละเมิด แม้จะยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน คือยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดก็ตาม กำหนดอายุความฟ้องคดีเริ่มนับแล้ว ย่อมไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ การรู้ถึงการละเมิด และการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต้องกระทำภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีการกระทำละเมิด หากพ้นกำหนดดังกล่าว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นอันพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี

## บทที่ 5

### การพิจารณาเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน

#### 1. ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน

##### 1.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน

เมื่อมีการกระทำละเมิดอันก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบหรือผู้กระทำละเมิด โดยถือหลักการให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิด ซึ่งหากทำไม่ได้ ก็ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438<sup>114</sup> บัญญัติเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนไว้ในวรรคหนึ่ง โดยวางหลักทั่วไปในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยกำหนดให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะให้มีการชดเชยกันโดยวิธีใดและเป็นจำนวนเท่าใด ให้พิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และบัญญัติไว้ในวรรคสองเป็นการอธิบายว่าค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดได้แก่อะไรบ้าง บทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา 438 แสดงให้เห็นว่า ค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดนั้นเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำอันเป็นละเมิด และการที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดเชยแก่ไหนเพียงใดนั้น จะนำบทบัญญัติในมาตรา 222<sup>115</sup> อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปในลักษณะหนึ่งมาใช้บังคับแก่กรณีอันเกิดจากมูลละเมิดมิได้ ทั้งนี้ เพราะหนี้ละเมิดนั้นความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจึงเกิดหนี้ การชำระหนี้ละเมิดก็คือ การเยียวยาให้ผู้ถูกกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ ผลแห่งความเสียหายจึงไม่อาจคาดหมายหรือหยั่งรู้ได้จุดตั้งการผิดสัญญา อันเป็นเรื่องที่คู่กรณีสามารถรู้ได้ถึงความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นเมื่อมีการผิดสัญญาไม่ปฏิบัติการชำระ

---

<sup>114</sup> มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

<sup>115</sup> มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

หนี้ ดังนั้น ความรับผิดในหนี้ละเมิดจึงไม่ถูกจำกัดแคบเฉพาะแต่ความเสียหายที่อาจคาดหมายได้ เหมือนอย่างหนี้ผิดสัญญา ผู้ทำละเมิดจึงอาจต้องรับผิดในผลเสียหาย อันเป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการละเมิดของตน แม้นจะไม่อาจคาดหมายได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การกำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดในหนี้ละเมิด ต้องอาศัยหลักทฤษฎีผลโดยตรงหรือทฤษฎีเงื่อนไขมากกว่าหลักทฤษฎีผลธรรมดา และศาลจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความหนักเบาแห่งความรับผิดโดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นเกณฑ์<sup>116</sup> ส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง ของมาตรา 438 เป็นการแสดงให้เห็นว่า การเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้วด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ค่าสินไหมทดแทนจะมีที่ประเภทและมีความหมายกว้างหรือแคบกว่า “ค่าเสียหาย” อาจศึกษาความหมายได้จากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีบทบัญญัตินิยามคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าเสียหาย” ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่กล่าวถึงคำดังกล่าวไว้พอที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจความหมายของทั้งสองคำได้บ้าง เช่น บทบัญญัติมาตรา 222 วรรคหนึ่ง ซึ่งกล่าวถึงค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนไว้ว่า “การเรียกเอาค่าเสียหายนั้นได้แก่ เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้” บทบัญญัติมาตรา 420 ซึ่งกล่าวถึงค่าสินไหมทดแทนว่า “...ท่านว่าผู้เสียหายนั้นทำละเมิด จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันพึงจะบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นด้วย”

จากบทบัญญัติข้างต้น เมื่ออ่านแล้วอาจทำให้เข้าใจได้ว่า มาตรา 222 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าเสียหาย” ไว้ว่า หมายถึง “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าสินไหมทดแทน” ก็คือ “ค่าเสียหาย” แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องละเมิดตามมาตรา 438 กลับบัญญัติให้ “ค่าสินไหมทดแทน” ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้ ฯลฯ ด้วย ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่า “ค่าเสียหาย” เพราะนอกจากค่าสินไหมทดแทนจะกินความถึงค่าเสียหายแล้ว ยังหมายรวมถึงการคืนทรัพย์สินและการใช้ราคาทรัพย์สินอีกด้วย<sup>117</sup>

ศาสตราจารย์ศักดิ์ สนองชาติ ให้ความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ว่าหมายถึงการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไป

<sup>116</sup> สุขุม สุภนิศย์ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2543 หน้า 185

<sup>117</sup> อุทัย วงศ์วรพฤกษ์ ค่าสินไหมทดแทน : ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบการงาน วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545 หน้า 26

หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้<sup>118</sup>

จากบทบัญญัติและคำอธิบายเบื้องต้น พอสรุปได้ว่าค่าสินไหมทดแทนคือการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเมื่อยังไม่มีกรทำละเมิด ส่วนผู้กระทำผิดจะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพียงใดนั้น ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งความละเมิด โดยค่าสินไหมทดแทนจะได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายจะต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย อันเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั้น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดมีความหมายกว้างครอบคลุมถึงค่าเสียหายด้วย ดังนั้น เมื่อศาลเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดสินไหมทดแทน ศาลสามารถจะกำหนดให้ได้โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของผู้กระทำละเมิดและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา<sup>119</sup>

## 1.2 ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

โดยหลักแล้ว การชดเชยเยียวยาความเสียหายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ถูกกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายถูกทำละเมิดต่อทรัพย์สินการเยียวยาก็คือ การทำให้ทรัพย์สินนั้นอยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ ถ้ายังอยู่ในวิสัยที่จะคืนได้ก็ต้องคืนทรัพย์สินถ้าคืนไม่ได้ การเยียวยาที่ดีที่สุดคือชดเชยราคาทรัพย์สิน ถ้าผู้เสียหายยังได้รับความเสียหายอย่างอื่นอีก ก็มีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา ซึ่งค่าสินไหมทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจแบ่งออกได้ดังนี้

### 1.2.1 การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน

มาตรา 439 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “บุคคลผู้จำต้องคืนทรัพย์สินอันต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้น ยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือ

<sup>118</sup> ศักดิ์ สนองชาติ คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2549 หน้า 178

<sup>119</sup> ศูนย์ศึกษาคติปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 3 - 6

ทรัพย์สินนั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุนั้นด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืน หรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอย่างนั้นอยู่เอง”

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นใช้บังคับกับกรณีที่มีการทำละเมิดต่อทรัพย์สินโดยการเอาทรัพย์สินไปโดยไม่มีอำนาจและครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่โดยละเมิด แต่ถ้าเป็นกรณีทำละเมิดโดยการทำลายทรัพย์สินนั้นทันที ก็จะเป็นไปตามมาตรา 438

การคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินต้องเป็นไปตามลำดับคือ หากสามารถคืนทรัพย์สินได้ ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน จะเลือกขอใช้ราคาไม่ได้

ในกรณีทรัพย์สินถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุ เช่น เารถของเขาไปโดยละเมิดแล้วมีผู้อื่นขับรถมาชนรถนั้นเสียหายทั้งคัน หรือในกรณีทรัพย์สินถูกทำลายลงโดยภัยธรรมชาติ ถูกขโมยไป หรือสูญหายโดยไม่สามารถนำกลับคืนมาได้ จึงพันวิสัยที่จะคืนได้ ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ราคาทรัพย์สินแทน<sup>120</sup>

### 1.2.2 การชดใช้ค่าเสียหายอย่างอื่น

การเยียวยาความเสียหาย ถ้าไม่มีทางอื่น ก็ต้องชดใช้เป็นเงิน โดยแม้แต่ความเสียหายทางจิตใจซึ่งไม่เป็นตัวเงิน ก็อาจต้องบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินเพราะไม่มีทางอื่นที่จะทำได้ดีกว่านั้น นอกจากผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในสิ่งที่ผู้เสียหายต้องเสียไปแล้ว ยังรวมไปถึงผลประโยชน์และกำไรที่ควรจะได้แต่ผู้เสียหายต้องขาดไปเพราะการละเมิดอีกด้วย<sup>121</sup> เช่น ขาดค่าเช่าที่ควรให้เขาได้ ขาดรายได้จากการขายหนังสือเพราะจำเลยละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น ถ้าเป็นความเสียหายอันแน่นอนและเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ทำละเมิดแล้ว ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วหรือความเสียหายในอนาคตที่แน่นอนก็ต้องรับผิดชอบ<sup>122</sup>

กรณีที่เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง มาตรา 447 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดวิธีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวโดยบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ทำละเมิด “จัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้”

<sup>120</sup> ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 7 - 8

<sup>121</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, ยล ชีรกุล คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 241 - 552 กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา 2503 หน้า 580 - 590

<sup>122</sup> จี๊ด เศรษฐบุตร หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด พิมพ์ครั้งที่ 4 โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2545 หน้า 69 -74



### 1.3 หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

การกำหนดค่าเสียหายนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง และการกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ

#### 1.3.1 การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ

กรณีนี้เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดที่มีลักษณะหรือพฤติการณ์ร้ายแรงออกอาจทำทนายอำนาจกฎหมายของบ้านเมือง ศาลจึงใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเป็นจริงหรือสูงกว่าปกติ เพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำละเมิดได้

#### 1.3.2 การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง

ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย มาตรา 442 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ศาลอาจกำหนดค่าเสียหายให้ชดใช้้น้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี<sup>123</sup> คือ กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายและกรณีผู้เสียหายไม่ช่วยบรรเทาความเสียหาย

#### 1.3.3 การกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่โจทก์นำสืบความเสียหายไม่ได้ ศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 ได้หรือกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเรื่องตามประเภทความเสียหายอันมิใช่ตัวเงินตามมาตรา 446 และมาตรา 447 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลก็ควรใช้การประมาณการว่าสมควรกำหนดค่าเสียหายให้มากน้อยเพียงใด โดยต้องดูที่ฐานะและสภาพสังคมของผู้เสียหายด้วย<sup>124</sup>

## 2. ค่าสินไหมทดแทนในกฎหมายต่างประเทศ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส รัฐอาจรับผิดชอบได้ทั้งตามหลักในกฎหมายมหาชนและตามหลักในกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รัฐปฏิบัติ ในกรณีที่รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบในระบบกฎหมายมหาชน นอกจากรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อสิทธิในกอง

<sup>123</sup> เฟ็ง เฟ็งนิตี คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติมพิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร เนติบัณฑิตยสภา 2545 หน้า 387 -391

<sup>124</sup> ศูนย์ศึกษาคติปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 12

ทรัพย์สิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมบ้านเรือน ฯลฯ แล้ว รัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเจ็บปวดต่าง ๆ ที่โดยหลักทั่วไปแล้วไม่อาจคำนวณเป็นเงินตราได้ เช่น ความเศร้า โศกเสียใจ ความเจ็บปวดจากบาดแผลโดยกำหนดเป็นเงินค่าชดเชยเพิ่มเติมได้

การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากการคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด โดยศาลไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้อำนาจรัฐได้<sup>125</sup>

ค่าเสียหายจะถูกกำหนดขึ้นในรูปของการชำระเงินทั้งหมดในครั้งเดียวหรือจะกำหนดให้แบ่งชำระเป็นงวดได้ ซึ่งการแบ่งชำระเป็นงวดนี้มักนำมาใช้ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจนร่างกายพิการ

ศาลจะเริ่มคำนวณค่าเสียหายนับแต่วันที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้น สำหรับความเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สิน ศาลจะพิจารณาจากค่าของทรัพย์สิน ในวันที่เกิดความเสียหาย ส่วนความเสียหายที่เกิดแก่บุคคล ศาลจะพิจารณากำหนดวันเริ่มคำนวณค่าเสียหายนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา โดยอาจคิดเต็มจำนวน

สำหรับการคำนวณค่าเสียหายนั้น ศาลอาจจะคำนวณให้หรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็ปรากฏบ่อยครั้งที่ศาลจะไม่คำนวณค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานที่ศาลได้รับมานั้นยังไม่เพียงพอในสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาคำนวณความเสียหาย โดยศาลจะส่งผู้เสียหายไปให้ฝ่ายปกครองกำหนดและชำระค่าเสียหายต่อไป หากผู้เสียหายไม่พอใจในค่าเสียหายที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้แก่ตน ก็พึงฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลได้

ในการคำนวณค่าเสียหายนั้น ศาลจะต้องคำนวณให้ครอบคลุมความเสียหายทั้งหมดที่ผู้เสียหายได้รับเป็นหลัก ศาลไม่อาจกำหนดค่าเสียหายให้เกินกว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับได้ และไม่อาจพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้ฝ่ายปกครองต้องชำระเกินค่าของของผู้ฟ้องคดีได้<sup>126</sup>

<sup>125</sup> สรุปรจาก วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง มีนาคม 2548 หน้า 164 - 221

<sup>126</sup> เจตน์ สถาวรศิลป์ “การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551 ระหว่างวันที่ 22-24 สิงหาคม 2551 หน้า 33-74

### 3. แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน<sup>127</sup>

ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่น่าสนใจดังนี้

#### 3.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต

ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลถึงแก่ความตายนั้น มาตรา 443 และ มาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติ ค่าสินไหมทดแทนต่าง ๆ ที่ทายาทของบุคคลดังกล่าวและผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะมีสิทธิเรียกร้องเอาจากผู้กระทำละเมิด อันได้แก่ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็น ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย ค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถทำมาหาได้ก่อนตาย ค่าขาดไร้อุปการะ และค่าชดใช้การขาดการงานของบุคคลภายนอก โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ดังนี้

##### 3.1.1 ค่าปลงศพ

การที่จำเลยดำเนินการขยายถนนโดยขุดดินกองไว้ในช่องเดินรถในลักษณะที่ย่อมคาดการณ์ได้ว่าจะทำให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน แต่ไม่จัดทำป้ายหรือสัญญาณเตือนให้เห็นอย่างชัดเจน ย่อมเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างมาก จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว อันได้แก่ ค่าปลงศพและค่าขาดไร้อุปการะให้แก่โจทก์ ซึ่งเป็นมารดาของผู้ที่ได้รับอันตรายเสียชีวิต โดยไม่อาจนำเงินทำบุญที่โจทก์ได้รับมาคำนวณหักออกจากค่าปลงศพเพื่อลดภาระหนี้ของจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5782/2538)

##### 3.1.2 ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ

ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยว่าค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้เป็น “ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ” ตามมาตรา 443 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- 1) ค่าเหมารถซึ่งภรรยาและบุตรของผู้ตายเดินทางไปเยี่ยมผู้ตายก่อนถึงแก่ความตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 806/2533)
- 2) ค่าพาหนะในการที่บิดามารดาและญาติของผู้ตายเดินทางไปจัดการศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 574/2515)
- 3) ค่าฉีดศพ ค่าจ้างรถบรรทุกศพ ค่าโลงศพ ค่าจัดงานศพ 5 วัน ค่าทำบุญศพครบ 7 วัน และ 100 วัน ค่าเลี้ยงพระ ค่าบังสุกุล ค่าติดกัมภ์เทศน์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2023/25252)

<sup>127</sup> สรุปจากศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 33 - 34

- 4) ค่าส่งผู้ตายกลับคืนไปประเทศภูมิลำเนา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2023/2522)
  - 5) ค่าอาหารและเครื่องดื่มน้ำดื่มเลี้ยงแขกที่มาร่วมงานศพกับค่าของและเงินถวายพระภิกษุที่สวดพรอภิธรรม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1812/2535)
  - 6) ค่าพิมพ์หนังสือแจกในงานศพตามสมควรแก่ฐานะของผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2707/2516ข)
  - 7) ค่าซื้อที่ฝังศพที่สุสานและค่าทำsvgชู้ย ตลอดจนค่าของเช่น ไหว้ศพและค่าอาหารเครื่องดื่มน้ำดื่มเลี้ยงแขกก่อนนำศพไปสุสานและอื่น ๆ ตามประเพณีการจัดการศพเงินตามฐานานุรูปของผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 533/2506)
  - 8) ค่าทำเจดีย์บรรจุอัฐิผู้ตายตามสมควรแก่ฐานะของผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2707/2516)
  - 9) ค่าหีบศพ เงินทำบุญพระ และเงินทำบุญครบ 7 วัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143-144/2521)
- ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยว่าค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้ไม่ใช่ “ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ” ตามมาตรา 443 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (1) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของญาติไปร่วมงานศพผู้ตายซึ่งไม่ใช่ไปจัดการศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2437/2522)
  - (2) ค่ารถยนต์รับส่งแขกที่มาช่วยงานศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2473/2526)
  - (3) ค่าใช้จ่ายในการทำอนุสาวรีย์ไว้กระดุกผู้ตายและค่าจ้างคนเฝ้าบ้านในขณะที่จัดการปลงศพ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1437/2526)
  - (4) ค่าใช้จ่ายหลังจากปลงศพเสร็จ เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำบุญ 100 วัน 1 ปี 3 ปี แล้วแต่กรณีหรือค่าสร้างกุฏิทำบุญให้ผู้ตาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 638/2462)
  - (5) ค่าใช้จ่ายในอนาคตที่บุตรต้องเดินทางไปเคารพศพบิดาที่เสียชีวิตในสถานที่เกิดเหตุเป็นเวลา 10 ปี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7166/2542)

### 3.1.3 ค่าขาดไร้อุปการะ

- 1) แม้โจทก์ยังมีได้เข้ารับการศึกษาก็ดี ก็มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการศึกษาในอนาคตจากผู้กระทำละเมิดให้โจทก์ขาดความอุปการะเลี้ยงดูได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2506)
- 2) การที่บุตรตายลง ทำให้บิดาต้องขาดไร้อุปการะ บิดาชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากการต้องขาดไร้อุปการะโดยไม่ต้องพิจารณาว่าปัจจุบันผู้ตายจะได้อุปการะเลี้ยงดูหรือไม่ โดยค่าสินไหมทดแทนค่าขาดไร้อุปการะพเป็นหนี้ค่าเสียหายในอนาคตซึ่งมีจำนวนกำหนด

แน่นอน โจทก์สามารถบังคับได้ในวันที่ศาลชั้นต้นพิพากษา โจทก์จึงมีสิทธิที่จะได้รับดอกเบี้ยนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นพิพากษา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1648/2509)

3) จำเลยทำละเมิด เป็นเหตุให้ภรรยาโจทก์ถึงแก่ความตาย โจทก์นำสืบฟังได้ว่าเมื่อครั้งภรรยาโจทก์มีชีวิตอยู่ เป็นแม่บ้านจัดการบ้านเรือนด้วยตนเอง เมื่อภรรยาโจทก์ถึงแก่กรรม โจทก์ต้องจ้างคนทำงานแทน 2 คน โดยทำหน้าที่ซักผ้า ตักน้ำ ถางหญ้าคนหนึ่งทำครัว กวาดดูบ้านอีกคนหนึ่ง คังนี้ โจทก์ย่อมมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 วรรคสาม ประกอบด้วยมาตรา 1453 การที่ศาลกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนให้จำเลยชดใช้นั้นมิใช่ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายตั้งแต่วันที่พิพากษา ศาลเป็นแต่กำหนดค่าเสียหายที่โจทก์ได้รับความเสียหายมาแล้วตั้งแต่วันที่ทำละเมิดและกฎหมายก็บัญญัติให้ถือว่า จำเลยผิดนัดตั้งแต่วันที่ทำละเมิดจึงต้องเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้ตั้งแต่วันที่ทำละเมิด การที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นเงินก้อน แม้จะขอค่าเสียหายที่คำนวณในอนาคตเข้ามาด้วย จำเลยก็จะต้องเสียดอกเบี้ยนับแต่วันละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2361/2515)

4) แม้ผู้ตายจะกำลังศึกษาเล่าเรียน แต่ปรากฏว่าผู้ตายเป็นนักเรียนช่างกลปีที่ 3 แล้วซึ่งเป็นปีสุดท้ายก็อาจเรียนจบหลักสูตร และผู้ตายมีความผูกพันตามกฎหมายต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แม้นปัจจุบันผู้ตายยังศึกษาเล่าเรียน มิได้อุปการะบิดามารดาก็ดี บิดามารดาข้อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อเหตุขาดไร้อุปการะได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 446-44/2516)

5) บุตรมีหน้าที่ต้องอุปการะบิดามารดาตามกฎหมาย การที่บุตรโจทก์ตาย ถือได้ว่าโจทก์ต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายแล้ว มิต้องคำนึงว่าโจทก์ผู้เป็นบิดามารดาจะเป็นผู้มีทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด ยังสามารถเลี้ยงตนเองได้หรือไม่ โจทก์จึงชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนในการที่ต้องขาดไร้อุปการะนั้นและค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากขาดไร้อุปการะที่ศาลกำหนดให้นี้เป็นหนี้ซึ่งเกิดจากมูลละเมิดอันไม่อาจแบ่งแยกได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 143-144/2521)

### 3.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย

#### 3.2.1 ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป (มาตรา 444 วรรคหนึ่ง)

1) ค่าพาหนะไปมาโรงพยาบาลเพื่อรักษาพยาบาลบาดแผลที่ถูกทำละเมิดเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงสืบเนื่องจากการละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1085/2511)

2) แม้โจทก์เป็นข้าราชการได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากจำเลยผู้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดได้อีก เพราะสิทธิของโจทก์ที่จะได้รับเงินดังกล่าวจากทางราชการเป็นสิทธิที่รัฐกำหนดให้แก่ราชการไม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2455/2519)

3) แม้นายจ้างของโจทก์จะได้ออกเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่โจทก์ไปแล้ว ก็หาทำให้จำเลยที่ 1 ผู้กระทำละเมิดต่อโจทก์พ้นความรับผิดชอบในการชดเชยค่ารักษาพยาบาลไม่ โจทก์จึงมีสิทธิฟ้องเรียกค่ารักษาพยาบาลจากจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2258/2527)

4) กรณีที่จำเลยกระทำละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ ต้องทำการผ่าตัดขาออกและใส่ขาเทียม แม้อโจทก์จะไม่มีใบเสร็จรับเงินแสดงว่าเสียรักษาพยาบาลไปจำนวนเท่าใด ศาลก็สามารถกำหนดให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ และแม้โจทก์จะไม่ได้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ก็ไม่ทำให้สิทธิของโจทก์ที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากจำเลยต้องระงับไป นอกจากนี้ โจทก์ยังมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินอันเป็นผลมาจากการที่โจทก์ต้องสูญเสียขาเทียมตลอดชีวิตจากจำเลยได้ด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1418/2534)

5) แม้นบริษัทประกันภัยที่โจทก์เอาประกันภัยไว้จะเป็นผู้จ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่โรงพยาบาลแทนโจทก์ไปแล้ว อันเป็นสิทธิของโจทก์ที่เกิดขึ้น โดยอาศัยสัญญาประกันภัย แต่โจทก์ก็ยังมีสิทธิเรียกเอาค่ารักษาพยาบาลจากจำเลยได้อีก เพราะจำเลยมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดที่ได้กระทำต่อโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1027/2537)

### 3.2.2 ค่าเสียหายความสามารถประกอบการงานในอนาคต

1) การที่โจทก์ต้องพิการไม่สามารถเดินได้อย่างคนธรรมดา เสียสมรรถภาพในการรับราชการทหาร ทั้งไม่สามารถทำงานหนักได้ ถือว่าโจทก์สูญเสียความสามารถประกอบการงานในภาคหน้า (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 450/2516)

2) ในการละเมิด ทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย ผู้เสียหายจะต้องเรียกร้องค่าเสียหายอย่างไรก็ได้บ้าง มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 มาตรา 445 และมาตรา 446 ซึ่งหาได้ให้สิทธิแก่บิดาที่จะเรียกร้องเอาค่าเสียหายเพื่อการที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรซึ่งทุพพลภาพเพราะถูกการกระทำละเมิดต่อไปในอนาคตไม่ การที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าอุปการะ การที่โจทก์ฟ้องฟ้องเรียกค่าที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรซึ่งต้องทุพพลภาพเพราะถูกทำละเมิด แม้ทางพิจารณาโจทก์จะนำสืบเป็นทำนองขอเรียกค่าเสียหายเพื่อการที่บุตรเสียความสามารถสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนทั้งในเวลาปัจจุบันและอนาคตตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 ห้ามมิให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2455/2519)

3) โจทก์ที่ 1 ได้รับบาดเจ็บที่เปลือกตาบนด้านซ้ายมือ มีอาการบวมของประสาทตาส่วนกลางและมีเลือดออก ทำให้ประสาทตาส่วนกลางเสื่อมสมรรถภาพลง ต้องได้รับ

การดูแลจากจักษุแพทย์ตลอดชีวิตเนื่องจากอาจเกิดอาการแทรกซ้อนในภายหลัง โจทก์ที่ 2 ได้รับบาดเจ็บ มีบาดแผลลักษณะที่นิ้วหัวแม่มือด้านขวา เอ็นและเส้นประสาทที่นิ้วหัวแม่มือขาด แพทย์ได้ทำการผ่าตัดต่อเส้นเอ็นได้ แต่ต่อเส้นประสาทไม่ได้เพราะขนาดเล็กมาก หลังผ่าตัดแล้วนิ้วหัวแม่มือของโจทก์งอติดกับข้อ กางได้เพียง 60 องศา ซึ่งการที่โจทก์ทั้งสองได้รับบาดเจ็บดังกล่าว โจทก์ทั้งสองเป็นจักษุแพทย์ไม่สามารถทำงานละเอียด เช่น การผ่าตัดประสาทหูชั้นในและเยื่อพังผืดใกล้จอประสาทตาได้ ดังนั้น โจทก์ทั้งสองจึงมีสิทธิเรียกค่าเสียหายที่ไม่สามารถประกอบการทำงานในปัจจุบันและอนาคตได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3723/2535)

### 3.2.3 ค่าชดเชยการขาดงานของบุคคลภายนอก

1) ถ้าการกระทำละเมิดต่อลูกจ้างโจทก์ เป็นเหตุให้โจทก์ต้องขาดประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างไม่สามารถไปทำงานให้โจทก์ได้ โจทก์ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากจำเลยเป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนที่โจทก์ต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างระหว่างการพักรักษาตัว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 584-585/2513)

2) โจทก์เป็นนายจ้างของผู้ถูกทำละเมิด เป็นบุคคลภายนอก ที่โจทก์จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ต้องมีกฎหมายรับรองสิทธิของโจทก์ ค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องเป็นเงินที่โจทก์จ่ายให้ลูกจ้างตามคำสั่งของแรงงานจังหวัด ผูกพันตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับค่าสินไหมทดแทนที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้โจทก์กรณีที่ต้องขาดแรงงานในมูลละเมิด แต่เมื่อโจทก์เป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ได้รับอันตรายถึงตายและบาดเจ็บ เพราะการกระทำโดยประมาทของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นลูกจ้าง กระทำไปในทางการที่จ้างของจำเลยที่ 2 โจทก์ต้องขาดแรงงานระหว่างลูกจ้างบาดเจ็บ ต้องจ่ายเงินเดือนระหว่างลูกจ้างปฏิบัติงานไม่ได้ โรงงานต้องหยุดกิจการเพราะขาดแรงงาน ถือได้ว่าโจทก์เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 445 แล้ว จำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทนส่วนนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1047/2522)

3) การที่ลูกจ้างของโจทก์ต้องเสียชีวิตเพราะการกระทำละเมิดของลูกจ้างจำเลยนั้นถือไม่ได้ว่าโจทก์ต้องขาดแรงงานเพราะเมื่อลูกจ้างโจทก์เสียชีวิต การจ้างแรงงานย่อมเป็นอันเลิกกัน โจทก์ไม่ได้แรงงาน แต่ขณะเดียวกันโจทก์ก็ไม่ต้องให้สินจ้าง โจทก์จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้จากจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2664/2529)

4) ลูกจ้างมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องทำงานให้ป็นคุณแก่นายจ้างเมื่อลูกจ้างถูกทำละเมิดจนได้รับบาดเจ็บ ไม่สามารถทำงานให้นายจ้างได้ นายจ้างย่อมขาดแรงงานและมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้ทำละเมิด (หรือนายจ้างของผู้ทำละเมิด) โดยคำนวณให้เท่ากับจำนวนเงินที่นายจ้างชำระให้แก่ลูกจ้างนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3983/2528)

### 3.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่เสรีภาพ (มาตรา 445 และมาตรา 446)

กรณีที่ทำให้การแก่นักงานสอบสวนโดยประมาทเกินเหตุ จนเป็นเหตุให้โจทก์ถูกจับและถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เสรีภาพ นั้น ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่เสรีภาพและชื่อเสียงของโจทก์โดยตรง ศาลพิจารณา กำหนดให้ตามที่เห็นสมควรได้โดยคำนึงถึงระยะเวลาที่โจทก์ถูกจับกุมและความร้ายแรงของความเสียหายที่โจทก์ได้รับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2253/2539)

### 3.4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง (มาตรา 447)

โจทก์เป็นบุคคลที่มีเกียรติคุณและมีชื่อเสียงในสังคม มีคนรู้จักในทางที่ดี จำเลยลงโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ ทำให้แพร่หลายแก่บุคคลทั่ว ๆ ไป คนที่ไม่รู้ความจริงต้องเข้าใจผิดว่าโจทก์เป็นคนที่มีความประพฤติโจทก์เป็นคนที่มีความประพฤติดีซึ่งจำเลยกล่าวหรือไขข่าว เป็นการทำให้โจทก์เสียหายแก่ชื่อเสียงพฤติการณ์ดังนี้เป็นเหตุสมควรจัดการเพื่อให้ชื่อเสียงของโจทก์กลับคืนดีโดยการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ แจกความจริงให้ประชาชนทราบ โดยให้จำเลยเสียค่าใช้จ่าย หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามก็ให้โจทก์จัดการโฆษณาเองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากจำเลย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 126/2517)

### 3.5 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

#### 3.5.1 การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน (มาตรา 439)

1) รถยนต์บรรทุกของโจทก์ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำโดยประมาทของจำเลย โจทก์จึงต้องเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาใช้แทนกันในระหว่างซ่อม แม้โจทก์ยังมีรถยนต์บรรทุกอีก 2 คันมาใช้แทนกันได้ ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่จะเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาแทนรถยนต์บรรทุกคันที่ได้รับความเสียหาย จำเลยต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่ารถยนต์บรรทุกแก่โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 945/2533)

2) กรณีทรัพย์สินที่ขอคืนได้แปรสภาพหรือเสื่อมสภาพไปจนพ้นวิสัยที่จะคืนในสภาพดั้งเดิมได้นั้น ศาลสามารถกำหนดให้ใช้ราคาแทนการคืนทรัพย์สิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6576/2545)

#### 3.5.2 การชดเชยค่าเสียหายอย่างอื่น

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำผิดฐานละเมิดนั้น นอกจากโจทก์จะต้องนำสืบถึงการกระทำละเมิดตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 420 หรือมาตราอื่น ๆ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังมีหน้าที่ต้องนำสืบถึงจำนวนค่าเสียหาย (ในกรณีที่ขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยเรียกให้ใช้ค่าเสียหาย) ที่จะขอให้จำเลยชดเชยอีกด้วย แต่หากไม่สามารถนำสืบ



ถึงจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงได้ ศาลก็อาจพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 438 วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยทั้งกรณีศาลไม่พิจารณากำหนดค่าเสียหายให้และกรณีที่ศาลกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้

### 3.5.3 กรณีที่ศาลไม่พิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายให้

1) แจ้งความว่าฝากทรัพย์ไว้แล้ว เขาไม่คืนให้ เขาถูกจับฟ้องร้อง แต่การถูกจับฟ้องร้องนั้นมิใช่เพราะจำเลยเอาความเท็จไปแจ้ง ก็ไม่ถือว่าเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์จำเลยไม่ต้องรับผิดในความเสียหาย มาตรา 439 ใช้บังคับเฉพาะผู้เอาทรัพย์ของผู้อื่นไปด้วยการละเมิด จำเลยแจ้งความแล้ว เจ้าพนักงานมายึดทรัพย์ของโจทก์ไปเป็นของกลาง แล้วของกลางถูกไฟไหม้โดยเหตุสุดวิสัย จำเลยไม่ต้องรับผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1017/2487)

2) กรณีที่โจทก์ซึ่งมีหน้าที่นำสืบจำนวนค่าเสียหายไม่สามารถนำสืบให้ศาลเห็นว่า โจทก์เสียหายจำนวนเท่าใด ดังนั้น ศาลจึงไม่กำหนดค่าเสียหายให้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2589/2520)

3) กรณีโจทก์และจำเลยขับรถชนกัน โดยความประมาทของแต่ละฝ่ายเมื่อโจทก์เป็นฝ่ายผิดมากกว่า ก็ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องให้จำเลยซึ่งเป็นฝ่ายผิดน้อยกว่าให้รับผิดในความเสียหายของโจทก์ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8784/2547)

### 3.5.4 กรณีที่ศาลพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายได้

1) เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามีการกระทำละเมิดและเกิดความเสียหายขึ้นจริง แม้จะนำสืบไม่ได้ชัดเจนว่าความเสียหายมีเพียงใด ศาลมีอำนาจกำหนดให้ได้ตามที่เห็นสมควร (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3101/2524)

2) กรณีที่จำเลยขับรถยนต์โดยประมาททำให้ชนกับรถจักรยานดีเซลของกรมรถไฟแห่งประเทศไทย (โจทก์) ทำให้รถจักรยานได้รับความเสียหาย ศาลกำหนดค่าเสียหายที่โจทก์มีสิทธิได้รับ โดยนอกจากค่าของและค่าแรงในการซ่อมรถจักรยานแล้ว ยังรวมถึงค่าใช้จ่ายทั่วไปในโรงงาน (ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าสึกหรอของเครื่องจักร เครื่องมือ) และค่าควบคุม (ค่าใช้จ่ายในการส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบความเสียหายและดำเนินการต่าง ๆ) ที่โจทก์ใช้ในการซ่อมรถจักรยานด้วย แต่เมื่อโจทก์ไม่ได้นำสืบให้ชัดแจ้งถึงความเสียหายที่แท้จริง ศาลยอมกำหนดให้ตามที่เห็นสมควร โดยพิจารณาถึงสภาพของรถจักรยานที่ได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 261/2536)

3) กรณีเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นเหตุให้โจทก์ผู้ซื้อที่ดินและอาคารได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ แต่เมื่อโจทก์ได้รับค่าทดแทนที่ดินไปแล้ว ศาลจึงกำหนดค่าเสียหาย

โจทก์เฉพาะที่เป็นค่าอาหารซึ่งโจทก์ยังไม่ได้รับพร้อมดอกเบี้ยเท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 373/2538)

4) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตก่อสร้างอาคารภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานของรัฐจึงต้องชดใช้ค่าขาดประโยชน์จากทรัพย์สินอันได้แก่ ค่าออกแบบ ค่าคำนวณการก่อสร้างของสถาปนิกและวิศวกร ส่วนค่ามัดจำที่ดินจะทำการก่อสร้างที่อนุญาตและค่าศึกษาโครงการเป็นค่าเสียหายที่ไกลเกินเหตุ ศาลไม่อาจกำหนดให้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7496/2538)

5) กรณีที่จำเลยเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท โดยเข้าใจโดยสุจริตว่ามีสิทธิกระทำได้ แม้ไม่เป็นการกระทำละเมิดกรณีบุกรุกที่ดิน แต่การที่จำเลยนำที่ดินพิพาทออกให้เช่า ย่อมเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งค่าเช่าที่ดินเป็นค่าเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดที่จำเลยต้องรับผิดชอบใช้แก่เจ้าของที่ดิน ท (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2490/2540)

6) กรณีที่เจ้าของรถยนต์ขาดประโยชน์จากการใช้รถยนต์เนื่องจากบริษัทประกันภัยนำรถยนต์เข้าไปซ่อมและไม่จ่ายค่าซ่อม เป็นเหตุให้อู่ซ่อมรถยนต์ยึดหน่วงรถยนต์ไว้ นั้น ศาลย่อมกำหนดค่าเสียหายอันเป็นค่าขาดประโยชน์จากการใช้รถยนต์ให้แก่ผู้เป็นเจ้าของรถยนต์ตามจำนวนที่เห็นสมควรได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2747/2540)

7) แม้จะฟังไม่ได้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายจากการที่จำเลยต่อเติมอาคารทำให้อาคารของโจทก์ที่อยู่ข้างเคียงเสียหายตามจำนวนที่ขอมาในฟ้อง แต่เมื่อเห็นได้ว่าความเสียหายของโจทก์ยังคงมีอยู่ ศาลย่อมกำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้ตามความเหมาะสมและพฤติการณ์แห่งรูปคดี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1190/2518)

**3.6 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ (มาตรา 438 และมาตรา 446 วรรคสอง)**

1) กรณีที่โจทก์ต้องขาดรายได้จากค่าเช่าอาคารเนื่องจากไม่สามารถก่อสร้างอาคารได้เพราะเหตุที่จำเลยบุกรุกเข้าไปอยู่ในที่ดินที่จะทำการก่อสร้างและไม่ยอมออกจากที่ดินดังกล่าว ศาลสามารถพิจารณาค่าเสียหายให้โจทก์เป็นรายเดือนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 311/2524)

2) ในกรณีที่การกระทำละเมิดมีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินถึงขั้นไม่สามารถทำให้คืนเป็นปกติได้ ศาลย่อมสามารถกำหนดค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินให้ออกเหนือจากค่าซ่อมแซมทรัพย์สินได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1351/2543)

3) กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินซึ่งจำเลยต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในฐานะผู้รับขนส่งทรัพย์สินนั้น ค่าเสียหายดังกล่าวนอกจากค่าซ่อมแซมทรัพย์สินแล้ว ในกรณีที่มีเหตุผลสมควรต้องส่งทรัพย์สินไปซ่อมแซมยังประเทศผู้ผลิต ค่าเสียหายย่อมรวมไปถึงค่าใช้จ่ายอื่น

อันจำเป็น เช่น ค่าขนส่งและค่าภาษีอากรในการส่งทรัพย์สินไปซ่อมและส่งกลับมายังประเทศไทยด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2081/2543)

4) กรณีเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรปลอมเอกสาร เป็นเหตุให้กรมศุลกากรไม่เรียกเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี เนื่องจากเข้าใจว่าบุคคลดังกล่าวเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นภาษีเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่กรมศุลกากรไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ให้แก่กรมศุลกากร (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6489/2543)

5) การที่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยละเลยไม่ดูแลสายโทรศัพท์ให้อยู่สูงจากระดับผิวจราจรตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นเหตุให้รถพ่วงเกี่ยวสายโทรศัพท์และดึงเสาไฟฟ้า รวมทั้งอุปกรณ์ของโจทก์ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) เสียหาย เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อขององค์การโทรศัพท์ฯ ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7251/2544)

6) จำเลยทำให้ทรัพย์สินของโจทก์เสียหายเพียงบางส่วน ซึ่งสามารถซ่อมแซมให้ใช้การดังเดิมได้ ศาลย่อมสามารถกำหนดค่าเสียหายให้เฉพาะส่วนที่ทรัพย์สินเสียหายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7878/2544)

7) กรณีทรัพย์สินที่เสียหายเป็นทรัพย์สินที่โจทก์ภาคภูมิใจและมีค่าอย่างสูงทางด้านจิตใจของโจทก์ ย่อมเป็นเหตุให้ศาลพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้โจทก์สูงกว่าราคาปกติของทรัพย์สินทั่วไปในท้องตลาดโดยไม่อาจนำราคาปกติของทรัพย์สินทั่วไปในท้องตลาดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6392/2545)

8) กรณีที่รับฟังได้ว่าจำเลยลอกเลียนเครื่องหมายการค้าของโจทก์ไปดัดแปลงบางส่วน ทำให้สาธารณชนเสื่อมความเชื่อถือในสินค้าของโจทก์ แม้โจทก์ไม่ได้นำสืบให้เห็นว่าได้รับความเสียหายอย่างไร เพียงใดนั้น ศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1742/2527)

9) โจทก์โดยสารรถยนต์ที่ลูกจ้างของจำเลยที่ 1 เป็นผู้ขับขี่ ลูกจ้างจำเลยที่ 1 ขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บ โจทก์ต้องลงงานเพื่อพักรักษาตัวจนเกินกว่าระยะเวลาที่นายจ้างของโจทก์กำหนดให้ นายจ้างจึงไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้โจทก์เพราะลาเกินสิทธิเมื่อการพิจารณาขึ้นเงินเดือนมีอัตรากำหนดแน่นอนอยู่แล้ว การที่โจทก์ไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของลูกจ้างซึ่งกระทำไปในทางการที่จ้างของจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4018/2533)

(10) กรณีเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ เป็นเหตุให้โจทก์ผู้ซื้อที่ดินและอาคารได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์แต่เมื่อโจทก์ได้รับค่าทดแทนที่ดินไปแล้ว ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้โจทก์เฉพาะที่เป็นค่าอาคารซึ่งโจทก์ยังไม่ได้รับพร้อมกับดอกเบี้ยเท่านั้น

11) กรณีที่จำเลยเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทโดยเข้าใจโดยสุจริตว่ามีสิทธิกระทำได้ แม้ไม่เป็นการกระทำละเมิดกรณีบุกรุกที่ดิน แต่การที่จำเลยนำที่ดินพิพาทออกให้เช่าซ่อมเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งค่าเช่าที่ดินเป็นค่าเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดที่จำเลยต้องรับผิดชอบใช้แก่เจ้าของที่ดิน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2490/2540)

12) กรณีที่จำเลยกระทำการลื้อฉนวนที่ดินของผู้อื่น ไปจดทะเบียนเป็นของจำเลยทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหาย ศาลกำหนดให้เจ้าของที่ดินได้รับค่าเสียหายในจำนวนเท่ากับค่าซื้อที่ดิน แต่ไม่กำหนดให้ได้รับค่าเสียหายจากการขาดกำไรในการขายที่ดินเพราะเป็นเรื่องอนาคตยังไม่แน่นอน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3183/2540)

13) กรณีที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรปลอมเอกสาร เป็นเหตุให้กรมศุลกากรไม่เรียกเก็บภาษีจากมีหน้าที่เสียภาษี เนื่องจากเข้าใจว่าบุคคลดังกล่าวเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายที่จะได้รับการยกเว้นภาษี เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความต้องชดใช้ค่าเสียหายในส่วนที่กรมศุลกากรไม่สามารถเรียกเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ให้แก่กรมศุลกากร

14) กรณีที่จำเลยจำหน่ายสินค้าที่ปลอมเครื่องหมายการค้าของโจทก์ ทำให้โจทก์จำหน่ายสินค้าของโจทก์ได้น้อยลง โจทก์ย่อมมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำของจำเลยดังกล่าว โดยศาลจะพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 455/2546)

15) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการเร่งรัดจัดหาเอกสารหลักฐานเพื่อให้พนักงานอัยการดำเนินคดีกับผู้ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นเหตุให้คดีขาดอายุความเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ แม้ว่าจะยังมีได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ข้างต้นชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็ตาม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2548)<sup>128</sup>

<sup>128</sup> สรุปจากศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ๑ สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 33-74

#### 4. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน<sup>129</sup>

ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

##### 4.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และอนามัย

สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมให้มีการเก็บเครื่องโคบอล 60 ไว้ในสถานที่ที่เหมาะสม เป็นเหตุให้มีคนร้ายลักไปขายให้ผู้ฟองคดีบางรายทั้งไม่ควบคุมให้เครื่องดังกล่าวติดเครื่องหมายบริเวณรังสีให้ครบถ้วน โดยไม่มีข้อความว่า “อันตราย” และ “วัสดุกำมันตรังสี” ทำให้ผู้ฟองคดีไม่รู้ว่าอันตราย จึงแกะออก ทำให้กำมันตภาพรังสีแพร่กระจายซึ่งเป็นการทำละเมิด เป็นเหตุให้มีคนตายและบาดเจ็บ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมให้แก่ผู้ฟองคดี ซึ่งได้แก่ ค่าปลงศพ ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย ค่าขาดประโยชน์ ทำมาหาได้ ก่อนตาย ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายความสามารถประกอบการทำงานในอนาคต (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545)

##### 4.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง

สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือเกียรติคุณของบุคคลที่จะไม่ให้ผู้ใดมากระทำละเมิด เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 326 ถึงมาตรา 328 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ส่วนสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการที่จะได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งและสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวจึงอยู่ในความหมายของคำว่าสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การที่จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายในสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.77/2547)

##### 4.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

###### 4.3.1 การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน

###### 1) ค่าเสียหายให้ชดใช้ราคาแทนการได้รคืน

กรณีที่พนักงานสอบสวนยึดรถยนต์ไว้เป็นของกลางในคดีอาญา พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ดูแลรักษารถยนต์ของกลางมิให้สูญหาย การที่พนักงานสอบสวนไม่

<sup>129</sup> สรุปจากศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง,ล สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด 2552 หน้า 75-100

ระมัดระวังดูแลรถยนต์ของกลาง เป็นเหตุให้รถยนต์ของกลางสูญหายไป จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของรถยนต์สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบ โดยการชำระค่ารถยนต์ที่สูญหายไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.518/2551)

2) ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายของต้นไม้จากการฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืช

กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำการฉีดสารกำจัดวัชพืชห่างจากสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีประมาณ 7.5 เมตร และทำการฉีดพ่นเหนือลม เป็นเหตุให้ต้นองุ่นของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้แก่ ค่าปุ๋ย ค่ายา ค่าอาหารเสริม ค่าแรงงานเพื่อดำเนินการฟื้นฟูสภาพต้นองุ่นที่ถูกสารกำจัดวัชพืช รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.533/2551)

3) การชดเชยค่าเสียหายกรณีขุดลอกคลองรูกกล้าที่ดินของเอกชน

การที่กรมชลประทานขุดลอกคลองรูกกล้าที่ดินของเอกชนและนำดินที่ได้จากการขุดลอกคลองขึ้นมาถมในที่ดินดังกล่าวเป็นเหตุให้ต้นไม้ของเจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งกรมชลประทานต้องชดเชยค่าเสียหายแก่เจ้าของที่ดินเป็นค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกพืชที่เสียหายและค่าขาดผลผลิตที่น่าจะได้รับการจำหน่ายผลผลิตของพืชที่เสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.107/2548)

4) การชดเชยค่าเสียหายกรณีขุดลอกและก่อสร้างถนนเลียบริมน้ำพะเนียงรูกกล้าที่ดินของราษฎร

กรณีที่กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการขุดลอกและขยายลำน้ำพะเนียงและก่อสร้างถนนเลียบริมน้ำพะเนียงรูกกล้าเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินหรือมีการตกลงซื้อขายที่ดินหรือมีสิทธิตามกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ได้ จึงเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.433/2551)

5) ค่าสินไหมทดแทนกรณีต้นไม้สักได้รับความเสียหาย

กรณีที่กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ได้อนุมัติโครงการป่าชุมชนในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว หัวหน้าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (ผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ 1) มีหน้าที่เข้าร่วมกับคณะกรรมการป่าชุมชนในการตรวจสอบและสนับสนุนการทำแนวเขตป่าชุมชนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่นหรือทรัพย์สินของรัฐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวและไม่ได้แจ้งให้ผู้ขออนุญาตทำแนวเขตป่าชุมชนทราบว่าพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้ผู้ฟ้องคดีปลูกต้นไม้ตามโครงการส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจ เป็นเหตุให้ราษฎรนำรถไถมาปรับพื้นที่เพื่อทำแนวกันเขตป่าชุมชนเข้าไปในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ปลูกต้นไม้ไว้ ทำให้ต้นไม้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สังกัดอยู่จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดโดยต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นกับต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 5วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.489/2551)

#### 4.3.2 การชดเชยค่าเสียหายอย่างอื่น

กรุงเทพมหานครดำเนินการก่อสร้างจุดขยายปากสำหรับรถเกี่ยวรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการเวนคืน เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนชดเชยค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.268/2550)

#### 4.4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่นๆ

##### (1) ค่าเสียหายกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้าง

กรณีผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี แต่ต่อสัญญาจ้างกับลูกจ้างชั่วคราวรายอื่นทั้ง ๆ ที่บุคคลดังกล่าวผ่านเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานได้คะแนนร้อยละต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีอันเป็นการเลือกปฏิบัติและใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีไม่จ้างผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานต่อในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (1 ปีงบประมาณ) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่ากับจำนวนเงินค่าจ้างและระยะเวลาการจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีเคยจ้างผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นเวลา 12 เดือน ๆ ละ 4,700 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 56,400 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.399/2551)

(2) การชดเชยค่าเสียหายกรณีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินผู้มีหน้าที่ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ในการตรวจสอบเอกสารสิทธิในบริเวณ

ที่ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ว่ามีกรออก น.ส.3 เลขที่ 323/5 ไปแล้ว โดยเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการออก น.ส.3ก. เลขที่ 136 ทับที่ดิน น.ส.3 เลขที่ 323/5 ไปโดยประมาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับฝากที่ดิน น.ส.3ก. เลขที่ 136 ไว้โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ได้รับความเสียหายจากคำสั่งเพิกถอน น.ส.3ก. เลขที่ 136 การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ราคาที่ดินที่ซื้อฝาก รวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันที่มีคำสั่งเพิกถอน น.ส.3ก. อันเป็นวันที่มูลละเมิดเกิดจากวันฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.233/2551)

### (3) คำสินไหมทดแทนการที่ต้องสูญเสียเงินกับการรับจำนองที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานที่ดินปล่อยให้ผู้ทำการปลอมโฉนดที่ดินทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน แล้วนำโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินที่ทำปลอมขึ้นไปใส่ไว้ในแฟ้มเก็บโฉนดที่ดินแทนฉบับจริงที่อยู่ในห้องเก็บโฉนดที่ดินของสำนักงานที่ดิน และมีผู้นำโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินที่ทำปลอมขึ้นมายื่นขอจดทะเบียนจำนองกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้การจดทะเบียนจำนองดังกล่าวเป็นโมฆะ เนื่องจากการทำนิติกรรมโดยสำคัญผิดในตัวบุคคลตาม มาตรา 705 ประกอบกับมาตรา 156 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการกระทำดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจำนองที่ดิน ได้รับความเสียหาย ต้องสูญเสียเงินกับการรับจำนองที่ดินเป็นจำนวน 14,700,000 บาท กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายจากการรับจำนองที่ดินเป็นเงิน 14,700,000 บาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนประมาทเล็กน้อยอยู่ด้วย ทำให้รับผิดชอบเพียง 3 ใน 4 ส่วนเป็นเงินจำนวน 11,025,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีนับแต่วันที่ 27 ตุลาคม 2553 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียเงินจากการรับจำนอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2552)

## 5. การใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน

ในเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชน นี้ จะแยกหัวข้อออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

1. ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชน
2. การใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทน
3. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทน



## 5.1 ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชน

โดยที่ลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชนมิได้ทั้งการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิดแต่ลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้นในเบื้องต้นจึงสมควรที่จะพิจารณาลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อเอกชนว่ากรณีอย่างไรจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีอย่างไรจึงเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

### 5.1.1 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คือการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ลักษณะดังนี้

1) การกระทำทางกายภาพ คือกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ และการกระทำทางกายภาพดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1414/2505 บุษย์ไปรษณีย์อ้างว่าได้ส่งจดหมายให้คนในบ้านโจทก์ แต่ปรากฏว่าไม่ใช่คนในบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้มีผู้ปลอมลายมือชื่อโจทก์รับเงินไป ต้องถือว่าบุษย์ไปรษณีย์ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ (การส่งจดหมายเป็นการกระทำทางกายภาพ)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2958/2523 จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการทำแผนที่ได้ทำการรังวัดและคำนวณแผนที่พิพาทตามคำสั่งศาลโดยประมาทเลินเล่อมิได้ใช้ความรู้ความระมัดระวังตามสมควร คำนวณแผนที่ผิดพลาดไปว่าที่ดินของโจทก์มีเนื้อที่เกินไปถึง 2 งาน 24 ตารางวา ความจริงที่ดินของโจทก์มิได้เกินไปแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ศาลฟังว่าที่พิพาทมิได้อยู่ในโฉนดที่ดินของโจทก์ พิพากษายกฟ้องโจทก์โดยรับฟังข้อเท็จจริงตามที่จำเลยที่ 2 คำนวณผิดพลาดไปนั้น จำเลยที่ 2 กระทำละเมิด (การรังวัดและการคำนวณแผนที่เป็นการกระทำทางกายภาพ)

2) การใช้อำนาจ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะเหนือกว่าเอกชนมีความชอบธรรมที่จะกระทำการเหนือบุคคลหรือทรัพย์สิน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้บุคคลใดชำระเงินถ้าถึงกำหนดแล้วบุคคลนั้นไม่ชำระ เมื่อเจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้บุคคลนั้นชำระภายในเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแล้ว บุคคลนั้นยังไม่ยอมชำระเงิน เจ้าหน้าที่ย่อมใช้อำนาจตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลนั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินที่บุคคลนั้นจะต้องชำระแก่เจ้าหน้าที่ได้ หรือกรณีที่อาคารซึ่ง

ก่อสร้างโดยได้รับอนุญาต มีสภาพหรือการใช้ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินหรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารแก้ไข แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 สั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารนั้นได้ ถ้าไม่มีการรื้อถอนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา 43 (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง

### 5.1.2 การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังนี้

1) การกระทำละเมิดนอกเวลาราชการ อาจเป็นการกระทำละเมิดในระหว่างหยุดพักเที่ยง หรือระหว่างลาราชการ หรือขณะดำเนินชีวิตตามปกติที่บ้านก็ได้ เช่น ก. เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครองขับรถยนต์ไปซื้อของที่ห้างสรรพสินค้าในวันหยุดสุดสัปดาห์ ระหว่างทาง ก. ขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่ ก. ขับมาชนกับรถยนต์คันอื่นได้รับความเสียหาย แม้ว่า ก.จะเป็นเจ้าหน้าที่แต่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ดำเนินชีวิตส่วนตัว การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในเวลาหยุดพักรับประทานอาหารเที่ยง ฮ. เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีมีปากเสียงกับ พ. ซึ่งเป็นประชาชนที่มาติดต่อราชการ ฮ. ได้เถียงสู้ พ. ไม่ได้จึงทำร้ายร่างกาย พ. ได้รับความเจ็บ ดังนี้แม้ว่าการกระทำละเมิดของ ฮ.ดังกล่าวจะเกิดขึ้นในวันที่ ฮ.ปฏิบัติราชการอยู่ แต่ได้เกิดขึ้นขณะเวลาหยุดพักรับประทานอาหาร การกระทำละเมิดดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

2) การกระทำละเมิดในเวลาราชการที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ คือเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริตหรือเจตนาถั่นแกล้ง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์ จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าเจ้าพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอดรถให้ถูกที่ เจ้าพนักงานตำรวจชะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาคูหุ้มเงินเจ้าพนักงานจำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจออกจากรถ การค่าและการขัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ

## 5.2 การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนแล้ว เอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังนี้

### 5.2.1 กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือได้กระทำละเมิดที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไป ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีการกระทำทางกายภาพ การใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ตาม กฎหมายกำหนดตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่... ฯลฯ...”

ถ้าการละเมิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ได้แก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้แก่กระทรวงการคลัง ซึ่งเอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องได้ ดังนี้

1) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัด หรือจากกระทรวงการคลังกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด โดยฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณีได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5047/2539 สิบตำรวจตรี ร. ตำแหน่งเจ้าหน้าที่จราจร สังกัดกรมตำรวจ จำเลย เห็นผู้ตายจอดรถยนต์อยู่บนทางเท้า จึงไปตรวจดูใบอนุญาตขับรถยนต์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อสิบตำรวจตรี ร. แอ้งอาวุธปืนจากผู้ตายและทำร้ายผู้ตายยอมเป็นการทำละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หลังจากทำร้ายผู้ตายแล้วเกิดการ โต้เถียงกับผู้ตาย ร้อยตำรวจโท ส. รองสารวัตรจราจร มาพบได้เข้าไปไกล่เกลี่ย เมื่อพวกของผู้ตายมาถึงได้มีการต่อว่า ร้อยตำรวจโท ส. เมื่อสิบตำรวจตรี ร. ทำร้ายผู้ตาย และได้พุดูหมิ่นสิบตำรวจตรี ร. เป็นเหตุให้สิบตำรวจตรี ร. ใช้อาวุธปืนยิงผู้ตายถึงแก่ความตาย เป็นผลต่อเนื่องอันเกิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่ จำเลย (คือกรมตำรวจ ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ โจทก์ซึ่งเป็นทายาทผู้ตายตามมาตรา 76 (คือ โจทก์มีอำนาจฟ้องกรมตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่สิบตำรวจตรี ร. สังกัดอยู่ได้)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5824/2543 เมื่อเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามเริ่มจับกุมโจทก์ ถือได้ว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว การควบคุมตัวโจทก์ไปส่งสถานีตำรวจยอมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เช่นกัน หากข้อเท็จจริงฟังได้ตามฟ้องว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามได้ทำร้ายร่างกายโจทก์ขณะควบคุมโจทก์ส่งสถานีตำรวจ ต้องถือว่าเจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามได้กระทำละเมิดต่อโจทก์โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลย (คือกรมตำรวจ ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจทั้งสามสังกัดอยู่ได้

ในกรณีที่เอกชนผู้เสียหายไม่ฟ้องหน่วยงานของรัฐแต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อศาล ศาลก็จะยกฟ้องเพราะผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 5 ข้างต้น ให้ผู้เสียหายฟ้องได้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้นจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ บทบัญญัติที่ได้ให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ขัดต่อ

บทบัญญัติในมาตรา 6 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>130</sup>

ในกรณีที่เอกชนอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือ กระทรวงการคลังได้โดยตรง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มีปัญหาว่าผู้เสียหายจะฟ้องที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งจะต้องแยกพิจารณาจากลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังนี้

### (1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยการกระทำทางกายภาพ หากเอกชนผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต่อศาลยุติธรรมจะฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะมิใช่เป็นคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>131</sup>

<sup>130</sup> มาตรา 6 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับตามกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

<sup>131</sup> มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมาตรา 89 (4) กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง เมื่อนายถาวร ยังดิน ผู้กระทำละเมิดในคดีนี้เป็นลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร ตำแหน่งพนักงานขับรถ ฝ่ายหมวดตรวจและควบคุม (เก็บขนมูลฝอย) งานรักษาความสะอาด สำนักงานเขตยานนาวา จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่นายถาวรขับรถยนต์บรรทุกเก็บขนขยะในวันเกิดเหตุเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2535 ซึ่งในบัญชีแนบท้ายได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานขับรถไว้ว่า “ขับรถยนต์ ดูแลรักษาความสะอาด บำรุงรักษา แก้ไข ซ่อมซ่อเล็กน้อย น้อย ๆ ของรถยนต์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย” การปฏิบัติหน้าที่ของนายถาวรตามประกาศดังกล่าวถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด เมื่อเกิดเหตุละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนายถาวร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ กรณีจึงต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐโดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา

---

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ฯลฯ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ”

พิพาทหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การขับรถ ไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดยังไม่พอใจในการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และความเสียหายในคดีนี้มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 2/2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7 ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 27 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพอนามัยการควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งทีอาจเป็นพิษหรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัยและการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการการขาด ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประการหนึ่ง โดยมีโรงพยาบาลบัวใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดและนางสาวปวี ศรียศสวัสดิ์ ผู้กระทำละเมิดเป็นแพทย์ประจำ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐตามคำนิยามศัพท์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 การที่นางสาวปวีปฏิบัติหน้าที่แพทย์ประจำโรงพยาบาลบัวใหญ่ในวันเกิดเหตุถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการแพทย์การสาธารณสุข เมื่อเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนางสาวปวี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ กรณีจึงต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ คือ การรักษาพยาบาลผู้ป่วยไม่ใช่การฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกละเมิดยังไม่พอใจในการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ประกอบกับมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และความเสียหายในคดีนี้มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545

## (2) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจการที่ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีการใช้อำนาจดังนี้

(ก) การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง กรณีที่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ตามที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 303/2545 ตามวิธีปฏิบัติในการกำกับการปกครองเมื่อผู้ปกครองตามคำสั่งศาลมาขอถอนเงินฝากในบัญชีเงินฝากของผู้เยาว์ พนักงานคุมประพฤติผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ตรวจสอบการเบิกเงินให้เป็นไปตามข้อกำหนด ติดต่อสอบถามหรือนัดให้ผู้ปกครองมาพบเพื่อสอบถามเรื่องการเลี้ยงดู บันทึกคำขอเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดแล้วทำรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้อำนวยการสถานพินิจในฐานะเป็นผู้กำกับผู้ใช้อำนาจปกครองของผู้ปกครองของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาและตามมาตรา 37 ประกอบมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 หมวด 11 ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีครอบครัวที่ผู้เยาว์มีผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสีย ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตและลงลายมือชื่อในใบเบิกถอน



เงิน จะต้องตรวจสอบความถูกต้องจากหัวหน้าฝ่ายกำกับการปกครองก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการถอนเงินจำนวนมาก ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดที่ให้ไว้กับสถานพินิจ ก็จะต้องตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้น หรือสอบถามผู้ปกครองที่มาถอนเงินว่าจริงหรือไม่ นอกจากนี้ในช่องการมอบฉันทะ หากมิได้ระบุชื่อผู้รับมอบฉันทะเป็นผู้ใดก็สมควรที่จะสอบถามให้แน่ชัดก่อนซึ่งการยินยอมให้เบิกจ่ายตามบันทึกของเจ้าหน้าที่โดยผู้อำนวยการสถานพินิจมิได้กระทำการตรวจสอบอย่างรอบคอบเท่าที่ควร ทำให้เกิดการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(ข) การใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กรณีที่มีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต่อศาลยุติธรรม เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 6/2545 ในการดำเนินกิจการหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทุกระบบจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองยกเว้นแต่เป็นเรื่องที่โดยสภาพแล้วไม่อาจที่จะตรวจสอบได้ เช่น การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบายหรืองานด้านการเมืองหรือนโยบายต่างประเทศหรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

(3) การกระทำละเมิดอันเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต่อศาลปกครอง เพราะคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร

ในกรณีที่การละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางศาลก็ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต่อศาลปกครองเพราะคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 คดีนี้ โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและผู้จัดตั้งควบคุมดูแลสถานธนาอนุบาล ตามพระราชบัญญัติ

เทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและ ดำเนินงาน สถานธนานุบาลของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามนัย ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ฟ้องจำเลยทั้งสอง ซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จำเลยทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตาม ความหมายของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 โดย อ้างว่าจำเลยทั้งสองซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนานุบาล เทศบาลเมืองหนองคาย มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานบัญชีของสถานธนานุบาล เทศบาลเมืองหนองคายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบการว่าด้วยอำนาจหน้าที่พนักงานสถานธนานุบาล ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2517 แต่ได้ละเว้นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ สถานธนานุบาลเทศบาลเมืองหนองคายได้รับความเสียหายขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันรับผิดในเหตุ ละเมิดดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติว่า” ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่าง หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำที่ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบใน การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างราชการ ส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการ กะทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

## 2) การร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชน โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดอาจใช้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ หรือจะใช้สิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน โดยไม่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลได้ดังนี้

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขอขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ตามบทบัญญัติข้างต้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชน โดยได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้จะเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ตามที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ได้ แต่ถ้าเอกชนผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าวไม่ประสงค์ที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลเพื่อได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน (ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามตาราง<sup>1</sup> ทั่วย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและหากเป็นการฟ้องคดีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้แรงทางกายภาพ ซึ่งจะฟ้องต่อศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าจ้างทนายความในการฟ้องคดีด้วย) เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือยื่นต่อกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เพื่อให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ และเมื่อได้รับคำขอแล้วหน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องออกไปรับคำขอให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายไว้เป็นหลักฐาน และหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า ซึ่งจะต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อนต้องใช้เวลาเกินกำหนดดังกล่าวก็อาจขอขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นได้ ซึ่งรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ในการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 33 และ 34 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ และหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ต้องขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด พร้อมทั้งให้คัดลอกเบาะแสตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอด้วย

ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงตามคำขอ ก็จะกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยและแจ้งคำสั่งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ต้องรับผิดชอบ ก็จะมีคำสั่งยกคำขอและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน หรือเรื่องการยกคำขอของผู้ยื่นคำขอ ผู้ยื่นคำขอจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ตามที่มาตรา 44<sup>132</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ และเมื่อรัฐมนตรีได้มีคำวินิจฉัย

<sup>132</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“...ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

อุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว หากผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยและต้องการโต้แย้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีผู้ยื่นคำขอต้องฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยฟ้องต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อันเป็นมูลเหตุแห่งการยื่นคำขอนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้แรงทางกายภาพ ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เพราะคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้ยื่นคำขอไว้แล้ว แต่ไม่อาจพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ยื่นคำขออาจฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 97/2544 โดยที่มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้บุคคลภายนอกซึ่งต้องเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐได้กระทำละเมิดยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐนั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ และหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันกำหนด จะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 180 วัน ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเหตุนี้ เมื่อปรากฏว่ากำหนดเวลาตามกฎหมายได้สิ้นสุดลงแล้ว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ายังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาใด ๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีจึงเป็นการพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามที่กำหนด

---

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

ไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับคำขอละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าดังกล่าวมาแล้วข้างต้น หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นคำขอแล้วผู้ยื่นคำขออาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไว้รับผิดฐานละเมิดเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากค่าสินไหมทดแทนตามคำขอได้ โดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 5.2 กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตัว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนโดยมิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ดังนี้

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ตามบทบัญญัติข้างต้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นนอกเวลาราชการ เช่น ในระหว่างเวลาหยุดพักเที่ยงหรือขณะดำเนินชีวิตตามปกติที่บ้าน หรือเกิดขึ้นในเวลาราชการแต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัว ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริต หรือเจตนาเกลียดชังแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดไม่ได้เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอดรถให้ถูกที่เจ้าพนักงานตำรวจชะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาอุหมีนเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็วและผลักตำรวจออกจากรถ การค่าและการจัดขวางการจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิด (คือฟ้องกรมไปรษณีย์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ได้)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2519 พลตำรวจ ว. ไปรักษาการณ์ในงานถือว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ แต่เมื่อรับประทานสุรามีนเมาใช้ปืนข่มขู่ชาวบ้าน ปืนลั่นถูกโจทก์บาดเจ็บเป็นเรื่องส่วนตัวของพลตำรวจ ว. และไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของกรมตำรวจ จำเลย (คือกรมตำรวจ) จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คือฟ้องกรมตำรวจ ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ได้)

การฟ้องเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพราะเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดเป็นการเฉพาะตัว

### 5.3 อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แยกพิจารณาตามลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

#### 5.3.1 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ดังนั้นกำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย จึงต้องบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังนี้

มาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“สิทธิเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิด มิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความยาวกว่าที่กล่าวมานั้น ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

ตามบทบัญญัติข้างต้น อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ซึ่งไม่เป็นความผิดอาญากรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพ โดยที่การกระทำละเมิดนั้นไม่เป็นความผิดอาญา เช่น การทำให้เสียทรัพย์โดยประมาท เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถชนต้นไม้ในการปฏิบัติหน้าที่และด้วยความประมาท เลินเล่อของพนักงานขับรถ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่พนักงานขับรถอยู่ชนกับรถยนต์ของเอกชนได้รับความเสียหาย ดังนี้ การกระทำละเมิดของพนักงานขับรถไม่เป็นความผิดอาญา เพราะประมวล

กฎหมายอาญามีได้บัญญัติไว้เป็นความผิด อายุความที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐมีกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่เอกชนผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือรู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่พนักงานขับรถอยู่ในสังกัด โดยต้องรู้ครบทั้งสองประการ ถ้ารู้ถึงการละเมิดเพียงประการเดียว โดยยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ยังไม่เริ่มนับอายุความ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายย่อมไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่กระทำละเมิด กล่าวคือ การรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต้องกระทำภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่มีการกระทำละเมิด หากพ้นกำหนดดังกล่าว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมขาดอายุความ

2) อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดซึ่งเป็นความผิดอาญากรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่โดยที่การกระทำละเมิดนั้นเป็นความผิดอาญาด้วย เช่น การกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กาย ได้รับอันตรายสาหัส หรือถึงแก่ความตาย เช่น พนักงานขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถไปในการปฏิบัติหน้าที่ และด้วยความประมาทเลินเล่อของพนักงานขับรถ เป็นเหตุให้รถยนต์ที่พนักงานขับรถขับอยู่ชนเอกชนซึ่งกำลังเดินข้ามถนนได้รับอันตรายแก่กาย ได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ดังนี้การกระทำของพนักงานขับรถนอกจากจะเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่งแล้ว ยังเป็นการกระทำผิดในทางอาญาด้วย เพราะการกระทำดังกล่าวประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิด อายุความที่เอกชนได้รับความเสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๓๔๘ วรรคสองข้างต้นให้นำกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าอายุความมาตรา ๓๔๘ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ ถ้าอายุความทางอาญาสั้นกว่าก็ไม่นำมาใช้บังคับ คงใช้บังคับตามมาตรา ๓๔๘ วรรคหนึ่ง แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประกาศใช้ภายหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติเรื่องอายุความการฟ้องคดีแพ่ง (คือคดีละเมิด) อันเนื่องมาจากการกระทำผิดทางอาญาไว้ในมาตรา ๕๑ ซึ่งมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา ๓๔๘ วรรคสอง จึงต้องถือว่ามาตรา ๓๔๘ วรรคสอง ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕๑ ซึ่งมาตรา ๕๑ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่ง เนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาที่กฎหมายลักษณะอาญา (ปัจจุบันคือประมวลกฎหมายอาญา) บัญญัติไว้ในเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือผู้วิกลจริตในมาตรา ๑๘๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปัจจุบันคือมาตรา ๑๙๓/๒๐) จะเป็นผู้ฟ้องหรือได้ฟ้องต่างหากจากคดีอาญาก็ตาม



ถ้าคดีอาญาได้ฟ้องต่อศาลแล้ว แต่คดียังไม่เด็ดขาด อายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมระงับหยุดยั้งตามมาตรา 79 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา 168 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปัจจุบันคือมาตรา 193/32)

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามหลักทั่วไปในเรื่องอายุความแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ตามบทบัญญัติข้างต้นอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา แยกหัวข้อพิจารณาได้ ดังนี้

(1) กรณีที่ไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ สิทธิของเอกชนผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐต้องถือตามกำหนดอายุความในทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นพนักงานขับรถยนต์ของหน่วยงานของรัฐได้ขับรถยนต์ในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รถยนต์เอกคนที่เดินข้ามถนนถึงแก่ความตาย ในทางอาญาคดีกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายตามมาตรา 95 (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญามีกำหนดอายุความฟ้องร้อง 15 ปี ถ้าในคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายดังกล่าวไม่มีการฟ้องทางอาญา แต่ทายาทของผู้ตายซึ่งเป็นผู้เสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐในมูลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องฟ้องภายในกำหนดอายุความ 15 ปี นับแต่เกิดสิทธิเรียกร้อง แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือบุคคลวิกลจริตเป็นผู้เสียหายก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความดังกล่าว จะไม่มีการขยายกำหนดอายุความให้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 183 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัจจุบันคือมาตรา 193/20 ซึ่งได้บัญญัติเรื่องอายุความสิทธิเรียกร้องของผู้เยาว์หรือบุคคลวิกลจริตว่าถ้าจะครบกำหนดลงในขณะที่บุคคลดังกล่าวยังไม่พ้นภาวะการเป็นคนไร้ความสามารถ หรือในระหว่างหนึ่งปีนับแต่วันบุคคลดังกล่าวไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล กฎหมายให้ขยายกำหนดอายุความนั้นออกไปอีก 1 ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นคนไร้ความสามารถ หรือได้มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล แล้วแต่กรณี

(2) กรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นการฟ้องโดยพนักงานอัยการ หรือเอกชนผู้ได้รับความเสียหายเป็นโจทก์ หรือเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ แต่คดีอาญานั้นยังไม่เสร็จเด็ดขาด กล่าวคือ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา อายุความที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมระงับหยุดยั้ง แต่ถ้าคดีอาญานั้น ศาลพิพากษาลงโทษเจ้าหน้าที่จนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่เอกชน

ผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมมีกำหนดอายุความ 10 ปี ตามบทบัญญัติมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากคดีอาญาดังกล่าวศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยเจ้าหน้าที่ไปจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว ก่อนที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐ สิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะฟ้องทางแพ่งแก่หน่วยงานของรัฐย่อมมีอายุความตามหลักทั่วไปในเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็คือสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดซึ่งไม่เป็นความผิดอาญา ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### **5.3.2 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**

กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย จึงต้องบังคับตามบทบัญญัติมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการกระทำทางกายภาพดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

### **5.3.3 การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร**

กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ดังนั้น กำหนดอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายจึงต้องบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า

“การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ฯลฯ ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี”

ตามบทบัญญัติข้างต้นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ

จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร มาตรา 51 ข้างต้นกำหนดว่าต้องฟ้องภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือรู้ถึงการละเมิด แม้จะยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ยังไม่รู้ถึงหน่วยงานของรัฐที่เข้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดก็ตาม กำหนดอายุความฟ้องคดีเริ่มนับแล้ว ย่อมไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ การรู้ถึงการละเมิด และการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลต้องกระทำภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการกระทำละเมิด หากพ้นกำหนดดังกล่าว สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นอันพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดี

## 6. วิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง “ ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว หรือได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดดังกล่าว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะตกเป็นพับกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้

### 6.1 การกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด<sup>133</sup>

แนวปฏิบัติของศาลยุติธรรม การกำหนดค่าเสียหายถือหลักการชดใช้ความเสียหายตามความเป็นจริง โดยผู้เสียหายมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ค่าขาดไว้

<sup>133</sup> อ.ดร.รังสิกร อุปพงษ์, เอกสารถอดเทปการบรรยายหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 7 เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับการทำละเมิด (2) ณ ห้องบรรยาย ชั้น 43 สำนักงานศาลปกครอง วันที่ 17 มิถุนายน 2547, โดยสำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ

อุปการะ ค่าปลงศพ ค่ารักษาพยาบาล ซึ่งในการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายหรือทรัพย์สินนั้นสามารถคำนวณจำนวนเงินได้ แต่ความเสียหายที่เกิดกับจิตใจของผู้เสียหาย เช่น คดีโป๊ะลุ่มที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ หากกรณีเป็นหัวหน้าครอบครัวต้องเสียชีวิตทำให้บุตรหรือบิดามารดาชราภาพของผู้เสียชีวิตขาดรายได้ การคำนวณจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายด้านจิตใจดังกล่าวจะคำนวณอย่างไร

ศาลยุติธรรมยอมรับในความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ โดยถือหลักตาม มาตรา 446 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>134</sup> กล่าวคือ กรณีมีความเสียหายเกี่ยวกับร่างกาย อนามัยหรือเสรีภาพเกิดขึ้น ผู้เสียหายอาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินอีกก็ได้

แต่ในทางกฎหมายแพ่งกรณีได้บัญญัติเรื่องความรับผิดชอบดังกล่าวไว้ โดยมีคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1383/2544 วางหลักไว้ว่าผู้ฟ้องคดีควรได้รับการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น สำหรับค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง จึงไม่มีสิทธิได้รับการชดใช้ จากคำพิพากษาดังกล่าวอาจตีความหมายได้ว่าศาลปกครองพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายเฉพาะแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงหรือความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้เท่านั้น

นอกจากนั้นได้เคยมีการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการถูกลูกความ ข่มขู่ และหมิ่นประมาททำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่าการกระทำตามฟ้องเป็นพฤติกรรมส่วนตัวไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย จึงมิใช่การกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นคดีที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 153/2545)

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545 พนักงานขับรถของกรุงเทพมหานครได้ขับรถยนต์บรรทุกเกือบชนขณะเป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตายผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการขาดรายได้อุปการะ ค่าใช้จ่ายในการปลงศพ ค่าซ่อมแซมรถ คณะกรรมการฯ

<sup>134</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 446 วรรคหนึ่ง ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือเริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

วินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากการกระทำทางกายภาพ (การขับรถ) มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง

ในเวลาต่อมาศาลปกครองกลางมีแนวทางวินิจฉัยเรื่องค่าเสียหายให้กว้างมากขึ้น เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 กำหนดค่าเสียหายโดยถือหลักหลักตามมาตรา 446 ประกอบกับมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าทำแผลที่คลินิกเอกชน ค่าเดินทางไปทำแผลหรือตรวจรักษา ค่าใช้จ่ายของคู่สมรสที่เดินทางไปมาดูแล ค่าใช้จ่ายของญาติที่ต้องดูแลและเยี่ยมในขณะที่รักษาตัวที่โรงพยาบาล ค่าเสียหายจากการสูญเสียความสามารถในการทำงานในปัจจุบันและอนาคต ค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถประกอบการงานในระหว่างพักรักษาที่โรงพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการปลงศพ ซึ่งหมายรวมถึงค่าอาหาร แต่ไม่รวมค่าเช่ารถในการเคลื่อนย้ายศพ หรือกรณีหญิงต้องทำแท้ง เนื่องจากทารกในครรภ์ได้รับรังสีเป็นความเสียหายจากการทรมานทางจิตใจอย่างแสนสาหัสในฐานะมารดานอกจากนั้น มาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายแก่จิตใจเนื่องจากการทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำความผิดนั้นและไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าเสียหายตามหลักกฎหมายปกครองนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายว่า การกำหนดค่าเสียหายทางละเมิดต้องกำหนดตามความเสียหายที่แท้จริงโดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>135</sup> เพื่อเยียวยาความเสียหายให้กลับสู่สถานะเดิม เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีลาออกจากงานเดิมเป็นผลโดยตรงจากการได้รับหนังสือตอบรับเป็นอาจารย์ประจำเมื่อผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอาจารย์ประจำทั้งภาคการศึกษาที่ 1 ต่อเนื่องจนจบภาคการศึกษาที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเสียหายที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงและเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี คือค่าเสียหายเท่ากับเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับหากมีการว่าจ้างตามสัญญาจ้าง อันเป็นค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดตามมาตรา 438 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>135</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 วรรคหนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิด

นอกจากนั้น ค่าเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดและต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1640/2546 กระทรวงยุติธรรมมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมายกเลิกคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่งใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกเงินเดือนและค่าเสียหายในระหว่างถูกออกจากราชการ เช่น ค่ารักษาจิตใจ ค่ารักษารากฟัน รักษาการเจ็บป่วย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและติดตามเรื่อง ค่าโทรศัพท์ ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันที่ต้องโทษเศร้าเสียใจและนอนไม่หลับ ค่าใช้จ่ายในการหางานใหม่ ศาลวินิจฉัยว่าเป็นค่าเสียหายที่มีได้เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจเรียกร้อยค่าเสียหายได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.180/2548 ข้อเท็จจริงรับกันว่า การออกคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนักศึกษาแล้วไป 6 ปี อันเนื่องมาจากการประกาศผลสอบรายชื่อวิชาล่าช้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ซึ่งนอกจากค่าธรรมเนียมการศึกษาแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ลงทะเบียนเรียนเรื่อยมาจนกระทั่งผ่านการสอบเข้าโครงวิทยานิพนธ์เพื่อจัดทำวิทยานิพนธ์ต่อไป ผู้ฟ้องคดีต้องศึกษาค้นคว้าข้อมูล ดังนั้น ค่าพาหนะเดินทางไปศึกษาค้นคว้ายังมหาวิทยาลัยจึงเป็นความเสียหายโดยตรงจากการออกคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนักศึกษาล่าช้า ค่าหนังสือตำราและค่าถ่ายเอกสารเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาของผู้ฟ้องคดีเองประกอบกับหนังสือตำราและเอกสารก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีด้วย จึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในส่วนนี้ ส่วนค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเพื่อการศึกษาและค่าเสียโอกาสในการเข้าศึกษาใหม่ การทำงานหรือประกอบกิจการงานนั้น ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างลอยๆมิได้แสดงแผนการศึกษา การทำงานหรือประกอบกิจการงานและไม่ได้แสดงพยานหลักฐานว่าเสียหายอย่างไรและเป็นจำนวนเงินที่แท้จริงเพียงใดศาลไม่อาจกำหนดได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.221/2548 ผู้ถูกฟ้องคดี(กรมโยธาธิการและผังเมือง) ตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคารับจ้างงานก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดี ตามประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดี ฉบับลงวันที่ 17 มกราคม 2544 และฉบับลงวันที่ 16 มีนาคม 2544 ด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีเคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกร่องอย่างหนึ่งอย่างใดมาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ 2535 ที่บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้ จึงเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าบทบัญญัติที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้และขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบ การประกาศตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีเสนอราคารับจ้างก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีในทุกสาขางานก่อสร้างตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกระทำละเมิด

ต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำสัญญาและดำเนินการก่อสร้างเขื่อน ที่เป็นค่าตอบแทนการดำเนินการ (กำไร) ของงานจำนวน 2,793,180 บาท นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ เสนอราคาต่ำสุดก็ตาม แต่ก็หาใช่ว่าจะได้เข้าทำสัญญาเป็นการแน่นอนแต่อย่างใดไม่ และหากผู้ฟ้อง คดีได้เข้าทำสัญญาเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างเขื่อนดังกล่าว ก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะได้รับผลกำไรตอบแทนตามจำนวนที่กล่าวอ้างหรือไม่ ทั้งเป็นค่าเสียหายในอนาคตที่ยังไม่แน่นอนและไกลเกินเหตุไม่ อาจคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่เพียงใด ศาลจึง ไม่อาจกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ ฟ้องคดีได้ ส่วนค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการเสนอราคาจ้างงาน ก่อสร้างเขื่อนจำนวน 2 โครงการ ได้แก่ ค่าซื้อแบบประกวดราคา ค่าธรรมเนียมทำหนังสือค้ำประกัน ค่าธรรมเนียมรับรองเครดิตของธนาคาร และค่าอากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียมแคชเชียร์เช็คพิจารณา กำหนดให้ตามค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

## 6.2 ลักษณะการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ปัญหาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ นั้นจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้นย่อมเป็นหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้อง ทุกข์หรือศาลซึ่งขึ้นกับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป

“การกระทำโดยจงใจ” หมายถึง การกระทำที่ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็น ผลได้อย่างแน่นอนว่าการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหาย

“การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ” หมายถึง การกระทำโดยมิได้มีเจตนาแต่เป็นการ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะที่บุคคลได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่ เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือถ้า ระมัดระวังสักเล็กน้อยก็ยังคงได้คาดเห็นว่าอาจเกิดความเสียหายขึ้นเช่นนั้น

บางกรณีที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายและต้องรับผิดชอบ ละเมิด โดยไม่ปรากฏว่าเป็นความความผิดร้ายแรงหรือไม่ แต่อาจถือได้ว่าเป็นความเสียหาย ร้ายแรงต่อทางราชการเช่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2545 เจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่ออนุมัติ การเบิกจ่ายเงินในใบถอนเงินโดยประมาทเลินเล่อไม่ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษรทำให้มี การพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มขึ้นเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย คณะกรรมการฯวินิจฉัยว่าการ กระทำดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินอันเป็นการใช้

อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นการละเมิดทางปกครองเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้คณะกรรมการฯมิได้วินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือโดยเจตนา แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการปลอมใบถอนเงินเพื่อชักยอกเงินจำนวน 17 ล้านบาทบาท ซึ่งนับเป็นคดีพิพาทที่มีจำนวนเงินค่อนข้างมากซึ่งอาจจะเป็นกรณีกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ราชการเสียหายได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2546 กรณีกรมทะเบียนการค้าออกคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่อยู่เวรยามและไม่ได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อแต่งตั้งผู้อื่นให้อยู่เวรแทน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการโดยถูกโจรกรรมในช่วงเวลาดังกล่าวโดยไม่รู้ว่าคุณโจรกรรมช่วงระยะเวลาใดตั้งแต่เย็นวันศุกร์ถึงเช้าวันอาทิตย์ เหตุแห่งคดีนี้เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯใช้บังคับ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดเพราะจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการที่ถูกโจรกรรมหรือไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการว่าอนุมัติให้เข้ารับการฝึกอบรมก่อนถึงกำหนดฝึกอบรมเพียง 2 วัน แล้วผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบว่าตนมีหน้าที่ต้องอยู่เวรยามในวันใดเพราะเป็นเวลาที่กระชั้นชิดและผู้ฟ้องคดีมีราชการที่ต้องออกไปปฏิบัตินอกสถานที่อย่างต่อเนื่องและไม่รายงานให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนการค้าทราบเพื่อที่จะได้ออกคำสั่งให้ผู้อื่นมาอยู่เวรยามแทน จึงมีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องเข้าไปรับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการกระทำโดยชอบในทางราชการจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ละทิ้งหน้าที่เวรยามและถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งของกรมทะเบียนการค้าที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลตั้งเพิกถอนได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

### 6.3 ขอบเขตความรับผิด

เมื่อความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจถูกไล่เบี้ยหรือเรียกชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่กรณีและเมื่อเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว การกำหนดจำนวนเงินหรือความเสียหายนั้นพิจารณาได้ ดังนี้



### 6.3.1 การกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทน

ในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>136</sup> กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม
- 2) ไม่ต้องชดใช้เต็มจำนวน
- 3) หักส่วนความรับผิดได้ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานของส่วนรวม

ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้ โคนคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัวและความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย<sup>137</sup>

### 6.3.2 การกระทำละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หากเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน จะต้องนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนี้มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และเป็นการบั่นทอนขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสี่<sup>138</sup> ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ไม่ให้นำ

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีเพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดใช้เต็มตามจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

<sup>137</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

หลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะ ส่วนของตนเท่านั้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องพิจารณากำหนดความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ที่แยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนออกจากกัน ว่าแต่ละคนควรจะต้องรับผิดชอบใช้เงินเท่าใด เจ้าหน้าที่คนใดรับผิดชอบใช้ส่วนของตนไปแล้วก็พ้นความรับผิดชอบ ไม่ต้องรับผิดชอบในส่วนของคนอื่น หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่คนอื่นรับผิดชอบได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบใช้ ส่วนของตนไปแล้วไม่ต้องรับภาระชดเชยเงินแทนเจ้าหน้าที่คนอื่น

#### 6.4 การชดเชยค่าสินไหมทดแทน

แยกออกเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีความเสียหายเกิดกับเงิน การชดเชยค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การใช้คืนเป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว (ระเบียบฯ ข้อ 22)

2) กรณีความเสียหายไม่ได้เกิดกับเงิน การชดเชยค่าสินไหมทดแทน มี 3 วิธี ได้แก่ (ระเบียบฯ ข้อ 23)

วิธีการที่ 1 ผู้รับผิดชอบใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกัน โดยมีลักษณะ สภาพ ปริมาณ และคุณภาพอย่างเดียวกัน แต่ผู้รับผิดชอบต้องทำเป็นสัญญายินยอมชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินและต้องจัดให้มีการค้ำประกัน

วิธีการที่ 2 ผู้รับผิดชอบซ่อมแซมและบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดนั้นให้คงสภาพเดิมซึ่งผู้รับผิดชอบต้องทำเป็นสัญญาว่าจะจัดการภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือน และต้องจัดให้มีการค้ำประกัน

วิธีที่ 3 กรณีอื่น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังเสียก่อน

ทั้งนี้ จะต้องมี การตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น

#### 6.5 วิธีการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน

1) หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน

2) การฟ้องคดีภายในอายุความ

<sup>138</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 วรรคสี่ ในกรณีที่การละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

### 6.5.1 หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

#### 1) หลักเกณฑ์

หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานได้ใน 2 กรณี<sup>139</sup> ดังนี้

1. กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่และกระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว และการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานสามารถไล่เบี้ยเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานได้

2. กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่และกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และการกระทำละเมิดเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานได้

ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาของศาล หรือตามที่ผู้เสียหายร้องขอตามมาตรา 11 ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนได้ชดใช้ไปทั้งหมด เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยแต่บางส่วนเนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ประกอบกับความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ในการไล่เบี้ยนั้น หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์และในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน หน่วยงานจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วมไม่ได้

อนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน และปรากฏว่าการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่อธรรมดาเจ้าหน้าที่อาจใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากหน่วยงานของรัฐได้ หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความผิดหรือ

<sup>139</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 12 ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในกำหนดเวลาที่กำหนด

ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้สิทธิไล่เบียดเอาจากหน่วยงานของรัฐตามส่วนที่หน่วยงานของรัฐควรจะต้องรับผิดชอบได้เช่นกัน

## 2) สถานะของคำสั่ง

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน คำสั่งดังกล่าวจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี

1) กรณีที่การกระทำละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แล้วเกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำละเมิดดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ผู้นั้นชำระเงินภายในกำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้มาตรา 57<sup>140</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธียึดการอายัดและการขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งหน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

<sup>140</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 57 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

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

### 3) ผลของคำสั่ง

เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชดใช้ โดยอาจจะเห็นว่าคำสั่งให้ตนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวไม่ถูกต้องเพราะตนไม่ต้องชดใช้เนื่องจากได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จงใจหรือโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือถึงแม้ตนจะต้องชดใช้แต่ชดใช้น้อยกว่าจำนวนที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่ง เนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตนนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย ทำให้เกิดผลทางกฎหมาย 2 ประการคือ เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งได้และหน่วยงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

(1) **ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง** ตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากไม่ได้อุทธรณ์ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์เพราะเข้าใจโดยสุจริตว่าไม่ต้องอุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับไว้พิจารณา คือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 กรณีผู้ฟ้องคดี (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายกรณีร่วมกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุจัดซื้อที่ดินเพื่อทำที่จำกัดขยะไม่เหมาะสมและราคาสูงกว่าความจริงทำให้เทศบาลเสียหาย โดยคำสั่งของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและหากไม่เห็นด้วยให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน คำสั่งของเทศบาลเมือง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากกระทำละเมิดในฐานะกรรมการตรวจรับพัสดุ และในฐานะผู้สนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดให้คำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อในคำสั่งดังกล่าวระบุว่าหากไม่เห็นด้วยให้ผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน จึงเป็นผลมาจากเทศบาลเมืองฯ ออกคำสั่งโดยปฏิบัติตามข้อ 19 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้นซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้นแม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนนำมาฟ้องศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งของเทศบาลเมืองฯ ว่าตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน หากศาลนำมาเป็นเหตุไม่รับคำฟ้องก็จะไม่เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องไว้พิจารณา

## (2) การฟ้องโต้แย้งคำสั่ง

ก) โต้แย้งว่าการกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวก่อนการฟ้องคดี เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2546 (ป) การที่ อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบต. มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า การที่อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนให้แก่ อบต. ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ แม้ว่าคำสั่งของ อบต. ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนจะมีมูลมาจากการกระทำละเมิดก็ตาม แต่บทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาล ประกอบกับมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้ยืนยันไว้ด้วยว่าคำสั่งที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่ อบต. จะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ คือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดนั้นต้องเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงจะทำให้ อบต. มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้เงินได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อคำสั่งให้ชดใช้เงินของอบต. เป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ถ้ามีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายแล้ว ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้นตามนัยมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข) ฟ้องโต้แย้งคำสั่งหลังทำหนังสือรับสภาพหนี้ แม้เจ้าหน้าที่จะได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้กับหน่วยงานแล้วก็ตาม แต่ประเด็นที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเพื่อให้วินิจฉัยความชอบหรือไม่ชอบของคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกับประเด็นการทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้จะเป็นจะเป็น โฆษณากรรมหรือไม่ เป็นคนละประเด็นกัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจอันเป็นเหตุในการออกคำสั่ง เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องให้ศาลปกครองวินิจฉัยได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2545 แม้ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้กับผู้ถูกฟ้องคดีแล้วก็ตาม แต่ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยความชอบหรือไม่ชอบของคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงอยู่ เพราะผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุให้ออกคำสั่งนั้น มิใช่ขอให้ศาลวินิจฉัยว่าหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้เป็นโฆษณาแต่อย่างใด ฉะนั้น ประเด็นเรื่องการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งกับประเด็นการทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้มีความประสงค์จะให้มูลแห่งการฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งระงับไป แต่เป็นการกระทำเพื่อมิให้ต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ เนื่องจากการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับการชำระค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 44 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีได้ระงับไปแล้วตามหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาผ่อนชำระหนี้ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

ค) โต้แย้งว่าออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน ในกรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งโดยอ้างว่าคำสั่งที่หน่วยงานสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายจากการทำ

ละเมิดนั้นเป็นคำสั่งออกโดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2546 การที่คณะเทคโนโลยีสารสนเทศมีหนังสือแจ้งตอบรับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นอาจารย์ประจำ ย่อมมีผลผูกพันในทางนิติสัมพันธ์ ก่อให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อถือในอันที่จะเปลี่ยนแปลงอาชีพการงาน จึงได้ลาออกจากงานประจำที่ทำอยู่แล้วไปรายงานตัวและปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำ ซึ่งคณะเทคโนโลยีฯก็ได้จ่ายเงินเดือนตามตำแหน่งอาจารย์ประจำให้ผู้ฟ้องคดีโดยนำเข้าบัญชีธนาคาร จึงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าตนได้เข้าเป็นพนักงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำแล้ว ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งจากคณะเทคโนโลยีฯว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุมัติให้ว่าจ้าง โดยไม่แสดงเหตุผลใดๆไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา ข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจไม่อนุมัติการจ้างหนังสือดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 37 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งที่อธิบดีไม่อนุมัติการว่าจ้างผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ.เดียวกัน แต่อธิบดีเพิกเฉยไม่แจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่ชักช้า อันเป็นการปฏิบัติราชการไม่ชอบด้วย มาตรา 45 แห่งพ.ร.บ.ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตและเป็นสิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

#### 6.5.2 หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

1) ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมาตรา 12 นี้ เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ยกเว้นบทบัญญัติตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องการห้ามใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนและหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง



ปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีถือว่ามิบทบัญญัติกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้หน่วยงานทางปกครองของรัฐปฏิบัติในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำสั่งตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยเบียดบังเงินค่าภาษีอากรของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีผู้นำมาชำระไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวก ร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่ นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการภายในวันที่ 25 เมษายน 2544 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชำระเงินภายใน 7 วันแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำเตือน กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเอง โดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า หากผู้ฟ้องคดีดำเนินการอายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งชอบหรือไม่ เนื่องจากได้มีการโต้แย้งสิทธิโดยผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ข้อเท็จจริงจึงยังไม่ยุติว่าคำสั่งดังกล่าวชอบหรือไม่ นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองตามปกติของผู้ฟ้องคดี และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณารว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวรับฟังได้หรือไม่ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับเรื่องการใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างในกรณีนี้จึงมีอาจรับฟังได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 12/2548 การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมและเป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องข้าราชการในสังกัดฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตยกยอกเงินของทางราชการโดยอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กับพวกซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยกยอกเงินของทางราชการไป ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในกำหนดได้ และหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐยังอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 55 ประกอบมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐย่อมใช้มาตรการทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 331/2546 เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชำระเงินดังกล่าวก็ตาม หน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทำให้ความเป็นเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสิ้นสุดลง ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้วจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เช่นกัน หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องคดีเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองที่ 416/2546 มาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ 1) การออกคำสั่งตามมาตรา 12 และ 2) การฟ้องคดีภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง และในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน

เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเงื่อนไขว่า ต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า นาย ป. ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง ได้อนุมัติจัดจ้างการก่อสร้างทางหลวงชนบท ถนนลูกรัง สายศรีบรรพต – ท่าข้าม – ไสหญาคา ด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งมีราคาค่าจ้างที่สูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาในการประกวดราคาครั้งที่ 2 การกระทำดังกล่าวของนาย ป. เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ป. จึงเป็นกรณีที่อาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ปรากฏว่าความเป็นเจ้าหน้าที่ของนาย ป. ได้สิ้นสุดลงเพราะความตายตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2544 ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ และเมื่อกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้วจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล

4) กรณีที่มีการนำคดีซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันขึ้นสู่ศาลสองศาลคือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และศาลทั้งสองมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ปรากฏตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 62/2547 ซึ่งโจทก์และผู้ฟ้องคดีได้นำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง โดยคดีในทั้งสองศาลนั้นมีมูลความแห่งคดีจากเรื่องการกระทำละเมิดของจำเลย ในการขับจี้รถยนต์ราชการ ไปเกิดอุบัติเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เมื่อศาลทั้งสองตัดสินในจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จำเลยต้องรับผิดชอบแตกต่างกัน และคำพิพากษาของศาลทั้งสองศาลนั้นถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นเหตุให้คู่ความไม่อาจบังคับหรือปฏิบัติการชำระหนี้ได้ถูกต้อง ถือได้ว่าเป็นกรณีมีคำพิพากษาที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน ชอบที่คู่ความจะยื่นคำร้องให้มีการวินิจฉัยตามมาตรานี้ได้

คำพิพากษาในคดีของทั้งสองศาลวินิจฉัยข้อเท็จจริงตรงกันว่า จำเลยเป็นเจ้าหน้าที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ คงวินิจฉัยแตกต่างกันในจำนวนค่าเสียหาย

จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า โจทก์ควรบังคับค่าสินไหมทดแทนเอาแก่จำเลยเพียงบางส่วนของจำนวนค่าเสียหายตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9 หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองเต็มจำนวนความเสียหายตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐกรณีที่เป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้บังคับมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดหลักเกณฑ์แตกต่างจากหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรับผิดที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกรณีกระทำโดยจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หรือเรื่องการแบ่งแยกความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยมีได้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีการบังคับบัญชากำกับและมีความรับผิดทางวินัยอยู่อีกส่วนหนึ่งด้วยเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อจำเลยเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และการกระทำละเมิดของจำเลยอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้โดยตรง ความเสียหายที่อยู่ในความรับผิดชอบของจำเลยแต่ลำพังในฐานะที่เป็นผู้ขับรถยนต์ไปเกิดอุบัติเหตุ ไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐหรือผู้อื่นมาเกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบด้วย ทั้ง โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการไปตามพระราชบัญญัตินี้จนถึงขั้นออกคำสั่งทางปกครองให้จำเลยชำระเงินค่าเสียหาย และมีตรวจสอบความชอบของการดำเนินการ โดยศาลปกครองกลางซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการแล้วด้วย จึงควรให้มีการดำเนินการไปจนจบขั้นตอนโดยพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้คำสั่งทางปกครองได้มีการบังคับการให้เกิดผล เพื่อให้การเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

ดังนั้น กรณีจึงสมควรให้โจทก์ (ผู้ฟ้องคดีที่ 1) ใช้มาตรการบังคับทางปกครองบังคับค่าสินไหมทดแทนเอาแก่จำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามคำพิพากษาศาลปกครองโดยมิให้บังคับเอาค่าสินไหมทดแทนรวมทั้งค่าฤชาธรรมเนียมตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 9

## 6.6 อายุความ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดอายุความไล่เบี่ยและใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 ไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากอายุความการใช้สิทธิทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

### 6.6.1 อายุความไล่เบี่ยกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย และหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ฝ่ายที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วมีสิทธิไล่เบี่ยจากอีกฝ่ายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>141</sup> ซึ่งบัญญัติอายุความในการใช้สิทธิไล่เบี่ยไว้โดยแยกผู้ใช้สิทธิในการไล่เบี่ยได้ 2 ประการ ดังนี้

#### 1) เจ้าหน้าที่ใช้สิทธิไล่เบี่ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่โดยที่การกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดได้ชดใช้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ชอบที่จะได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวคืนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีนี้เจ้าหน้าที่จะใช้สิทธิไล่เบี่ยคืนจากหน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

#### 2) หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบี่ย

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ผู้เสียหายไปแล้ว และจากการพิจารณาปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและได้กำหนดจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี่ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

<sup>141</sup>พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

## 6.6.2 อายุความเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>142</sup> กำหนดอายุความที่หน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ มีดังนี้

### 1) อายุความ 2 ปี

กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยสั่งการว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีเจ้าหน้าที่รายหนึ่งหรือหลายรายจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นในวันดังกล่าวถือว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐ รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งสิทธิของหน่วยงานจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดมีกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 10 วรรคสองซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่” สาเหตุที่กฎหมายกำหนดอายุความไว้นั้นกว่าอายุความละเมิดทั่วไป เนื่องจากหลังจากเมื่อหน่วยงานมีคำวินิจฉัยแล้วหน่วยงานจะต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณาและมีความเห็นก่อนจะดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ทันทีไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงต้องกำหนดอายุความไว้นั้นกว่าอายุความละเมิดทั่วไป นอกจากนี้ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดนั้นและหน่วยงานของรัฐได้รู้ตัวเจ้าหน้าที่แล้วเท่านั้น กรณีที่หน่วยงานของรัฐรู้เหตุแห่งการละเมิดแต่ไม่รู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หรือหน่วยงานของรัฐรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

<sup>142</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

แต่ไม่รู้เหตุแห่งการละเมิด ต้องนำอายุความทั่วไปตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญามาใช้เพราะไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

**“วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่”** หมายถึง วันที่ผู้แทนของนิติบุคคลได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันที่ลงนามรับทราบรายงานของคณะกรรมการ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1416/2520 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 32 วรรค 2 ว่า “กรมมือชิตเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม ฯลฯ ดังนั้น การที่จะถือว่ากรมตำรวจ (โจทก์) ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ต่อเมื่ออธิบดีกรมตำรวจ (โจทก์) หรือผู้ทำการแทนรู้เรื่องการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะถือว่า เมื่อประธานกรรมการสอบสวนรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือว่าโจทก์รู้ด้วยหาไม่ เพราะตามระเบียบราชการนั้น เจ้าหน้าที่ชั้นสูงจะต้องพิจารณาก่อนว่าเรื่องราวและความเห็นของเจ้าหน้าที่ที่เสนอนั้นถูกต้องหรือไม่

## 2) อายุความ 1 ปี

มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” ประกอบกับข้อ 18 วรรคสอง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล อย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ” ดังนั้น ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาและวินิจฉัยว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากไม่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบพิจารณา กระทรวงการคลังกลับเห็นว่า เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น อายุความที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการสั่งการเกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผลก็คือ อายุความ 1 ปี ยังไม่เริ่มนับ และหากการไม่สั่งการใดๆตามความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าวเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เช่น ผู้ต้องรับผิดจากการทำละเมิดได้หลบหนีไป อาจจะเป็นความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เมื่อกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดินและถือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามระเบียบด้านการเงินการคลัง กระทรวงการคลังจึงอยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เช่น การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

กรณีที่หน่วยงานของรัฐสั่งการเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายไปก่อนที่จะส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและมีความเห็น คำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ผูกพันเจ้าหน้าที่ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 55/2545<sup>143</sup> กองทัพบกมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนายทหารรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนให้แก่ทางราชการ ไปก่อน โดยยังมีได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเพื่อทำความเห็น ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิเสธไม่ยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวโดยอ้างว่า กองทัพบกกระทำผิดขั้นตอนตามข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของกองทัพบกดังกล่าวไม่ผูกพันผู้ฟ้องคดีเนื่องจากกองทัพบกกระทำผิดขั้นตอนตามระเบียบฯ สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลจึงยังไม่เกิดขึ้น

“วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ” หมายถึงวันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือวันที่แจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ ดังนั้น การนับอายุความจึงต้องเริ่มนับแต่วันที่แจ้ง

การออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>144</sup> ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวต้องระบุเหตุผลไว้ด้วยโดยประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย

<sup>143</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 55/2545 พันเอกสมนึก แก้วปลอด ผู้ฟ้องคดี กับ กองทัพบก ผู้ถูกฟ้องคดี

<sup>144</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539  
มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด



และข้อสนับสนุน<sup>145</sup> ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งหน่วยงานของรับอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่ง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีถือได้ว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

### 6.7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะความเสียหายจะเกิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการที่จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาตัวผู้กระทำละเมิดที่ต้องรับผิด จำนวนความเสียหายและขั้นตอนการพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งระเบียบนี้ได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ดังนี้

#### 3.7.1 ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

##### 1) การรายงานความเสียหาย

ในกรณีที่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเองจะเป็นผู้กระทำหรือถูกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐแห่งอื่นหรือบุคคลภายนอกทำให้เกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลทรัพย์สินหรือใช้ทรัพย์สินดังกล่าว จะต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบ เมื่อผู้บังคับบัญชาทราบเรื่องก็จะต้องรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงาน หรือบุคคลที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นมอบหมาย

<sup>145</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 37 วรรคหนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นชั้นคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- 1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- 2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- 3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ

## 2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานได้รับรายงานความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานและเมื่อพิจารณาจากรายงานดังกล่าวแล้ว มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน ในกรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ยอมตั้งคณะกรรมการฯ ภายในเวลาอันสมควรหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนหัวหน้าหน่วยงานได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้หัวหน้าหน่วยงานสมยอมกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด โดยไม่ตั้งกรรมการฯ ทำให้หน่วยงานไม่ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันจะทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

การกระทำละเมิดมิใช่จะเกิดจากเจ้าหน้าที่ในสังกัดเท่านั้น แต่อาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง หรือความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ได้ตามข้อ 10 และข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งจำนวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น ข้อ 8 วรรคสองระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้มีไม่เกิน 5 คน

## 3) คุณสมบัติและข้อห้ามของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ในเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มิได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติหรือข้อห้ามของผู้ที่เป็นกรรมการฯ เอาไว้ ดังนั้นผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการฯ จะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดภายในหน่วยงานของตน หรือจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้สั่งแต่งตั้ง แต่โดยหลักกฎหมายทั่วไปถือว่าการแต่งตั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำเพราะอาจทำให้การสอบสวนไม่ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนหรือข้อเท็จจริงอาจถูกกรรมการบิดเบือนได้ เช่น แต่งตั้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ยกยอดเงินของทางราชการ และผู้บังคับบัญชาผู้นั้นอาจต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ทางราชการร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย เนื่องจากมีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีโอกาสยกยอดเงินไปได้ เป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

## 4) การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ทราบคำสั่ง คณะกรรมการฯ จะต้องทำการสอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด
2. ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีทรัพย์สินมีค่าเสื่อมราคา ก็จะต้องนำค่าเสื่อมราคา หักออกจากค่าเสียหายด้วย
3. ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม มีหรือไม่ และจะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหายด้วย (ถ้ามี)
4. ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใดและจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คณะกรรมการจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะให้รับผิดชอบใช้เท่าใด ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน จะให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดเป็นจำนวนเท่าใด โดยคณะกรรมการจะนำเอาหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดไม่ได้

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ข้อ 14 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่

- ก) ตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิด
- ข) รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง
- ค) รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- ง) ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

สำหรับรายละเอียดในการที่จะดำเนินการสอบสวนนั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค. 0526.6/ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540 กำหนดรูปแบบการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดโดยสังเขปไว้แล้ว ตลอดจนกำหนดแบบบันทึกการสอบสวนไว้แล้ว

ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ ต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่และต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย เมื่อคณะกรรมการฯ สอบข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะประชุมเสนอความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการฯ จะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เช่น กรรมการมีจำนวน 5 คน

องค์ประชุมจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 คน ในการประชุมปกติประธานกรรมการจะเป็นประธานในการประชุม แต่ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ป่วย ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในการประชุม ใช้การลงมติโดยให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน แต่ข้อ 13 วรรคสองระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมสามารถทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมได้ ความเห็นแย้งนี้คณะกรรมการฯ จะต้องนำมารวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการด้วย เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดยังไม่ยุติ เพราะหลังจากที่คณะกรรมการฯ ลงมติแล้ว คณะกรรมการฯ จะต้องส่งความเห็นของคนพร้อมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ไปให้ผู้แต่งตั้งตั้งคือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป ความเห็นของคณะกรรมการฯ ต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบไปด้วยเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการฯ

ระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ระเบียบได้ให้ผู้แต่งตั้งตั้งฯ เป็นผู้ใช้ดุลยพินิจกำหนดระยะเวลาการสอบสวนตามความจำเป็นและกำหนดระยะเวลาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ไว้ด้วย

5) การพิจารณาของผู้แต่งตั้งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด

เมื่อผู้แต่งตั้งตั้งคณะกรรมการฯ ได้รับความเห็นของคณะกรรมการฯ แล้ว ผู้แต่งตั้งตั้งจะต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการฯ อย่างละเอียด ทั้งในเรื่องข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่คณะกรรมการเสนอความเห็น ตลอดจนพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากมีประเด็นใดยังเป็นปัญหาอยู่ หรือคณะกรรมการฯ ยังสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ผู้แต่งตั้งตั้งสามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนหรือให้สอบเพิ่มเติมได้ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปด้วย

ในกรณีเห็นว่าคณะกรรมการฯ ได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนครบถ้วนแล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยแล้วผู้แต่งตั้งตั้งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการว่า การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ตามหลักเกณฑ์มาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิด พ.ศ. 2539 ในการพิจารณาและวินิจฉัยตั้ง

การ ผู้สั่งแต่งตั้งมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการ ผู้สั่งแต่งตั้งก็สามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งหรือหัวหน้าหน่วยงานมีคำวินิจฉัยแล้วโดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เนื่องจากกระบวนการพิจารณายังไม่เสร็จสิ้นตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กล่าวคือ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐวินิจฉัย หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจพิจารณา ก่อน แต่เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐมีจำนวนหลายเรื่องทำให้กระทรวงการคลังมีสำนวนการสอบสวนที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้กำหนดวิธีการแก้ไขไว้ให้สองทางคือ

1. ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกประกาศกำหนดเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ซึ่งขณะนี้กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2541 ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป กำหนดเรื่องที่ไม่ต้องส่งสำนวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ คือ

1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ อันมีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ

ก. สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 200,000 บาท

ข. สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท

2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากสาเหตุทั่วไป

ก. สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 20,000 บาท

ข. สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 50,000 บาท

ความเสียหายเกิดจากสัตว์เลี้ยงของหน่วยงานของรัฐตาย เฉพาะกรณีสัตว์เลี้ยงตายโดยไม่ทราบสาเหตุหรือป่วยตาย และไม่เข้าลักษณะตามข้อ 1 และข้อ 2

อย่างไรก็ตามความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบดังกล่าว กระทรวงการคลังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกสามเดือนตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด มาตรการแรกนี้คาดว่าจะสามารถลดสำนวนการสอบสวนได้มากพอสมควร

2. กำหนดให้กระทรวงการคลังรีบพิจารณาทบทวนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ข้อ 17 วรรคท้ายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องตรวจพิจารณาให้แล้วเสร็จจนานที่สุดไม่เกิน 1 ปีครึ่ง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะต้องเหลือเวลาให้หน่วยงานฯ สำหรับดำเนินการให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลอย่างน้อยที่สุด หกเดือน ก่อนคดีขาดอายุความ ในกรณีของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

3. ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่สามารถตรวจพิจารณาให้เสร็จตามกำหนด ตามข้อ 2 ข้างต้นข้อ 17 วรรคท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ) มีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และระหว่างที่รอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง หน่วยงานฯ จะต้องดำเนินการเตรียมเรื่องให้พร้อม สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือเตรียมพยานหลักฐานให้พร้อม สำหรับการฟ้องคดีมิให้ขาดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้สั่งแต่งตั้งวินิจฉัย

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาส่งและส่งสำนวนคืนมาให้หน่วยงานของ รับ ข้อ 18 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (ผู้สั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการฯ) ต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้อง ทราบ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งทางปกครองและในคำสั่งดังกล่าวให้แจ้งด้วยว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวหรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในกำหนดอายุความที่เหลืออยู่ สำหรับการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ถือเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับ ความเห็นของกระทรวงคลัง ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐ เหล่านั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐจะสั่งการเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นว่าถูกต้อง จะต้องนำ ความเห็นของกระทรวงการคลังมาพิจารณาประกอบด้วย และหากพิจารณาแล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้ กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐยังคงเห็นแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังก็ สามารถที่จะสั่งการเป็นอย่างอื่นตามที่เห็นว่าถูกต้องได้ ทั้งนี้ การสั่งการดังกล่าวควรจะต้องมี เหตุผลที่ดีกว่าและสามารถหักล้างเหตุผลที่ปรากฏอยู่ในความเห็นของกระทรวงการคลังได้ หาก

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐไม่สามารถที่จะหาเหตุผลมาหักล้างเหตุผลของกระทรวงการคลังในกรณีที่สั่งการแตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้สั่งการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในบรรดาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสั่งการของตน

มีบางกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ และส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวน ต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หัวหน้าของหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาล ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

#### 6) การตั้งกรรมการสอบสวนร่วมกัน

ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ในบางกรณีอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลของการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานได้ ในกรณีนี้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดร่วมกัน ขั้นตอนในการดำเนินการสอบข้อเท็จจริง กระบวนการในการพิจารณาเสนอความเห็น การลงมติ ฯลฯ เป็นขั้นตอนเดียวกันกับขั้นตอน และการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ที่แต่งตั้งในกรณีที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดกระทำละเมิดแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อคณะกรรมการรายงานสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อวินิจฉัย กรณีผู้สั่งแต่งตั้งหลายคน ผู้สั่งแต่งตั้งทุกคน มีอำนาจที่จะทำคำวินิจฉัยได้ แต่คำวินิจฉัยจะตรงกันหรือไม่ก็ได้เมื่อทำคำวินิจฉัยแล้วให้รายงานไปยังกระทรวงการคลัง เพื่อตรวจพิจารณาต่อไป

## บทที่ 6

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

นับจากมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับแล้วทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นมาในระดับหนึ่งว่าหากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต้องศึกษาทำความเข้าใจจากพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติมาใช้กับกรณีดังกล่าว การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบันได้มีคดีละเมิดเกิดขึ้นมากมาย ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะต้องใช้ควบคู่ไปกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มากมายหลายเรื่อง ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมบ้าง ศาลปกครองบ้าง จนความเข้าใจในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กระจ่างมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอีกมาก จึงขอกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

#### 1. ปัญหาเรื่องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ปัญหาของมาตรฐานในการวินิจฉัยคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 8 ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นเครื่องชี้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ต้องหาต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ บุคคลใดจะเป็นผู้ชี้หรือวางมาตรฐานว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ปัจจุบันดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำใดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่จะตกอยู่ที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องหาสังกัดอยู่ เนื่องจากเรื่องส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังกำหนดยกเว้นว่าไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบซึ่งหากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีหลักเกณฑ์การวินิจฉัยที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนแล้ววินิจฉัยว่าความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่มิได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็จะมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องหา



ผิดได้ และก่อให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณทันที<sup>146</sup> จึงเสนอแนะให้มีการเผยแพร่คำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานของรัฐเป็นแนวทาง ให้ปรับปรุงคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย ในอนาคตหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจึงควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้มีบุคคลที่มีความรู้ทางกฎหมายร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับอายุความ

### 2.1 กรณีอายุความตามมาตรา 9

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อายุความตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบี้ยต่อเจ้าหน้าที่มีเพียงหนึ่งปี จากผลของการบังคับใช้กฎหมายกฎหมายที่ผ่านมา พบว่าระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อสอบสวนและพิจารณาว่าจะต้องมีเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ตามขั้นตอนในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บางกรณีหน่วยงานของรัฐสอบสวนเสร็จแล้วผลปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เนื่องจากขาดอายุความ จึงเสนอแนะให้ขยายอายุความตามมาตรา 9 ออกจาก 1 ปี เป็น 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกทั้งนี้ เพื่อให้ความเหมาะสมสอดคล้องกับขั้นตอนการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานจึงควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังอย่างน้อยก่อนอายุความสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยจะช่วยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการพิจารณาเรื่องความรับผิดของเจ้าหน้าที่ได้อย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถดำเนินการเรียกให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันภายในอายุความ

<sup>146</sup> มนต์ แจ่มเวหา การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตร) ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 11 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม 2551 หน้า 2-3

## 2.2 กรณีขาดอายุความตามมาตรา 10

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา 10 กำหนดอายุความไว้ ในกรณีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความชัดเจนควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจนว่าในกรณีที่กระทรวงการคลังยังไม่ส่งผลการพิจารณากลับคืนมาภายในกำหนดให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความ โดยไม่จำเป็นต้องรอความเห็นจากกระทรวงการคลัง ในกรณีอายุความ 1 ปี นับแต่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง กรณีนี้อาจจะเกิดปัญหาหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังอายุความจะเริ่มนับได้อย่างไร เพื่อความชัดเจนจึงควรแก้ไขการเพิ่มนับอายุความโดยกำหนดให้ดำเนินการภายใน 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง

## 2.3 ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิด

ปัญหาในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสองถึงวรรคสี่ ที่ไม่มีความชัดเจน ส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจที่มีมาตรฐานแตกต่างกันไปตามแต่บุคคลผู้วินิจฉัย ซึ่งในบางกรณีอาจมีการลดหย่อนในอัตราที่เกินสมควรอันเป็นผลเสียต่อทางราชการจากการเสียโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้ ปัญหานี้ควรแก้ไขไปในทิศทางเดียวกันกับปัญหาเรื่องการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยต้องใช้กระบวนการภายในฝ่ายปกครองในการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้บริหารและนิติกร ซึ่งหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว ได้แก่ กระทรวงการคลัง หรือศาลปกครอง อาจใช้กระบวนการภายในฝ่ายปกครองในการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้บริหารและนิติกรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจะออกระเบียบหรือมาตรฐานการทำงานเป็นคู่มือปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งเผยแพร่คำวินิจฉัยที่เป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานของรัฐทราบโดยทั่วกัน เพื่อให้สามารถนำมาเทียบเคียงเป็นแนวทางในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน อย่างไรก็ดี ปัจจุบันกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ได้ออกแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นเป็นประจําอยู่แล้ว ได้แก่ การจัดซื้อ/จัดจ้างราคาแพง การตรวจการจ้าง/ตรวจรับไม่ถูกต้อง การไม่เรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้า และอุบัติเหตุ

## 2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและเมื่อกระทรวงการคลังส่งความเห็นให้หน่วยงานของรัฐทราบแล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 18 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

และต้องผูกพันรวมไปถึงเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ด้วยแล้ว การพิจารณาอุทธรณ์หาได้มีผลเป็นการ ทบทวนคำสั่งหรือเยียวยาอย่างแท้จริง กลับเป็นการดำเนินการที่ไม่ก่อประโยชน์ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐเอง มีแนวทางในทางแก้ไขอยู่หลายแนวทาง เช่น การแก้ไขกฎหมายให้ ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์

## 2.5 ปัญหาการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำวินิจฉัยหมกมุ่น

ปัจจุบันแม้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยนำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ปัญหาคือความไม่มั่นใจของ เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เพราะปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกลางที่จะเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ได้ ยึดถือปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึง ต้องเร่งผลักดันให้มีระเบียบที่กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการมาตรการบังคับทางปกครองไว้ ตั้งแต่ขั้นตอนการสืบหาหลักฐาน การยึด การอายัดทรัพย์สิน การขายทอดตลาด ปัจจุบันอาจ เทียบเคียงการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ใกล้เคียง คือ ระเบียบกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคมว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2544 ระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาด ทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดี พ.ศ.2522 นอกจากนี้ยัง เห็นว่าในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ควรแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อมอบให้เป็นหน้าที่ของกรมบังคับคดีในการดำเนินการไม่ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาใหม่ เพื่อแยกงานบังคับคดีระหว่างเอกชน โดยผนวกเป็นงานส่วนหนึ่งของสำนักความรับผิดชอบทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง แต่ควรให้หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมีอำนาจบังคับคดีได้เองตามเดิม แต่ปรับปรุง บทบัญญัติให้สามารถขอหมายบังคับคดีจากศาลได้เพื่อเป็นมาตรการป้องกันเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

เนื่องจากโครงสร้างในด้านขอบเขตบังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ของไทยยึดโยงกับหน่วยงานหรือองค์กร ดังนั้นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่ไม่เข้า ในประเภทใดประเภทหนึ่ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็น ความล้าหลังของวิธีคิดในทางกฎหมายมหาชนและควรปรับเปลี่ยนจากการยึดโยงหน่วยงานมาเป็น

การวินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้นมีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครองที่สมควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่แทน<sup>147</sup>

### 3. การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อ พ.ศ. 2550 มีคณะผู้วิจัยได้จัดทำ “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ” เสนอต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ว่าปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในข้อกฎหมาย มี 14 ประการ

1. ปัญหาการบังคับคดีด้วยตนเองของหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
2. ปัญหาของบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่ไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุม
3. ปัญหาที่กฎหมายไม่ใช่บังคับกับนักการเมืองทำให้เกิดช่องว่างของการบังคับ
4. ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในเรื่องกำหนดระยะเวลาและอายุความคือ ปัญหาอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ กำหนดไว้ในกฎหมายน้อยเกินไป ปัญหาในมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ ที่ไม่กำหนดเวลาให้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องทำคำสั่งภายในระยะเวลาเท่าใดภายหลังได้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง ปัญหาการไม่กำหนดขอบเขตระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินงานตามข้อ 7 และข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
5. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง
6. กระทรวงการคลังไม่ควรถูกฟ้องหรือเรียกเข้าไปในคดีปกครองในฐานะของผู้ถูกฟ้องคดี
7. ปัญหาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 18 ก่อให้เกิดความแตกต่างในลักษณะสองมาตรฐานของการปฏิบัติตามการตรวจสอบสำนวนของกระทรวงการคลัง
8. ปัญหาในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐนั้นกลับกลายเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐเสียเอง

<sup>147</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป กรุงเทพมหานคร นิติราษฎร์ 2554 หน้า 403

9. ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว

10. ปัญหาความเหมาะสมในการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

11. ปัญหาว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 8 กำหนดว่าเมื่อเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดทุกกรณี

12. ปัญหาข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ยังไม่มีความชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

13. อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งตามข้อ 21 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ควรจะเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาให้ความเห็นและออกคำสั่งตามระเบียบดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกคำสั่งอีก

14. ควรปรับปรุงผู้มีอำนาจรักษาการและอำนาจในการออกอนุบัญญัติให้สอดคล้องกัน<sup>148</sup> นอกจากนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในทางปฏิบัติอีก 6 ประการ กล่าวคือ

1. ปัญหาการกำหนดสัดส่วนเรียกให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ

2. การใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งหน่วยงานของรัฐเอง กระทรวงการคลัง และศาลปกครองยังมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานซึ่งรวมถึงการตีความกฎหมายและระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองยังขัดแย้งกันในหลายประเด็น

3. ปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนพิจารณาของกรมบัญชีกลางเมื่อส่งเรื่องไปให้ตรวจสอบส่งผลเสียในเรื่องที่ใกล้จะหมดอายุความ

4. ปัญหาความสงสัยในความเป็นกลางและมาตรฐานการตรวจสอบของคณะกรรมการความรับผิดทางแพ่ง กระทรวงการคลังที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนในกรณีที่เห็นแย้งกับความเห็นของหน่วยงาน

<sup>148</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ อรรถนิษฐ์ สบายรูป วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์ การพัฒนาปรับปรุง กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รับ: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ กรุงเทพมหานคร สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 95-101

5. ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐทั่วไปอาจจะไม่มีเงินพอในการใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถ้าเป็นช่วงกลางปีงบประมาณ

6. ปัญหาความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ โดยหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มีความต้องการให้กรมบัญชีกลางจัดฝึกอบรมให้มากขึ้นและทั่วถึงทุกหน่วยงานให้มากกว่านี้<sup>149</sup>

จากที่มีการเสนอปัญหาข้างต้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการปรับปรุงผู้รักษาการและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลการบังคับใช้กฎหมายปรับปรุงบทบัญญัติและถ้อยคำของกฎหมายให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาและอายุความ ปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วกำหนดบทบัญญัติคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานไว้ในพระราชบัญญัติ นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังเห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองในคดีความรับผิดทางละเมิดมีปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวระบุให้เป็นหน้าที่ของกรมบังคับคดีในการดำเนินการ<sup>150</sup>

นอกจากนี้เห็นควรเสนอแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ รวม 7 ประการ กล่าวคือ

1. ปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยเปลี่ยนการออกหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นกฎกระทรวงการคลัง

2. การปรับปรุงคำนิยามตามระเบียบให้สอดคล้องกับคำนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ

3. การยกฐานะของคณะกรรมการความรับผิดทางแพ่งไปอยู่ในพระราชบัญญัติเพื่อให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในการทำงาน

4. ปรับปรุงกรอบระยะเวลาการดำเนินงานในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 31 และข้อ 32 ให้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน โดยควรเสนอกำหนดเวลาของระเบียบดังกล่าวไว้ด้วย

<sup>149</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์ คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่

<sup>150</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์ คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่

5. ควรกำหนดให้ข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกฯ ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยไม่มีข้อยกเว้น

6. ปรับปรุงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยยกไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้ปรับปรุง

7. ให้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนที่ชัดเจนในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานนั้นเสียเอง<sup>151</sup>

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 การแก้ไขปัญหาระยะสั้น

เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจทั้งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และทางปฏิบัติต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าว ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ผู้แทนหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ โดยมีข้าราชการกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อจัดทำคำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ครอบคลุมรายละเอียดของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และครอบคลุมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยมีเอกสารที่ใช้ในการทำงานดังกล่าว เช่น หนังสือเวียนต่าง ๆ ของกระทรวงการคลัง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบรับข้อหารือหรือหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ ดังนี้คำอธิบายที่ได้ก็จะครอบคลุมทั้งกฎหมายและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ อนึ่ง คณะกรรมการยังจะต้องจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้ละเอียดด้วย และแก้ไขปรับปรุงหนังสือเวียนและประกาศกระทรวงการคลังต่าง ๆ ให้ทันสมัยและให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยอาจรวมประกาศต่าง ๆ ดังกล่าวให้อยู่ในที่เดียวกัน โดยจัดหมวดหมู่ของประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการอ้างอิงไว้ในหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง แต่บุคคลภายนอกไม่อาจหามาเพื่อทำความเข้าใจ

<sup>151</sup> บันทึก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำหมวด 2 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม (กรกฎาคม 2544) (เรื่องเสร็จที่369/2544) ,(110/2553),(757/2552)

เข้าใจได้ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น ในขั้นตอนนี้เมื่อได้ดำเนินการแล้วควรนำผลงานที่ได้ดำเนินการ คือ คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนหนังสือเวียนและประกาศกระทรวงการคลังที่ได้ปรับปรุงแล้ว ขึ้นเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางก็จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนประชาชน โดยทั่วไป นอกจากนี้ต้องนำความรู้และข้อมูลดังกล่าวไปจัดการฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

### 3.2 การแก้ไขปัญหาระยะยาว

ในระยะยาวควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยนำผลงานของการดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะสั้นมาเป็นข้อมูลประกอบการทำงานด้วย ศึกษาความคิดเห็นต่าง ๆ ในทางวิชาการ ศึกษาข้อคิดเห็นต่าง ๆ เพิ่มเติมซึ่งรวมถึงการจัดสัมมนา การทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายใหม่ เป็นต้น หรือควรตะขอร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยศึกษากฎหมายต่างประเทศประกอบด้วย ก็ควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวด้วยเช่นกัน อนึ่ง ในการทำงานดังกล่าวคณะกรรมการควรมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าวด้วย คณะอนุกรรมการจะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ควบคู่ไปกับการทำงานของคณะกรรมการ

## 4. หากหน่วยงานมีความขัดข้องในการบังคับทางปกครอง

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานได้ ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) โดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงินภายในเวลาที่กำหนด (มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) และถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนภายในกำหนดเวลา โดยหลักตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณารื้อมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้อยู่แล้ว โดยกรณีที่เป็นคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดไม่มีการชำระให้ครบถ้วนและเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเตือนแล้ว เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ (มาตรา 56 และ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)



ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หากต่อมาเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถึงแก่ความตายหน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งให้ทายาทโดยธรรมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนผู้ตาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1599 ประกอบ มาตรา 1600) ได้หรือไม่ และหากทายาทโดยธรรมก็ไม่ยอมชดใช้อีก หน่วยงานของรัฐจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้มีคำสั่งให้ทายาทโดยธรรมของผู้ตายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักการสำคัญไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127/2554 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 128/2554

โดยข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า มีราษฎรกลุ่มหนึ่งได้ยื่นหนังสือร้องเรียนเพื่อขอให้มีการตรวจสอบ กรณีมีบริษัทผู้ส่งออกร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ศุลกากรกระทำการทุจริตในการส่งออกสินค้าและขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร และจากการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่า นาย ผ. ข้าราชการสังกัดกรมศุลกากร มิได้ทำการรื้อยดวงตราตะกั่วและประทับตรา กศก. อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของกรมศุลกากร เป็นช่องทางให้ผู้ส่งออกกระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากร ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งออกสินค้า ผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ 1 เมษายน 2548 (ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539) ให้นาย ผ. และพวก รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามจำนวนเงินของบัตรภาษีที่นำไปใช้ประโยชน์แล้ว แต่ต่อมาวันที่ 26 มิถุนายน 2549 นาย ผ. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2549 แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ผ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2549 ขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณี นาย ผ. ผู้ตายปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่ง เป็นเหตุให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. กระทำทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีการออกบัตรภาษีให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และได้มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามจำนวนเงินของบัตรภาษีดังกล่าว วันวางฎีกา (ได้มีการวางฎีกาหลายฉบับในช่วงระหว่างวันที่ 20 กันยายน 2538 ถึงวันที่ 29 มีนาคม 2539) จึงเป็นวันกระทำละเมิดการที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงวันที่ 1 เมษายน 2548 ให้นาย ผ. รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็น

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกคำสั่งให้ นาย ผ. ชดใช้เงินหรือใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่มีการทำละเมิด (มาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งหาก นาย ผ.ไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ นาย ผ.และขายทอดตลาดได้ (มาตรา 56 และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) อันเป็นการกำหนดมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็ไม่ตัดสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อกรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมชำระค่าสินไหมทดแทนแทนนาย ผ. ผู้ตาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิด จึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อ นาย ผ. ผู้ตาย เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ตาย ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) และโดยที่คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อ นาย ผ.ผู้ตาย จึงอยู่ในบังคับต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (มาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2549 ขอให้กรมบัญชีกลางจ่ายบำเหน็จทดแทนทายาทของ นาย ผ. จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่นาย ผ. ถึงแก่ความตาย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลในวันที่ 13 ธันวาคม 2549 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

จากคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไว้ 2 ประการ กล่าวคือ

1. วันที่ถือว่ากรมตุลาการได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือ “วันทำละเมิด” คือวันที่มีการวางฎีกาเบิกเงินตามมูลค่าบัตรภาษีที่นำไปใช้ประโยชน์ในการชำระภาษี

2. หากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยการยึด อายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาด

ทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



**พระราชบัญญัติ**

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๖๕

**ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.**

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๕

เป็นปีที่ ๕๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๖๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น

โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา ๗ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเองเท่านั้น

มาตรา ๕ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนนั้นก็มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย



มาตรา ๑๔ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย  
ร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา ๑๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

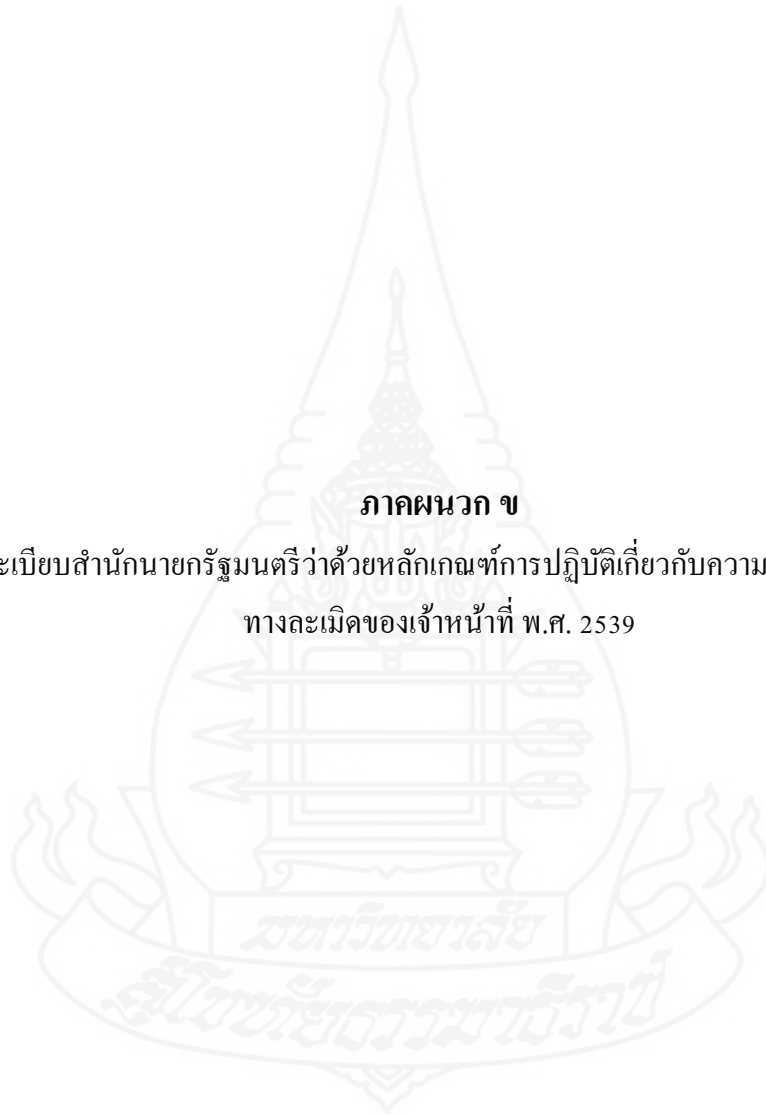


**หมายเหตุ :-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้มีความรับผิดชอบและเม็ดเงินของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระที่โอนไปจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้ทุนให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและเม็ดเงินในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



**ภาคผนวก ข**

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ  
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

## ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ.2539

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ขึ้น และกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อนส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช้การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ สมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2549

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

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

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

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

(4) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/10283 ลงวันที่ 5  
เมษายน 2516

(5) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/ว.27274 ลงวันที่ 19  
กรกฎาคม 2525

(6) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/21738 ลงวันที่ 7  
พฤษภาคม 2528

(7) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/2302 ลงวันที่ 16  
เมษายน 2529

(8) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/12461 ลงวันที่ 25  
มีนาคม 2530

(9) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/52333 ลงวันที่ 29  
ตุลาคม 2530

(10) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/5975 ลงวันที่ 11  
พฤศจิกายน 2530

(11) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/23228 ลงวันที่ 10  
พฤษภาคม 2531

(12) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/63119 ลงวันที่ 20  
ธันวาคม 2531

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดในส่วนที่กำหนด  
ไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

#### ข้อ 4 ในระเบียบนี้

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ

ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะ  
อื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง  
ความรับผิดชอบทางละเมิด

ผู้แต่งตั้ง หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติ  
ตามระเบียบนี้

ความเสียหาย หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิด  
อย่างไร ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ข้อ 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

#### หมวด 1

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ข้อ 6 ในหมวดนี้

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้น ถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชย คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เหมาะสมควร กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้น มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

ข้อ 9 ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด เว้นแต่

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา และมีใช้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ 10 ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 11 ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

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

ข้อ 13 ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือก

กรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

ข้อ 15 คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม

ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรับดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีให้เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระคำสั่งใหม่ทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัย



## สั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้อง ทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตาม กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลัง พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวง การคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้ง มีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้ง มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้อง ทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความ เห็นชอบของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระ ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้ง แจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ข้อ 19 การแจ้งคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบตามข้อ 17 และข้อ 18 ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดี ต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ ทราบด้วย

ข้อ 20 ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเห็น ตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลัง และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และ ข้อ 18 แล้ว ถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกัน จนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มีคณะกรรมการ

พิจารณาความรับผิดทางแพ่ง เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตาม จำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้ง เป็นกรรมการ คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งให้นำความ ในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เป็นเงินแต่เพียง อย่างเดียว

ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้ แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพคุณภาพปริมาณและ ลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับ ทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สิน ดังกล่าว

(2) ช่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิมโดย ทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่าง ไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

การชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สิน ตามวรรคหนึ่ง ให้มีการตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

การทำสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็น สมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 24 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและมีตระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงาน ของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตาม

ความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ ตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควร จะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 26 กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ค้ำประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผัน ตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดี สัมละสายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤดิชั่ว อย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤดิ ชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงาน ของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีสัมละสาย

ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลัง จะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อ 29 ในกรณีตามข้อ 26 ข้อ 27 หรือข้อ 28 ถ้าเกี่ยวกับ หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ สำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

## หมวด 2

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

## ข้อ 30 ในหมวดนี้

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือ

ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

## ข้อ 31 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการ

ปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มี

การรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่

เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่ง

ไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ให้ดำเนินการตาม

ข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับ

โดยอนุโลม

## ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้

ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งสังกัด หรือกระทรวง

การคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใด

แห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลาย

หน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอ

รับส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับ

ผิดชอบพิจารณาต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่า

หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่

ส่งมานั้น

## ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ

คำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการ

ต่อไปโดยไม่ชักช้า

## ข้อ 34 ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลัง

กำหนด

ให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิด  
ในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระ  
ค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง  
ตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า เว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าว  
ไว้แล้ว และให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดี  
ต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับ  
คำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 36 ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่  
มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการ  
หรือได้ทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเสียหาย  
เกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้น  
เข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

ข้อ 37 ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหาย  
เกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียกเจ้าหน้าที่  
เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลแล้วหรือมีการ  
เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณา  
ให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็น  
คู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่าง  
นั้นด้วย

ข้อ 38 ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกใน  
ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของ  
เจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาไล่เบียด  
เอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง  
แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการไล่เบียดหรือไม่ หรือจะไล่เบียดให้ชดใช้  
เพียงใด และให้นำข้อ 22 ถึงข้อ 29 มาใช้บังคับกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
ที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2539



**ประวัติผู้วิจัย**

<b>ชื่อ</b>	นายสุชาโน ขวาลำลี
<b>วัน เดือน ปีเกิด</b>	2 กันยายน 2506
<b>สถานที่เกิด</b>	จังหวัดกรุงเทพมหานคร
<b>ประวัติการศึกษา</b>	ปริญญาตรีนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
<b>สถานที่ทำงาน</b>	บริษัท ขวาลำลีทนายความ จำกัด
<b>ตำแหน่ง</b>	กรรมการบริษัท

