



หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด



หลักกฎหมายพื้นฐาน

ความรับผิดทางละเมิด

ตามพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ลักษณะการกระทำ
ที่ถือเป็น “ละเมิด” ●

การกระทำละเมิด
ในทางแพ่งและละเมิดในทางปกครอง ●

สิทธิเรียกค่าเสียหายของบุคคลภายนอก
เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ●

หน่วยงานของรัฐเสียหาย
หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการเรียกค่าสินไหมทดแทน ●

เงื่อนไขในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง ●

ฯลฯ

จัดทำโดย
สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th



Konrad
Adenauer
Stiftung

WEICHENSTELLUNGEN IN DIE ZUKUNFT

จัดพิมพ์โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

**หลักกฎหมายพื้นฐาน
ความรับผิดทางละเมิด
ตามพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**

- ลักษณะการกระทำที่ถือเป็นละเมิด
- การกระทำละเมิดในทางแพ่ง
และละเมิดในทางปกครอง
- สิทธิเรียกค่าเสียหายของบุคคลภายนอก
เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่
- หน่วยงานของรัฐเสียหาย หลักเกณฑ์ วิธีการ
และขั้นตอนการเรียกค่าสินไหมทดแทน
- เจาะลึกไปในการฟ้องคดีละเมิดทางปกครอง

หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิด
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์
พิมพ์ครั้งที่ ๑ : ตุลาคม ๒๕๕๒
จำนวน ๓,๑๒๕ เล่ม
แบบปก
นายเผชิญวิชัย แสนดี

จัดพิมพ์โดย :
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
โดยการสนับสนุนของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์
อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๙๔๕
<http://www.admincourt.go.th>

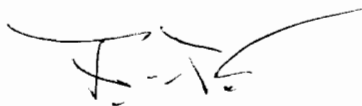
พิมพ์ที่ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด

๙๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด
กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐ โทร. ๐ ๒๙๙๓ ๐๓๔๒-๔

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการ ได้จัดทำเอกสารวิชาการ เรื่อง หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด ซึ่งมีเนื้อหามุ่งเน้นหลักการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จากคำพิพากษา/คำสั่งของศาลปกครองและคำวินิจฉัยขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนบุคคลทั่วไปได้ศึกษาค้นคว้า ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจหลักกฎหมายดังกล่าว และเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลสัมฤทธิ์สมตามเจตนารมณ์อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ท้ายที่สุดนี้ ในนามของสำนักงานศาลปกครอง ขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย ที่ได้ให้การสนับสนุนการจัดพิมพ์เอกสารวิชาการของสำนักงานศาลปกครองด้วยดีเสมอมา



(นายสุชาติ เวโรจน์)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ตุลาคม ๒๕๕๒

สารบัญ

	หน้า	
บทที่ ๑	สารบัญหัวข้อสำคัญเจตนารมณ์	
	และการบังคับใช้กฎหมาย	๑
	เจตนารมณ์ และการบังคับใช้กฎหมาย	๕
	๑. เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ	
	ความรับผิดชอบทางละเมิดของ	
	เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	๗
	๒. ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติ	
	ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	
	พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๑
บทที่ ๒	สารบัญหัวข้อสำคัญลักษณะ	
	การกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด”	๓๑
	ลักษณะการกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด”	๓๕
	๑. การกระทำโดยจงใจหรือประมาท	
	เลินเล่อ	๓๗
	๒. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย	๕๓
	๓. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย	๕๙

	หน้า
บทที่ ๓	สารบัญหัวข้อสำคัญการกระทำ ละเมิดในทางแพ่ง และละเมิด ในทางปกครอง ๖๙ การกระทำละเมิดในทางแพ่ง และละเมิดในทางปกครอง ๗๓ ๑. ข้อพิจารณาการกระทำละเมิด ในทางแพ่ง ๗๔ ๒. ข้อพิจารณาการกระทำละเมิด ในทางปกครอง ๘๙
บทที่ ๔	สารบัญหัวข้อสำคัญสิทธิเรียก ค่าเสียหายของบุคคลภายนอก เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ ๑๐๕ สิทธิเรียกค่าเสียหายของบุคคล ภายนอกเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ ๑๐๗ ๑. ลักษณะการกระทำละเมิด ๑๐๗ ๒. สิทธิของบุคคลภายนอกในการเรียก ค่าเสียหาย ๑๑๖

	หน้า
๓. กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องผิดตัว	๑๔๐
๔. การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงาน ของรัฐ	๑๔๔
สารบัญหัวข้อสำคัญหน่วยงานของรัฐ เสียหายหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอน การเรียกค่าสินไหมทดแทน	๑๔๗
บทที่ ๕ หน่วยงานของรัฐเสียหาย หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการเรียกค่าสินไหม ทดแทน	๑๕๑
๑. หลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทน กรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติ หน้าที่	๑๕๒
๒. วิธีการและขั้นตอนการเรียกให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๑๖๗
๓. การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้จาก การปฏิบัติหน้าที่	๒๐๒
๔. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง	๒๐๓

	หน้า
บทที่ ๖ สารบัญหัวข้อสำคัญการกำหนด ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำ ละเมิดในทางปกครอง การกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจาก การกระทำละเมิดในทางปกครอง แนวทางการพิจารณาของศาลในการ กำหนดค่าเสียหาย	๒๑๓ ๒๑๕ ๒๑๖
บทที่ ๗ สารบัญหัวข้อสำคัญเงื่อนไข การฟ้องคดีละเมิดในทางปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิด ในทางปกครอง ๑. เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิ ฟ้องคดี ๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม ขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายของ ผู้ฟ้องคดี	๒๓๗ ๒๔๑ ๒๔๒ ๒๕๑ ๒๕๘

๔. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา	
ในการฟ้องคดี	๒๖๓
๕. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล	๒๘๑
๖. เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดี	
ต่อศาล	๒๘๖

สารบัญหัวข้อสำคัญ
เจตนารมณ์และการบังคับใช้กฎหมาย

หลักการสำคัญ (น. ๓)

๑. เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙ (น. ๗)

ตัวอย่างคำพิพากษาคำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(น. ๙)

- ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะประมาณเงินเล็กน้อยอย่างร้ายแรง เพื่อให้ระมัดระวังเอาใจใส่ (น. ๙)

- คู่ครองเจ้าหน้าที่ไม่ให้ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล (น. ๑๐)

๒. ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (น. ๑๑)

(๑) ขอบเขตในเรื่องเวลา (น. ๑๑)

ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ (น. ๑๑)

ในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ (น. ๑๒)

ตัวอย่างคำพิพากษาคำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตในเรื่องเวลา

(น. ๑๒)

- การดำเนินการกรณีมูลละเมิดได้เกิดขึ้นก่อน (น. ๑๒)

- สิทธิในการฟ้องคดี (น. ๑๓)

- การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (น. ๑๔)

- ความรับผิดในค่าสินไหมทดแทน (น. ๑๕)



(๒) ขอบเขตในเรื่องเจ้าหน้าที่ (น. ๑๖)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่” (น. ๑๘)

- พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวง (น. ๑๘)

- การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีและคณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง (น. ๑๙)

- คณะกรรมการการเลือกตั้ง (น. ๒๐)

- บุคลากรของ กลต. (น. ๒๑)

- ผู้รับจ้าง (น. ๒๒)

(๓) ขอบเขตในเรื่องหน่วยงานของรัฐ (น. ๒๒)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ “หน่วยงานของรัฐ”

(น. ๒๖)

- หน่วยงานของรัฐต้องเป็นนิติบุคคล (น. ๒๖)

- องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) (น. ๒๖)

- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

- (กลต.) (น. ๒๗)

- บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (น. ๒๗)

บทสรุป (น. ๒๙)

หลักการสำคัญ

เจตนารมณ์

ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
มีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ
หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่
และไม่ต้องการให้นำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่ง
มาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น
โดยมุ่งหมายแต่เพียงจะให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนครบ
โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่
ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และบั่นทอนขวัญและกำลังใจ
ในการทำงานของเจ้าหน้าที่จนเป็นปัญหาในการบริหารราชการ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒)

บทที่ ๑

เจตนาารมณและการบังคับใช้กฎหมาย

ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ย่อมมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือบุคคลภายนอก หรือแม้แต่นายงานของรัฐเองก็อาจได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ก่อนการประกาศใช้กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิได้แตกต่างจากการกระทำของประชาชนทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความเสียหายจากมูลละเมิดที่เกิดขึ้นเสมอไม่ว่าละเมิดนั้นจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หรือลักษณะของการกระทำละเมิดมีความร้ายแรงหรือไม่ และความรับผิดชอบทั้งหลายทั้งปวงตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น

⇒ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ไม่ว่าการละเมิดนั้นจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ในทางที่จ้างหรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวในผลแห่งละเมิด

⇒ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง และฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วม



รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกับเจ้าหน้าที่ได้ (กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นข้าราชการ อาศัยสิทธิตามมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเป็นลูกจ้าง อาศัยสิทธิในฐานะที่หน่วยงานของรัฐเป็นนายจ้างที่ต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในทางหน้าที่จ้างตามมาตรา ๔๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

⇒ หากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้เต็มจำนวน เจ้าหน้าที่ไม่อาจยกข้ออ้างว่าหน่วยงานมีส่วนบกพร่องด้วยและนำมาหักออกจากความรับผิดชอบของตนได้

⇒ กรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือในทางหน้าที่จ้าง เจ้าหน้าที่ทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ตามมาตรา ๔๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายความว่า หน่วยงานมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมด ซึ่งมีผลทำให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบในความเสียหายเต็มจำนวน จะยกความรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนไม่ได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในชั้นที่สุดเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวในผลแห่งละเมิดทุกกรณี ถึงแม้ว่าในบางกรณีจะเป็นความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่ตามปกติอาจเกิดขึ้นได้ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นกรณีเกิดจากความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นก็ไม่ได้ทำในนามส่วนตัว

แต่เป็นการกระทำแทนรัฐ กรณีจึงส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะตัดสินใจ หรือใช้ดุลพินิจหรือดำเนินการต่าง ๆ เพราะกลัวที่จะต้องรับผิดชอบ อันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และการบริหารงานของรัฐ

๑. เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙^๑ โดยมีเจตนารมณ์ตามที่ปรากฏจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจำแนกได้ ดังนี้

๑. การนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีผลให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้

^๑ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป



เต็มจำนวน ทั้งที่ในบางกรณีการละเมิดเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย

๒. การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่ง มาใช้บังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นภาระบั่นทอน ขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้ง กลายเป็นปัญหาในทางบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจ ดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้น แก่ตน

๓. ในการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมี วิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัย กำกับดูแล ซึ่งเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรกำหนดให้ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งของรัฐและเจ้าหน้าที่

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย**

● ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะประเภทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเพื่อให้ระมัดระวังเอาใจใส่ : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘ - ๓๖๐/๒๕๔๙ เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่และไม่ต้องการให้นำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่น ซึ่งมุ่งหมายแต่เพียงจะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่แต่ละคน อันเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่จนกลายเป็นปัญหาในการบริหารงานราชการ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายใหม่ที่มุ่งจะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่มีได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามกฎหมายเก่า หากแต่จะต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการที่จะให้รัฐเข้าไปรับผลที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่



ผู้กระทำละเมิด ประกอบกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยหลักถือเป็นการกระทำของรัฐอยู่แล้ว รัฐจึงต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นเหมือนกับการกระทำของตนเอง ดังนั้น การที่กฎหมายให้รัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดในกรณีของการประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจตนารมณ์มิใช่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้นเอง หากแต่กฎหมายต้องการที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ อย่างระมัดระวังเอาใจใส่

● **คุ้มครองเจ้าหน้าที่ไม่ให้ต้องถูกดำเนินคดี**
ในชั้นศาล : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๕/๒๕๕๐ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน ให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล

๒. ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๑) ขอบเขตในเรื่องเวลา

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้ (วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙) แยกพิจารณาเป็นสองส่วน ดังนี้

ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิด เช่น สิทธิไต่เบื้อ ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม การขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนโดยของดชำระดอกเบี้ยและขอผ่อนชำระหนี้ที่เป็นต้นเงินเพียงครั้งหนึ่ง (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐) หรืออายุความในการเรียกร้องค่าเสียหาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘) (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๓๕/๒๕๔๑)

แต่ในส่วนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดภายหลังวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ อายุความใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



ในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวน การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงาน กระบวนการคลังเพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา หรือสิทธิในการฟ้องคดี การแจ้งคำสั่งให้ชดใช้เงิน ฯลฯ ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบ สำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับขอบเขตในเรื่องเวลา**

● การดำเนินการกรณีมูลละเมิดได้เกิดขึ้นก่อน : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓/๒๕๔๖ กรณีการกระทำละเมิด ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ แต่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือแต่งตั้งแล้วแต่การสอบสวน ยังไม่เสร็จสิ้น เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศใช้ การดำเนินการในส่วนที่เป็นสารบัญญัติต้องเป็นไปตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิด ซึ่งเป็น กฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิด แต่ส่วนที่เป็น

วิธีสับัญญัติต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบของสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่ามูลละเมิดได้เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ แต่การดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งเสร็จสิ้นหลังจากพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งซึ่งอยู่ในส่วนวิธีสับัญญัติจึงเป็นการดำเนินการตามระเบียบของสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากระเบียบเดิมได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยข้อ ๓ ของระเบียบของสำนักงานกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น คำสั่งที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการแจ้งตามข้อ ๑๙ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องโต้แย้งต่อศาลปกครองได้

● **สิทธิในการฟ้องคดี :** คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๒๙/๒๕๔๖ ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ แม้เหตุละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ แต่เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเมื่อพระราชบัญญัตินี้



ใช้บังคับแล้ว สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐได้รับผิดทางละเมิดจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ ถ้าปรากฏว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐได้รับผิดทางละเมิดจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๔/๒๕๔๙ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ จึงต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป โดยอาจพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย (ที่ ๖๘๐/๒๕๔๐) คือ จะต้องแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายเป็นสองส่วน คือ หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิไต่เบี่ยความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ฯลฯ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่กระทำละเมิด แต่ถ้าเป็นหลักเกณฑ์ในส่วนวิธีสบัญญัติ

เช่น ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบ การแจ้งผลการพิจารณา การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ฯลฯ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการยกยอกเงินของนาง ช. เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดได้

● ความรับผิดใน ค่าสินไหมทดแทน :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒ กรณีที่การกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน



เพื่อการกระทำละเมิดเต็มจำนวน ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการกระทำละเมิดนับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้นไป เมื่อพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดด้วยความจงใจ อันมีผลทำให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) ขอบเขตในเรื่องเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะใด

การพิจารณาว่าลูกจ้างคนใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับลูกจ้างในสังกัด โดยหากลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำและต่อเนื่อง ลูกจ้างในลักษณะดังกล่าวจะมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๔๘๕/๒๕๔๓) แต่ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานในลักษณะเป็นครั้งคราว เฉพาะงาน ไม่ว่าจะมิสัญญาจ้างหรือไม่ก็ตาม นิติสัมพันธ์ของลูกจ้างดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐย่อมเป็นไปตามข้อตกลง

ในสัญญา รวมทั้งความรับผิดทางละเมิดซึ่งต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๘๔๙/๒๕๔๒)

ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น คือ ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจและมีกฎหมายรองรับ โดยอาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรรมการเลือกตั้ง กรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรืออาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะอื่น เช่น ผู้เชี่ยวชาญ หรือที่ปรึกษาของส่วนราชการ เป็นต้น^๒

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๘๙๖/๒๕๔๒ เอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนเก็บเงินค่าไฟฟ้าจากประชาชนแทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นเรื่องสัญญาจ้างทำของตามมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๒ สำนักงานศาลปกครอง, แนวทางสำหรับวิทยาการความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, (๒๕๔๗), หน้า ๔๒.



ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย เกี่ยวกับ “เจ้าหน้าที่”

● พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวง : ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๑๘๖/๒๕๔๔ นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และในข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “เจ้าหน้าที่” ให้ชัดเจนขึ้นว่า หมายถึง บรรดาบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานแก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง ในกรณีที่กระทรวงสาธารณสุขจะถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรอื่นนั้น จะต้องพิจารณาว่าองค์กรที่รับโอนบุคลากรดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

หากองค์กรที่รับโอนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคลากรที่ถ่ายโอนไปก็ยังคงมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความหมายของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่ต่อไป

● **การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีและคณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้ง** : ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๕๑/๒๕๔๕ นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีองค์ประกอบที่สำคัญเกี่ยวกับความเป็นเจ้าหน้าที่ ๒ ประการ คือ ๑. เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ๒. ได้รับแต่งตั้งหรือถูกส่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

กรณีที่นาย อ. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นประธานการเจรจาข้อตกลงแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจนโครงการฝายราศีไศล เนื่องจากมีราษฎรจำนวนมากยื่นคำร้องเกี่ยวกับการครอบครองทำประโยชน์และพื้นที่ทำกินที่เกี่ยวข้องกับฝายราศีไศล โดยนาย อ. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาลดผลกระทบจากการสร้างเขื่อนโดยเป็นประธานในการเจรจากับกลุ่มสมัชชา



คนจน เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาและความรับผิดชอบภายในกรอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ แล้ว การเจรจาแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปฏิบัติงานตามโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กรณีจึงถือได้ว่า นาย อ. กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงที่นาย อ. แต่งตั้ง อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานและเอกชนเข้าร่วมเป็นคณะทำงานด้วย เป็นกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ แต่งตั้งคณะบุคคลให้ช่วยปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การแต่งตั้งคณะทำงานมิใช่การปฏิบัติงานด้านนโยบาย แต่เป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานตามภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ คณะทำงานจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● **คณะกรรมการการเลือกตั้ง :** ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๔๕ มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ และพระราชกฤษฎีกากำหนด

หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว และโดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นเจ้าหน้าที่ การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับการกระทำความผิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงต้องยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

● **บุคลากรของ กต.** : ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๓๗/๒๕๔๒ คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์



และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

- ผู้รับจ้าง : ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจี้ที่ ๘๗๖/๒๕๔๒ เอกชนที่เป็นบุคคลหรือนิติบุคคลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการว่าจ้างตามสัญญาจ้างทำของตามนัยมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ดำเนินงานในหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) ขอบเขตในเรื่องหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความ

รวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

- กระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

- ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เช่น ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานศาลปกครอง (มาตรา ๒๒๗) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา ๒๔๒ วรรคหก) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๕๔ วรรคสอง)

- ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด



- ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

- รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกา

รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปาส่วนภูมิภาค องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ๒๘/๒๕๔๑) เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมักจะ มีคำนำหน้าว่า “องค์การ”^๓ เช่น องค์การคลังสินค้า องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจนี้ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น ในรูปของบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือในรูปของบริษัทมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน เช่น บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น และรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ เป็นต้น

^๓ อำนวย เจริญชีวินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐.

- หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โรงพยาบาลบ้านแพ้ว แพทยสภา บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทย สภาวิศวกร กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

- องค์การมหาชน พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนทุกองค์การเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย



ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย เกี่ยวกับ “หน่วยงานของรัฐ”

● **หน่วยงานของรัฐต้องเป็นนิติบุคคล :**
ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๓๐๗/๒๕๔๑
ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน
หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของ
ทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น หน่วยงาน
ของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค จึงหมายถึงจังหวัด โดยจังหวัด
มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ไม่หมายความ
รวมถึงสถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงาน
สาธารณสุขจังหวัดและโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการ
ประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ แล้วแต่กรณี
และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

● **องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน**
(ปรส.): เห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๘/๒๕๔๑
องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) จัดตั้งขึ้น
โดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐
มีสถานะภาพเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
ฉะนั้น ปรส. จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● **สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) :** ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๔๒ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีบทบาทภารกิจตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจต่อเนื่อง ฯลฯ ทำให้สำนักงานมีลักษณะเป็นองค์กรที่ควบคุมและกำกับการดำเนินธุรกิจหลักทรัพย์ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่รัฐกำหนด โดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการเชิงธุรกิจ เช่น การผลิต การขนส่ง หรือจำหน่ายแต่อย่างใด ฉะนั้น แม้หน่วยงานจะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ก็ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ จึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● **บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) :** ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๕๕๙/๒๕๔๕ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากมิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีใช้หน่วยงานอื่น



ของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นกัน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๙๓/๒๕๔๕)

บทสรุป

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

- มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และใช้ความระมัดระวังตามสมควร
 - มุ่งจะแก้ไขปัญหาในเรื่องความไม่เป็นธรรมที่เกิดแก่เจ้าหน้าที่ ที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่
 - กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและเป็นธรรมมากขึ้น
 - กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในเรื่องละเมิดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป
 - เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
 - การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ
- ผู้กระทำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
- ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ส่วนการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับแล้ว
- ผู้กระทำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
- ตามนัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้

สารบัญหัวข้อสำคัญ
ลักษณะการกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด”

หลักการสำคัญ (น. ๓๓)

๑. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (น. ๓๗)

การกระทำโดยจงใจ (น. ๓๗)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจ
(น. ๓๘)

- การเก็บรักษาของกลางที่ไม่มีระเบียบและการควบคุมที่รัดกุมเพียงพอ
(น. ๓๘)
 - รู้อยู่แล้วว่าผิดระเบียบกลับมีคำสั่งอนุมัติ (น. ๔๐)
 - ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดิน (น. ๔๐)
 - จงใจดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(น. ๔๑)
 - คาดเห็นได้ว่าสถานที่เก็บรักษารถยนต์ไม่มี
ความปลอดภัย (น. ๔๓)

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (น. ๔๔)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาท
เลินเล่อ (น. ๔๖)

- ภาวะขณะขับรถยนต์ (น. ๔๖)
 - ไม่ใช่ผู้มีวิชาชีพด้านการเงิน การทุจริตที่เกิดขึ้นเหลือวิสัยที่จะ
ดูแลเอาใจใส่ (น. ๔๗)
 - ผู้บังคับบัญชาไม่ระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการ
การเงิน (น. ๔๙)
 - ไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ได้ความชัดเจน (น. ๕๑)
 - ไม่ใส่ใจ ติดตาม ควบคุมดูแลรถยนต์ (น. ๕๒)



๒. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย (น. ๕๓)

ตัวอย่างคำพิพากษาคำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย (น. ๕๕)

- เมื่อไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าก็ไม่เป็นละเมิด (น. ๕๕)
- รุกล้ำเข้ามาในที่ดิน โดยไม่มีอำนาจ (น. ๕๖)
- ไม่ให้โอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน (น. ๕๗)
- ไม่ปฏิบัติตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ (น. ๕๘)

๓. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย (น. ๕๙)

ตัวอย่างคำพิพากษาคำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำที่บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย (น. ๖๐)

- ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย (น. ๖๐)
- แม้คำสั่งจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้รับความเสียหายแก่สิทธิ (น. ๖๑)
- จดทะเบียนในโฉนดที่ดินปลอม ทำให้ผู้รับจำนองเสียหาย (น. ๖๒)
- ก่อสร้างฝายน้ำล้นทำให้ต้นไม้ที่ปลูกในสวนเสียหาย (น. ๖๔)
- ประมาทเลินเล่อในการทำปณิกรรมทำให้ผู้รับปณิกรรมเสียหาย (น. ๖๕)
- จ่ายเงินขวัญถุงให้เจ้าหน้าที่ทำให้หายาหาย (น. ๖๖)

บทสรุป (น. ๖๘)

หลักการสำคัญ

- การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒)

- การอ้างว่าเป็น “เหตุสุดวิสัย” จึงมิใช่การกระทำละเมิดนั้น “เหตุสุดวิสัย” จะต้องเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้จะต้องประสพเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๓/๒๕๕๑)

บทที่ ๒

ลักษณะการกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด”

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดในการกระทำละเมิดหรือไม่ และต้องรับผิดมากน้อยเพียงใด ตลอดจนวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็น “ละเมิด” ตามกฎหมายแล้ว กรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความรับผิดหรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การจะพิจารณาว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นการ “ละเมิด” หรือไม่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย รวมทั้งความรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ โดยครบถ้วน ประกอบมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน



ย่อมมีความหมายในทางกลับกันว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดไว้เป็นการพิเศษ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อกฎหมายที่บัญญัติถึงความรับผิดชอบละเมิด คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไป จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๑/๒๕๔๘)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักทั่วไปของการกระทำ ที่ถือเป็น “ละเมิด” ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ๓ ประการ^๕ คือ

^๕ ตักดิ์ สอนงชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดฯ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๔๔), หน้า ๑.

๑. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

๒. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

๓. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

กรณีจึงเป็นปัญหาว่าการกระทำลักษณะใดเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำเช่นใดเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย และทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายซึ่งจะได้แยกอธิบาย ดังต่อไปนี้

๑. การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตามอย่างไรก็ดี การกระทำโดยจงใจมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ วรรคสอง^๖ เพราะการกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำได้ประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผล แต่การกระทำโดยจงใจมิได้หมายเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น

^๖ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๘ วรรคสอง กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่ผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น



โดยเฉพาะ ดังเช่นการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา^๗ เช่น นาย ก. รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของนาย ข. เนื่องจากเข้าใจว่า นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอน การกระทำของนาย ก. โดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จากการกระทำของตนจึงเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ แต่ไม่มีความผิดฐานทำให้เสียหาย เนื่องจากนาย ก. ไม่มีเจตนา ในการกระทำผิด ดังนั้น การกระทำโดยเจตนาจึงเป็นการกระทำ โดยจงใจ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำ โดยเจตนาเสมอไป

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจ**

● การเก็บรักษาของกลางที่ไม่มีระเบียบ และการควบคุมที่รัดกุมเพียงพอ : คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๒๘๓/๒๕๕๑ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) มีอำนาจตรวจยึดรถยนต์ของ ผู้ฟ้องคดีไว้เพื่อตรวจสอบหาหลักฐานข้อเท็จจริง กรณีได้รับแจ้ง จากสายลับว่า มีรถยนต์ซึ่งเชื่อว่าได้มาจากการทำความผิด

^๗ สุขุม ศุภนิธย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๔๓), หน้า ๑๕.

ตามนัยมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ซึ่งในการเก็บรักษารถของกลางนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องเก็บรักษาไว้ภายในบริเวณสถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดตามที่ผู้กำกับการตำรวจนครบาลกำหนด โดยมีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวัง ตรวจตราของกลางให้เป็นอยู่ตามสภาพเดิมเท่าที่สามารถจะรักษาได้ อีกทั้งจะต้องรีบนำส่งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน ๓ เดือน ตามข้อ ๓ วรรคสอง ข้อ ๔ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับรถของกลาง พ.ศ. ๒๕๓๒ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการเก็บรักษารถยนต์ของผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำรถยนต์ไปเก็บรักษาไว้ที่บ้านของนาย ก. โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (จำสืบตำรวจ ก.) เป็นผู้ดูแลรักษากุญแจรถยนต์ ซึ่งไม่มีการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานการขอเบิกรถยนต์หรือการขอรับกุญแจรถแต่อย่างใด จึงเป็นการเก็บรักษารถยนต์ของกลางที่ไม่มิระเบียบและการควบคุมที่รัดกุมเพียงพอ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลรักษารถยนต์ของกลางให้อยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะสามารถกระทำได้ จึงเป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายระหว่างการยึดและการเก็บดูแลรักษารถยนต์



โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

● **รู้อยู่แล้วว่าผิดระเบียบกลับมีคำสั่งอนุมัติ :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงเรียน) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จะต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อนนั้น แต่กลับมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครุว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์ เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้ นอกจากนั้น ยังรู้อยู่แล้วว่าการอนุมัติตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๑ เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย อันถือเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

● **ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดิน :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๔/๒๕๕๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๔/๒๕๕๑ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒) ในการดำเนินงานก่อสร้างตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมชลประทาน) ได้รุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุก

ยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำและก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันได้แก่ ที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

● **จงใจดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๑ การที่นาย ช. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมที่ดิน) และนาย ส. ปลัดอำเภอ รักษาราชการแทนนายอำเภอ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการปกครอง) ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นาย ข. เป็น น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินตามหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่น และได้มีการรังวัดรวมเอาที่ดินของ



บุคคลอื่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ด้วย
ทั้งพยานหลักฐานยังบ่งชี้ด้วยว่า นาย ช. ผู้รับคำขอ ได้จัดทำ
เอกสารต่าง ๆ ตลอดจนการบันทึกเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณา
มีคำสั่งและลงนามในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็น
ความเท็จทั้งสิ้น ส่วนนาย ส. ผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามใน น.ส. ๓ ก.
ตามกฎหมาย ก็ได้ลงนามตามบันทึกเสนอของนาย ช.
โดยมิได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. ๓ ก.
ทั้งที่กฎหมายให้ความไว้วางใจในตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง
ดังกล่าวว่าจะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์
ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าถูกต้องแล้วค่อยลงนาม
หากนาย ส. ตรวจสอบด้วยความระมัดระวังตามวิสัย
และพฤติการณ์ก่อนลงนาม จะพบว่า ส.ค. ๑ ที่นำมาใช้
เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. มีอาณาเขตข้างเคียง
ไม่ถูกต้องตรงกันกับ น.ส. ๓ ก. ถือได้ว่านาย ช. กระทำ
ด้วยความจงใจ และนาย ส. กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ
ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น
เมื่อ น.ส. ๓ ก. เป็นเอกสารที่รับรองว่า นาย ข. เป็นผู้มียสิทธิ
ครอบครอง ทั้งนาย ช. และนาย ส. ก็ย่อมจะเล็งเห็นได้ตั้งแต่
ในเวลาที่ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ว่านาย ข. อาจจะนำที่ดิน
ตาม น.ส. ๓ ก. ไปจำนองประกันการชำระหนี้ และผู้ที่รับจำนอง
หรือรับโอนย่อมจะมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ซึ่งเป็นเอกสารมหาชนเป็นหนังสือรับรอง
การทำประโยชน์ที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อขายให้

ผู้ฟ้องคดีและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถูกเพิกถอน เนื่องจากไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ในเวลาที่ถูกเพิกถอน ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการที่นาย ช. กระทำด้วยความจงใจ และนาย ส. กระทำด้วยความประมาท เลินเล่อ ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

● **คาดเห็นได้ว่าสถานที่เก็บรักษารถยนต์ ไม่มีความปลอดภัย :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๖๒/๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตนำรถยนต์ของราชการ ไปเก็บรักษาที่บ้านพักอาศัยเป็นการชั่วคราว โดยให้เหตุผลว่า การจอดรถยนต์ในบริเวณศาลากลางจังหวัดอาจเกิดการสูญหาย เพราะศาลากลางจังหวัดมีบริเวณกว้าง และมีดงมากยามวิกาล เวรยามอาจดูแลไม่ทั่วถึง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาต ตามคำขอห้าเดือน ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดียังคง นำรถยนต์คันดังกล่าวไปเก็บรักษาที่บ้านพักจนเป็นเหตุให้ รถยนต์ถูกคนร้ายลักขโมยไป ประกอบกับนาย พ. พนักงาน ข้าราชการและนาย ท. เจ้าหน้าที่พัสดุให้การสอดคล้องกันว่า การเก็บรักษารถยนต์ราชการในช่วงกลางคืน ส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดี จะนำรถยนต์ไปเก็บที่บ้านพัก กรณีจึงไม่ใช่เป็นการนำรถ ไปเก็บรักษาที่อื่นเป็นการชั่วคราวหรือเป็นครั้งคราว อันเป็น การฝ่าฝืนต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับสถานที่ที่นำรถไปเก็บรักษาไม่มี



รื้อรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่บุคคลทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่ได้เป็นที่รื้อฐานส่วนตัวและไม่ได้มีการจัดเวรยามรักษา ด้วยเหตุดังกล่าวผู้ฟ้องคดีน่าจะได้คาดเห็นความไม่ปลอดภัยในการเก็บรักษารถยนต์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

กระทำโดยประมาท^๔ ได้แก่ กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

การกระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒)

^๔ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๙ วรรคสี่ กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมายรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย เป็นต้น

พฤติการณ์ หมายถึง เหตุภายนอกหรือปัจจัยแวดล้อมตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจมีผลต่อระดับความระมัดระวัง และทำให้การใช้ความระมัดระวังของแต่ละบุคคลแตกต่างกันไป เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือสภาพของทางเดินรถขณะเกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น

ในส่วนของสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำนั้น ต้องสมมติบุคคลขึ้นเปรียบเทียบ โดยบุคคลที่สมมตินั้นต้องมีสภาพร่างกายถืออย่างเดียวกับผู้กระทำ แต่สภาพทางจิตใจถือในระดับทั่วไปของบุคคลในสภาพร่างกายอย่างเดียวกัน ทั้งบุคคลที่สมมติจะต้องสมมติว่าอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำด้วย เมื่อเปรียบเทียบกัน ถ้าบุคคลที่สมมติขึ้นจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ถ้าบุคคลที่สมมติจะกระทำเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ



**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ**

● **ภาวะขณะขับรถยนต์** : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒ แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้อย่างที่ผู้ฟ้องคดี (เทศบาลเมือง) กล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถเร็วเกินกว่าที่แจ้งจริง แต่ข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้แสดงให้เห็นว่า ในภาวะที่มีรถยนต์บรรทุกกระบะเร่งเครื่องแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถของผู้ฟ้องคดีอย่างกะทันหันนั้น ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยอย่างไร ก็อาจป้องกันมิให้รถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับเกิดความเสียหายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย การอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วเกินกว่าที่แจ้งเพียงประการเดียว ยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นสาเหตุให้เกิดการละเมิดในครั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีรถยนต์บรรทุกกระบะแซงรถยนต์บรรทุกสิบล้อเข้ามาในช่องทางเดินรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีในระยะกระชั้นชิดด้วย ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงยังไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๑๙/๒๕๑๐ จำเลยขับรถในราชการตำรวจไปตามถนนโดยใช้สัญญาณไฟแดงกระพริบและแตรไซเรน เพื่อนำคนประสบอุบัติเหตุส่งโรงพยาบาล การขับรถโดยใช้สัญญาณดังกล่าว มิได้หมายความว่า จะขับ

ได้เร็วเท่าใดก็ไม่เป็นการละเมิด แต่จะต้องขับด้วยความเร็ว ไม่สูงเกินกว่าที่ควรกระทำในพฤติการณ์เช่นนั้น และต้องใช้ ความระมัดระวังในฐานะที่ต้องใช้ความเร็วสูงกว่าธรรมดา ตามสมควรแก่พฤติการณ์เช่นนั้นด้วย จำเลยขับรถใช้อาณัติ สัญญาณไฟแดงกระพริบและเปิดไซเรนมาด้วยความเร็ว ๘๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง เมื่อจะขึ้นสะพานลดลงเหลือ ๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง มีรถบรรทุกแล่นสวนมาบนสะพาน โดยไม่หยุด และมีเด็กวิ่งข้ามถนนตัดท้ายรถบรรทุกในระยะ กระชั้นชิด ซึ่งจำเลยไม่สามารถหยุดรถได้ทัน จึงต้องหักหลบ แล้วไปชนผู้ตาย ถือได้ว่าความเร็วที่จำเลยใช้ในขณะข้ามสะพาน ไม่เป็นความเร็วที่เกินสมควรตามเวลา สถานที่ และพฤติการณ์ อื่น ๆ ในขณะนั้น จึงไม่เป็นการประมาทเลินเล่อ การที่เด็กวิ่ง ตัดท้ายรถบรรทุกข้ามผ่านหน้ารถจำเลยในระยะใกล้เป็นเหตุ บังเอิญ มีอาจคาดหมายได้และเกิดขึ้นโดยฉับพลัน เป็นเหตุ ที่ไม่มีใครป้องกันได้ เมื่อจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะที่ประสบเหตุเช่นนั้นแล้ว เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุสุดวิสัย

● **ไม่ใช่ผู้มีวิชาชีพด้านการเงิน การทุจริตที่เกิดขึ้น**
เหลือวิสัยที่จะดูแลเอาใจใส่ : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๕๘ - ๓๖๐/๒๕๔๙ หนังสือกระทรวงการคลังที่กำหนด หลักเกณฑ์ในการกรอกจำนวนเงินในฎีกาเบิกเงินจากคลัง และในเช็ค เป็นการกำหนดวิธีการทำงานที่วางระเบียบแบบแผน



ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการไปในทิศทางเดียวกัน โดยใช้บังคับทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งผู้มีหน้าที่ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงินในเช็คต้องตรวจดูว่าการกรอกจำนวนเงินทั้งตัวเลขและตัวอักษรในเช็คได้เขียนหรือพิมพ์ให้ชัดเจนหรือไม่ และถ้ามีช่องว่างก็ให้ขีดเส้นเพื่อไม่ให้มีการเขียนเติมหรือให้วงเล็บล้อมกรอบทั้งตัวหน้าและตัวหลังก็ได้ โดยให้นำมาใช้กับเอกสารการเงินที่จะต้องปฏิบัติคล้ายคลึงหรือทำนองเดียวกัน ซึ่งใบถอนเงินถือเป็นเอกสารที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิในตัวเงินเช่นเดียวกับฎีกาและเช็ค จึงต้องปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว

แต่การมีผลใช้บังคับของหนังสือ ย่อมอยู่ที่ส่วนราชการนั้นได้รับแจ้งและได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดทราบแล้วหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้ง อีกทั้งมิใช่ผู้มีวิชาชีพทางการเงิน การจะให้ชวนชวายุหรือคอยตรวจสอบระเบียบแบบแผนของทางราชการเอง ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในระบบราชการคงไม่เป็นธรรม และหนังสือดังกล่าวได้มีการแจ้งเวียนก่อนเกิดเหตุถึง ๒๗ ปี จึงพินิจอยู่ที่วิญญูชนในฐานะเช่นผู้ฟ้องคดีจะพึงทราบและปฏิบัติได้ การลงลายมือชื่อโดยไม่ขีดเส้นหรือวงเล็บล้อมกรอบจำนวนเงินและตัวอักษร จึงเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ ๑ กรมบัญชีกลางที่ ๒ กระทรวงการคลังที่ ๓) ก็มีส่วนผิดอยู่ด้วย ประกอบกับก่อนที่ผู้มีอำนาจจะลงลายมือชื่อในใบถอนเงินนั้น

ได้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่าได้จัดทำ โดยผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนโดยถูกต้องและมีสาระสำคัญ ตรงกับมติของที่ประชุมแล้ว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใน กรอบการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการลงลายมือชื่อในเอกสาร การเงินตั้งวิญญูชนผู้อยู่ในฐานะเช่นผู้ฟ้องคดีจะพึงปฏิบัติ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ในกิจการเฉพาะ มิใช่งานประจำตั้งเจ้าหน้าที่การเงิน ที่เพียงแค่เห็นวิธีการกรอกจำนวนเงินในแบบก็สามารถคาดเดา ได้ว่าอาจจะเกิดการทุจริตขึ้น ฉะนั้น การลงลายมือชื่ออนุมัติ โดยมีได้ทั้งตั้งการกรอกจำนวนเงินหรือมิได้ขีดเส้นกันหน้า จำนวนเงิน จึงมิใช่การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ฟ้องคดีจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และไม่อาจคาดเห็นหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดการทุจริต จึงไม่อาจใช้ความระมัดระวังโดยการป้องกันเช่นนั้นได้

● **ผู้บังคับบัญชาไม่ระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่**
เกี่ยวกับการเงิน : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๒/๒๕๕๐ และ อ. ๗๓/๒๕๕๐ สรรพากรอำเภอในฐานะ ผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงิน ภาษีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแล เงินภาษีจำนวนมากในแต่ละวัน ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคล ในหน้าที่เช่นนี้จะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลโดยรอบคอบ ในการตรวจสอบจำนวนเงินสดที่เก็บได้ว่ามีจำนวนตรงตาม



แคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อจากธนาคารหรือไม่ และการตรวจสอบก็ไม่มีข้อยุ่งยากสามารถกระทำได้โดยง่ายและอยู่ในภาวะวิสัยที่กระทำได้ด้วยตนเองในแต่ละวัน ประกอบกับมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บประจำวัน ซึ่งจะทำให้ตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันมีเช็คที่ได้รับชำระภาษีอากรกี่ฉบับและเป็นของผู้ใด สมุดคุมเช็คจึงเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะไม่สามารถควบคุมการทุจริตได้ทั้งหมด เมื่อสรรพากรอำเภอมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานเขต โดยควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ แต่มิได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย และมีได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือได้ว่าสรรพากรอำเภอกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับหัวหน้างานบัญชีและบริการฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นก็ย่อมมีหน้าที่ตรวจสอบจำนวนเงินสดที่จะนำส่งคลังในแต่ละวันให้ตรงกับยอดที่จัดเก็บได้และตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาจากธนาคาร ซึ่งการตรวจสอบเฉพาะยอดรวมภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวันนั้น ถือไม่ได้ว่า

ได้กระทำการโดยรอบคอบถูกต้องตามภาวะวิสัยของบุคคล ในหน้าที่ที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบจำนวน เงินสดที่จัดเก็บได้ ทั้งการตรวจสอบก็ได้ยุ่งยากสามารถที่จะ ทำได้ในแต่ละวัน ดังนั้น การที่หัวหน้างานบัญชีและบริการฯ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความถูกต้อง ตามระเบียบของราชการโดยเคร่งครัด อันเป็นช่องทางให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสยกยอกเอาเงินสดไป ซึ่งเป็น ความเสียหายต่อเงินภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชน เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดชอบ ในผลแห่งการทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● ไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ได้ความชัดเจน :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๑/๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมทางหลวง) มีหน้าที่ตรวจสอบว่า อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนมีการจดทะเบียนจำนอง หรือไม่ บุคคลใดเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือแม้ในขั้นตอน การจ่ายเงินทดแทนก็มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ขอรับ เงินค่าทดแทนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินหรือไม่ ซึ่งหากปรากฏว่า ที่ดินนั้นมีการจำนองยอมไม่อาจชำระเงินค่าทดแทนให้เจ้าของ ที่ดินได้ การตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงมีความสำคัญ และถึงแม้



จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนจะต้องนำเอกสารหลักฐานใดมาแสดงในการขอรับเงินทดแทนและเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบเอกสารใดบ้าง เจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือบุคคลอื่น อีกทั้งแบบหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิรับเงินนำหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินฉบับตัวจริงไปแสดงด้วย เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบหลักฐานให้ได้ความชัดเจน แต่พิจารณาเพียงสำเนาโฉนดแล้วจ่ายค่าทดแทนไป จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่มิได้ใช้ความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

● ไม่ใส่ใจ ติดตาม ควบคุมดูแลรถยนต์ :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๙/๒๕๕๑ แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรืออนุญาตให้นาย พ. ขัชรถยนต์ไปใช้ส่วนตัวและการเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายแก่รถยนต์จะเกิดจากนาย พ. โดยตรงก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์คันดังกล่าวและขออนุญาตนำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของตนเอง ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลการเก็บรักษารถยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการทั้งเมื่อทราบว่า นาย พ. ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักในเวลาอันสมควร ก็มิได้ติดตามตามสมควร แม้จะอ้างว่าได้ใช้

ความพยายามติดตามโดยการโทรศัพท์ฝากข้อความไปยัง เพจเจอร์ของนาย พ. แต่ไม่ได้รับการติดต่อกลับก็ตาม ผู้ฟ้องคดี ก็จะต้องใช้ความพยายามชวนชวายติดตามว่า นาย พ. นารถยนต์ ไปใช้ที่ใด โดยสอบถามจากบุคคลที่ใกล้ชิดหรือบุคคลที่นาย พ. อาศัยอยู่ด้วย หรือแม้ในระหว่างเวลานั้นมีฝนตกหนักและน้ำท่วม ไม่สามารถนารถยนต์ออกไปได้ ผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้โทรศัพท์ ในการแจ้งเหตุต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบได้ แต่กลับอ้างว่า มีอาการอ่อนเพลียและรับประทานยาทำให้เกิดอาการง่วงนอน และเข้านอนพักผ่อน โดยมีได้เอาใจใส่ในการติดตามรถยนต์ กลับคืนมา ให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแล รถยนต์จะพึงกระทำ และมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จนเป็นเหตุให้นาย พ. นารถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว จนประสบอุบัติเหตุ ถือได้ว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจาก ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุม ดูแลรถยนต์ของทางราชการ

๒. กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่า การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งการกระทำโดยผิดกฎหมายอาจเป็นกรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นความผิด เช่น การกระทำความผิด



ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ หรือการกระทำความผิดต่อกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ แม้มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกำหนดให้การกระทำละเมิดต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายก็ตาม แต่มาตรา ๔๒๑ ได้บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าการกระทำโดยผิดกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิดนั้น ให้หมายความรวมถึงการใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมาย ทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วย ดังนั้น การกระทำโดยผิดกฎหมาย อาจเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด แต่เป็นการล่วงสิทธิหรือประทุษร้ายต่อสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การใช้นามสกุลของบุคคลอื่นโดยไม่มีสิทธิหรือการทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหายโดยประมาทเลินเล่อ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิตามมาตรา ๔๒๑ จะต้องเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว คือ ต้องมีเจตนาที่จะกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้เสียหาย หรือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๘๑/๒๕๓๘ จำเลยที่ ๑ สร้างหลุมฝังศพของสามีหรือฮวงซุ้ยลงในที่ดินของตน เป็นเหตุให้โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ติดกันได้รับความเดือดร้อนเสียหายเกินกว่าที่ควรจะเป็นหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติหรือเหตุอันควร การกระทำของจำเลยที่ ๑ จึงเป็นละเมิด

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย**

● เมื่อไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าก็ไม่ใช่เป็นละเมิด : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕/๒๕๕๒ เหตุที่เจ้าหน้าที่การเงินของผู้ฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ไม่สามารถจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีได้นั้น เนื่องจากใบเสร็จรับเงินของธนาคาร มิได้ระบุว่าเป็นการชำระเงินของงวดเดือนใด และเมื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อธนาคารเพื่อแก้ไข ผู้ฟ้องคดีก็ยืนยันว่าถูกต้องแล้ว เจ้าหน้าที่การเงินจึงจัดทำฎีกาเบิกค่าเช่าบ้าน แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ทักท้วงว่าหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านไม่ชัดเจนและให้แก้ไข แต่กว่าที่ผู้ฟ้องคดีจะทำการแก้ไขและส่งคืนเจ้าหน้าที่การเงิน ก็ล่วงพ้นกำหนดเวลาทำเรื่องขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านแล้ว เหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้าจึงเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีอยู่ด้วย ประกอบกับการตรวจสอบความถูกต้องของการเบิกเงินค่าเช่าบ้าน รวมทั้งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในการเบิกนั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของเจ้าหน้าที่การเงิน ซึ่งปรากฏว่าเจ้าหน้าที่การเงินได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิอย่างต่อเนื่องแล้ว แต่ด้วยเหตุของการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีมีการตั้งเบิกผิดหลงมาตั้งแต่ต้น ทำให้เจ้าหน้าที่



การเงินต้องตรวจสอบกับธนาคาร ทั้งตรวจสอบหลักฐานการเบิกเงินที่ได้เบิกมาแล้วกับสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด เพื่อแก้ไขแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง และรีบดำเนินการส่งเรื่องเบิกเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีไปยังสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อรักษาประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการให้ได้รับเงินค่าเช่าบ้าน (ตกเบิก) ดังนั้น เจ้าหน้าที่การเงินจึงไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

● **รुकกล้าเข้ามาในที่ดิน โดยไม่มีอำนาจ :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒ การขุดลอกขยายความกว้างของลำห้วย พร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบบตลอดแนวสองฝั่งนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่า ได้มีการรุกร้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมชลประทาน) ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำห้วย และก่อสร้างถนนเลียบลำห้วยรุกร้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยจงใจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่

ทรัพย์สินอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

● **ไม่ให้โอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๓/๒๕๕๑ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) มีผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ้นจากตำแหน่งนั้นต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ พ้นจากตำแหน่ง



กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๔

● **ไม่ปฏิบัติตามมติ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๕๐ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ อธิการบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผน แต่ต่อมาได้แต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานดังกล่าวแทน และเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานส่วนอื่นว่างลงก็มีได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่กลับแต่งตั้งให้ข้าราชการอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานที่ว่างนั้นโดยอ้างความอาวุโสและความเหมาะสม ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบัน ซึ่งมีความเห็นว่า “ถึงแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการย้ายสลับตำแหน่ง แต่การแต่งตั้งให้ผู้ได้บังคับบัญชาขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานในขณะเดียวกันได้ย้ายผู้บังคับบัญชาให้ลงไปเป็นผู้ได้บังคับบัญชาน่าจะไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าหากมีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันว่างลง ให้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรก” แต่เมื่อตำแหน่งหัวหน้างานว่างลงผู้ฟ้องคดีก็มิได้รับการแต่งตั้งตามมติดังกล่าวแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งนำมาใช้กับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

ของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ประกอบกับ ข้อ ๑๐ วรรคสอง ของกฎทบวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทบวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ให้เป็นอำนาจของอธิการบดีที่จะสั่ง หรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ในโอกาสแรกที่ทำได้ ดังนั้น เมื่ออธิการบดีได้รับทราบมติ ดังกล่าวแล้ว จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรง ตำแหน่งหัวหน้างานในลำดับแรก แต่กลับแต่งตั้งให้บุคคลอื่น ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

๓. บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำ ที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิด สำหรับความเสียหาย ที่เกิดขึ้นที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้น มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด
- เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน



หรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรอง
คุ้มครอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหาย
อันมิใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในเวลา
ปัจจุบัน หรือความเสียหายในอนาคตอันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน
- เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำที่บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย**

● **ไม่ใช่เหตุสุดวิสัย** : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๕๓๓/๒๕๕๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล) กับพวก ได้ฉีดยาพิษ ๒,๔ D และสาร
ไกลโฟเซต ซึ่งใช้ในการกำจัดวัชพืชโดยระยะห่างจากจุดที่ทำการ
ฉีดพ่นถึงสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีห่างกันประมาณ ๗.๕ เมตร
และทำการฉีดพ่นเหนือลมทำให้ต้นองุ่นของผู้ฟ้องคดีได้รับความ
เสียหาย ถือเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ
เป็นเหตุให้สวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย
ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
และไม่ใช่ “เหตุสุดวิสัย” ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมาย
ดังกล่าว เพราะเหตุตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหาร
ส่วนตำบล) อุทธรณ์ว่า มีลมพัดเป็นเหตุให้สารเคมีฟุ้งกระจาย

ไปยังสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สามารถที่จะป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้

● **แม้คำสั่งจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้รับ**

ความเสียหายแก่สิทธิ : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๗/๒๕๔๗ เมื่อพิเคราะห์ถึงข้อความในคำสั่งย้าย ก็ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดีหรือกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศ หรือเกียรติคุณแต่อย่างใด อีกทั้งคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการ ไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรงเป็นการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจ และไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการ ก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งในขณะที่มีคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิม โดยไม่ต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ แม้การออกคำสั่งจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



● จดทะเบียนในโฉนดที่ดินปลอม ทำให้ผู้รับ
 จำนองเสียหาย : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘/๒๕๕๒
 โฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๑๙ ซึ่งมีนาง ม. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์
 ได้ถูกนาง ณ. ปลอมโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวขึ้นทั้งฉบับ
 สำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน แล้วนำไปแอบอ้าง
 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร) ว่า
 ตนเป็นนาง ม. เพื่อยื่นขอจดทะเบียนจำนองประกันหนี้เงินกู้
 กับนาย พ. ต่อมานาง ณ. ได้ไถ่ถอนจำนองจากนาย พ.
 แล้วจดทะเบียนจำนองใหม่กับผู้ฟ้องคดี โดยเจ้าหน้าที่ของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งอยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมที่ดิน)
 เป็นผู้จดทะเบียนในโฉนดที่ดินปลอมทั้งฉบับสำนักงานที่ดิน
 และฉบับเจ้าของที่ดิน จนกระทั่งศาลจังหวัดมีนบุรีได้มี
 คำพิพากษาให้ลงโทษนาง ณ. ผู้ซึ่งแอบอ้างเป็นนาง ม. ในการ
 ยื่นขอจดทะเบียนจำนองที่ดินพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี
 มาฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

การจดทะเบียนจำนองที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๓๑๙
 เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องดำเนินการ
 สอบสวนคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนและต้องตรวจสอบเอกสาร
 ที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสารที่ผู้ขอจดทะเบียนนำมาแสดงและ
 ที่เก็บรักษาอยู่ ณ ที่ทำการตามมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง แห่ง
 ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อนาง ม. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง
 ได้เคยไปขอจดทะเบียนรับให้โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๖๒ และต่อมา

ได้มีการรังวัดแบ่งแยกในนามเดิมออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๑๙ จึงต้องมีหลักฐานของนาง ม. เก็บอยู่ในสารบบที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๑๖๒ ที่สามารถนำมาตรวจสอบได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีหลักฐานในโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๑๙ ที่จะนำมาเปรียบเทียบได้นั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ นอกจากนี้ยังปรากฏว่าได้มีการทำโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๑๙ ปลอมขึ้นทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน แล้วนำโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินที่ทำปลอมขึ้นไปใส่ไว้ในแฟ้มเก็บโฉนดที่ดินแทนฉบับจริง ซึ่งอยู่ในห้องเก็บโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาเมื่อมีผู้นำโฉนดที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินที่ทำปลอมขึ้นมายื่นขอจดทะเบียนจำนอง ทำให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบโฉนดที่ดินแล้วเห็นว่าตรงกันจึงได้จดทะเบียนให้ไป และต่อมายังได้จดทะเบียนไถ่ถอนจำนองและจดทะเบียนจำนองในลักษณะเดียวกันอีก และภายหลังที่ได้มีการจดทะเบียนดังกล่าวแล้วก็ได้มีการนำเอาโฉนดที่ดินฉบับปลอมออกจากแฟ้มเก็บโฉนดที่ดินแล้วนำเอาฉบับจริงมาใส่แทน รวมทั้งได้มีการนำเอกสารการจดทะเบียนจำนองและไถ่ถอนจำนองที่อยู่ในสารบบที่ดินออกไป จึงเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเกิดจากความบกพร่องต่อหน้าที่หรือเกิดจากการประมาทเลินเล่อในการเก็บรักษาโฉนดที่ดินและสารบบที่ดินของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้การจดทะเบียนจำนองขัดต่อมาตรา ๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖



แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องสูญเสียเงินกับการรับจ้างนองที่ดิน กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

● **ก่อสร้างฝายน้ำล้นทำให้ต้นไม้ที่ปลูกในสวนเสียหาย :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๓/๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ ตรวจสอบ ประเมินการและอนุมัติโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำ การก่อสร้างฝายน้ำล้นคลองคูพมาจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และเมื่อการก่อสร้างฝายน้ำล้นคลองคูพมาเป็นเหตุให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์อยู่ต่ำกว่าระดับน้ำเก็บกักน้ำของฝายน้ำล้นและระดับปากท่อระบายน้ำ และต่ำกว่าระดับดินถมปรับแต่งด้านหน้าคันดินห้วยพายทำให้ที่ดินถูกน้ำท่วมขังในเวลาต่อมา อันเป็นเหตุให้ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกไว้นาน ๔ ปี ต้องตาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

● ประมาทเลินเล่อในการทำพินัยกรรมทำให้
ผู้รับพินัยกรรมเสียหาย : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๒๑๔/๒๕๕๐ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดแบบของพินัยกรรม
แบบเอกสารฝ่ายเมืองไว้และประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ
นายอำเภอซึ่งมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายในเรื่องดังกล่าว
ดีพอสมควร เป็นผู้ดำเนินการทำพินัยกรรมให้กับผู้ประสงค์
ที่จะทำพินัยกรรม เพื่อให้พินัยกรรมมีผลบังคับได้ตามเจตนา
ของผู้ทำ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรม
ที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของพินัยกรรมที่ตน
จัดทำว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
หรือไม่ ก่อนที่จะลงนามและประทับตราประจำตำแหน่ง
ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรม เมื่อปลัดอำเภอได้ทำ
พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนาง อ. ทั้งที่นาง อ. ไม่ได้
ลงลายมือชื่อในพินัยกรรม โดยไม่ได้ตรวจสอบก่อนว่าผู้ทำ
พินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรม
ดังกล่าวเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ กรณีถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ
ในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย
ไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม จึงเป็นการกระทำ
ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องปฏิบัติ



● จ่ายเงินขวัญถุงให้เจ้าหน้าที่ทำให้ทายาทเสียหาย :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐/๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งลาออกจากราชการ ก่อนเกษียณอายุ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักเกณฑ์ว่า กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามโครงการให้เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุ ถึงแก่ความตายก่อนได้รับเงินช่วยเหลือ ให้จ่ายเงินนั้นแก่ผู้มีสิทธิรับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม เมื่อนาย ส. ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการตามโครงการฯ (มีผลสิ้นเดือนกันยายน ๒๕๔๒) ทำให้เกิดสิทธิที่จะได้รับเงินขวัญถุงและเงินอื่นตามกฎหมายและการที่นาย ส. ทำหนังสือมอบฉันทะ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๒ ให้นาง ว. เป็นผู้รับเงิน หากนาย ส. ยังมีชีวิตอยู่ นาง ว. ย่อมมีสิทธิรับเงินดังกล่าวเพราะเป็นเจตนาตามที่สมควรใจและต้องผูกพันนาย ส. แต่เมื่อนาย ส. ถึงแก่ความตาย (วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๒) ก่อนได้รับเงินช่วยเหลือย่อมทำให้หนังสือมอบฉันทะหรือหนังสือมอบอำนาจอันเป็นสัญญาตั้งตัวแทนระงับสิ้นไปด้วยนับแต่วันที่นาย ส. ตาย (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๙๒๖) ฉะนั้นสิทธิในการรับเงินขวัญถุงจึงตกแก่ทายาทโดยธรรม การจ่ายเงินให้แก่บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ทายาทของผู้ตายย่อมขัดกับเจตนารมณ์ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุ พ.ศ. ๒๕๔๒ และหนังสือมอบฉันทะ

มิใช่พินัยกรรมซึ่งเป็นกำหนดการเผื่อตายอันจะเกิดผลบังคับเมื่อผู้ทำพินัยกรรมถึงแก่ความตาย แต่เป็นสัญญาตั้งตัวแทนที่ย่อมระงับไปเมื่อตัวการหรือผู้มอบฉันทะตาย ดังนั้นนาง ว. จึงชอบที่จะขอรับชำระหนี้จากกองมรดกของนาย ส. และการที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดได้อนุมัติและจ่ายเงินขวัญถุงให้แก่นาง ว. เจ้าหนี้ของนาย ส. จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองและการใช้อำนาจตามกฎหมาย



บทสรุป

- ระดับของความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่ได้ยังคงที่แน่นอนตายตัว แต่ขึ้นลงตามภาวะวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำ โดยต้องเปรียบเทียบกับวิญญูชนที่อยู่ในภาวะวิสัย และพฤติการณ์เดียวกับผู้กระทำเป็นเกณฑ์ ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดชอบจากเหตุละเมิดกรณีผู้ไม่มีวิชาชีพด้านการเงินขาดความระมัดระวังจึงไม่อาจนำไปเปรียบเทียบกับผู้มีวิชาชีพด้านการเงินได้ เพราะผู้มีวิชาชีพด้านการเงินจะต้องมีความระมัดระวังมากเป็นพิเศษกว่าข้าราชการทั่วไปที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นครั้งคราว (สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายจากบทความสันคัตปกรรณที่นำเสนอใจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๑๔๐.)

- ผู้บังคับบัญชาทั้งในระดับสูงและในระดับต้นที่ไม่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย อันเป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่กระทำการทุจริตยักยอกเงิน กรณีถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายจากบทความสันคัตปกรรณที่นำเสนอใจ, (กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๒๔.)

- กรณีที่จะถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และมีการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑๕/๒๕๕๒)

สารบัญหัวข้อสำคัญ
การกระทำละเมิดในทางแพ่ง
และละเมิดในทางปกครอง

หลักการสำคัญ (น. ๗๑)

๑. ข้อพิจารณาการกระทำละเมิดในทางแพ่ง (น. ๗๔)

(๑) ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่ง (น. ๗๔)

(๒) ความรับผิดชอบของการกระทำละเมิดในทางแพ่ง (น. ๗๕)

(๓) เขตอำนาจศาลและอายุความการฟ้องคดี (น. ๗๘)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
ในทางแพ่ง (น. ๗๙)

● การตรวจรักษาของแพทย์ (น. ๗๙)

● การขั้รถยนต์ของราชการ (น. ๘๑)

● การจัดทำเอกสารตามหน้าที่ (น. ๘๒)

● หมิ่นประมาทและดูหมิ่น (น. ๘๓)

● ยึดรถยนต์ไว้เป็นของกลางแต่ไม่ดูแลรักษา (น. ๘๔)

● เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปในสถานที่เกิดการกระทำ
ความผิดทางอาญา (น. ๘๔)

● เจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายผู้อื่นโดยเหตุส่วนตัว (น. ๘๕)

● ข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (น. ๘๖)

● การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี (น. ๘๗)

● กระบวนการต่อเนื่องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรม
ทางอาญา (น. ๘๘)

**๒. ข้อพิจารณาการกระทำละเมิดในทางปกครอง (น. ๘๙)**

(๑) ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครอง

(น. ๘๙)

(๒) ความรับผิดชอบของการกระทำละเมิดในทางปกครอง (น. ๙๐)

(๓) เขตอำนาจศาลและอายุความการฟ้องคดี (น. ๙๐)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
ในทางปกครอง (น. ๙๑)

● การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน (น. ๙๑)

● ไม่ระมัดระวังรักษาของกลางในคดีอาญา (น. ๙๓)

● ไม่ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้อัยการ (น. ๙๔)

● การจัดการเลือกตั้ง (น. ๙๕)

● การอนุมัติเบิกเงินช่วยเหลือให้ผู้ไม่มีสิทธิ (น. ๙๖)

● การมีคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๙๗)

● การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (น. ๙๘)

● กระแสไฟฟ้าดูดเสียชีวิต (น. ๑๐๑)

● ไม่ใช้ความระมัดระวังในการกำกับดูแล (น. ๑๐๒)

บทสรุป (น. ๑๐๓)

หลักการสำคัญ

คดีพิพาทที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ให้รับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อาจอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้
ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้น

ถ้าการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

ศาลปกครองก็จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ

เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ตามนัยมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(มาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐)

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๐/๒๕๔๕

และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๖/๒๕๔๕)

บทที่ ๓
การกระทำละเมิดในทางแพ่ง
และละเมิดในทางปกครอง

แต่เดิมการกระทำละเมิดทุกกรณี ไม่ว่าจะเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่งทั้งสิ้น โดยอาศัยเกณฑ์ความผิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคู่กรณีต้องนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นฟ้องต่อ “ศาลยุติธรรม” เท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ถือเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งคู่กรณีต้องนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นฟ้องต่อ “ศาลปกครอง” ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในลักษณะอื่น คู่กรณีต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม



ด้วยเหตุนี้ คดีพิพาทอันเนื่องจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจเป็นได้ทั้งกรณีที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเรียกว่า “การกระทำละเมิดในทางปกครอง” หรือเป็นกรณีที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเรียกว่า “การกระทำละเมิดในทางแพ่ง” โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างลักษณะการกระทำละเมิดในทางแพ่งและลักษณะการกระทำละเมิดในทางปกครอง ดังนี้

๑. ข้อพิจารณาการกระทำละเมิดในทางแพ่ง

(๑) **ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่ง** ต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของบุคคลระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนฝ่ายหนึ่งหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดมีเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

(๑) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยเหตุส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง

(๒) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำในหน้าที่นั้น มิได้เกิดจากกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

๑) การปฏิบัติหน้าที่ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง อันได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่โดยปกติทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจ หรือเป็นเรื่องการดำเนินการในทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือเป็นเพียงการปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพ เพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จ

๒) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

๓) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือ

๔) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) ผลของการกระทำละเมิดเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (รวมถึงหน่วยงานทางปกครอง)

(๒) ความรับผิดของการกระทำละเมิดในทางแพ่ง

(๑) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดและการกระทำละเมิดนั้นไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำละเมิดโดยเหตุส่วนตัว เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด



ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว^๙ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาก็ตาม ย่อมจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว โดยอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดมีหลายคน เจ้าหน้าที่ทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่าง “ลูกหนี้ร่วม” ในผลแห่งละเมิด^{๑๐} หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในความเสียหายเต็มจำนวนอย่างสิ้นเชิง โดยจะเกี่ยงความรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของตนไม่ได้ เป็นต้น

^๙ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

^{๑๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๒ วรรคหนึ่ง ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ ท่านให้ใช้ได้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ชัดว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย

(๒) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติทั่วไป มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น พนักงานขับรถของส่วนราชการไปส่งหนังสือ แพทย์พยาบาลผ่าตัดรักษาโรคให้คนไข้ เป็นต้น หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้น โดยอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๑} เช่น ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ

^{๑๑} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



หรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้จะต้อง
เป็นกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

(๓) เขตอำนาจศาลและอายุความการฟ้องคดี

การกระทำละเมิดในทางแพ่ง ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องนำข้อพิพาทยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๑๒} ซึ่งได้กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องอันเกิดแต่มูลละเมิดไว้ ๒ กรณี คือ

กรณีแรก มีอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีที่สอง อายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด

วันทำละเมิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนผลของการกระทำละเมิดเกิดขึ้นเมื่อใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง วันที่

^{๑๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ทำละเมิดกับวันที่ผลของการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจึงต่างกัน
(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๒๔/๒๕๕๐)

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดในทางแพ่ง**

● **การตรวจรักษาของแพทย์ :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๐ โรงพยาบาล พ. และผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) แม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การที่แพทย์ทำการตรวจรักษาผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีอาการแน่นท้องด้วยวิธีการซักประวัติ ตรวจภายในและส่งตรวจปัสสาวะทางห้องปฏิบัติการเพื่อหาการตั้งครรภ์ โดยมีได้ตรวจด้วยเครื่องตรวจเสียงความถี่สูง (Ultrasound) แล้ววินิจฉัยว่ามีเนื้องอกในช่องท้อง แต่เมื่อทำการผ่าตัดเปิดหน้าท้องของผู้ฟ้องคดีกลับพบว่ามิใช่เนื้องอกแต่เป็นทารก เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเจ็บปวดจากการผ่าตัด ต้องพักรักษาตัวทำให้ขาดรายได้นั้น เป็นการตรวจรักษาตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงาน



ทางปกครองอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๑๘/๒๕๕๐ จำเลยที่ ๓
เป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาล ส. และเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน
ของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ (กระทรวงสาธารณสุข กับพวก)
โจทก์ที่ ๑ มีอาการเจ็บครรภ์ได้เข้ารับการตรวจรักษา
ที่โรงพยาบาล ส. โดยมีจำเลยที่ ๓ เป็นแพทย์ผู้ตรวจรักษา
โดยวิธีผ่าตัดทำคลอด แต่ทารกในครรภ์ถึงแก่ความตาย
ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การไม่รีบผ่าตัดและผ่าตัดล่าช้าไปบ้าง
หาใช่เป็นข้อบ่งชี้ว่าจำเลยที่ ๓ ประมาทเลินเล่อในการตรวจ
รักษาหรือตัดสินใจผิดพลาด และในการผ่าตัดนั้น จำเลยที่ ๓
ได้มีการใช้ทีมแพทย์พยาบาลตามมาตรฐาน เมื่อผ่าตัดทารก
ออกมาพบว่าหัวใจทารกไม่เต้น ทีมผ่าตัดได้ทำการ
ปฐมพยาบาล บีมหัวใจ ให้ยากระตุ้น และใส่ท่อช่วยหายใจ
แต่ไม่สามารถช่วยชีวิตทารกไว้ได้ ประกอบกับแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ
ด้านสูติรีเวช เห็นว่า การปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดี ข้อเท็จจริง
จึงฟังได้ว่าจำเลยที่ ๓ ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจรักษา
โจทก์ ตามความรู้ความสามารถในการประกอบวิชาชีพแพทย์แล้ว
การกระทำของจำเลยที่ ๓ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์
จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่จำเลยที่ ๓
สังกัด จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสอง

● การขับรยหนต์ของราชการ : คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๙/๒๕๔๙ นาย น. (ผู้อำนวยการ ศูนย์ฝึกวิชาชีพ) พาดณะเจ้าหน้าที่เดินทางกลับจากราชการ โดยเดินทางถึงศูนย์ฝึกวิชาชีพ แล้ว ถือว่าเป็นการเสร็จสิ้น การปฏิบัติหน้าที่ การที่นาย น. นัดแนะให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมกัน รับประทานอาหารโดยให้นาย ส. ขับรยหนต์ของทางราชการ ไปที่ร้านอาหาร และหลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้ว จึงขับรยหนต์ไปส่งครูสตรีที่ไม่มีพาหนะกลับบ้าน และนำรถยนต์ ไปเก็บไว้ที่บ้านพักของนาย ส. กรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อขณะที่รยหนต์ของ ทางราชการสูญหายไม่ได้เกิดขึ้นในขณะที่นาย น. และนาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ นาย น. และนาย ส. จึงต้องร่วมรับผิดชอบตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑/๒๕๔๕ การขับรยหนต์บรรทุกเก็บขนขยะ เป็นการปฏิบัติ หน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย เมื่อเกิดอุบัติเหตุทำให้เอกชน ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหาย ในผลแห่งการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไป ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การขับรยหนต์ดังกล่าวเป็นการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่าง การปฏิบัติหน้าที่ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลยุติธรรม



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๗/๒๕๕๗ พนักงานขับรถของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ขับรถยนต์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมไปสำรวจต้นไม้ด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้รถยนต์คันดังกล่าวชนกับรถยนต์ของนาย ก. เป็นเหตุให้นาย ก. ได้รับความเสียหายเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปของพนักงานขับรถ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๖/๒๕๕๗ นาย ป. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีขับรถยนต์กระบะชนรถยนต์ที่นาย ท. เป็นผู้ขับขี่ จนเป็นเหตุให้นาย ป. และนาย ท. ถึงแก่ความตาย อันเป็นการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ปกติของพนักงานขับรถ มิใช่การกระทำละเมิดในทางปกครอง

● **การจัดทำเอกสารตามหน้าที่ :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๔/๒๕๕๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานประกันสังคม) ได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับชื่อสถานประกอบการที่ผู้ประกันตน (ผู้ฟ้องคดี) เคยทำงานและระบุสถานการณ์การทำงานของผู้ฟ้องคดีในเอกสารดังกล่าวว่า ผู้ฟ้องคดีลาออกโดยทุจริตต่อหน้าที่ โดยไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนที่จะนำข้อมูลอันเป็นเท็จดังกล่าวมาจัดทำเอกสารและนำไปลงในระบบคอมพิวเตอร์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผู้ฟ้องคดีเข้าทำงาน จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น การจัดทำ

เอกสารเกี่ยวกับชื่อสถานประกอบการที่ผู้ประกันตนเคยทำงานดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย

● **หมิ่นประมาทและดูหมิ่น** : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง) กล่าวหมิ่นประมาทผู้ฟ้องคดีหลายประการต่อหน้าผู้ต้องขังในที่ประชุม และข่มขู่ให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องคดีและหนังสือร้องเรียนทั้งหมดที่ได้ยื่นไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือเกลียดชังจากผู้ต้องขังคนอื่น ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้บังคับบัญชาของเรือนจำกลางคลองเปรม ซึ่งอาจให้คุณหรือโทษต่อผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามฟ้องก็เป็น การกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว หาใช่การกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครองหรือกิจการทางปกครอง ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองไม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดี ได้ให้เหตุผลการลาออกจากราชการว่าจะไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (นาย บ.) พูดยุติว่า หากผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะขอไปเป็นผู้ช่วยผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตอบรับแต่อย่างใด ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไม่พอใจและแสดงอาการโกรธ อีกทั้งพุดจาเชิงดูหมิ่นผู้ฟ้องคดี การกล่าวถ้อยคำในเชิงดูหมิ่นดังกล่าว มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๖ (นาย ส.) ร่างหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดี) ลงนามทวงหนี้ค่าปรับตามสัญญาการศึกษาต่อ แม้จะเป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ธรรมดาทั่วไป ไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

● **ยึดรถยนต์ไว้เป็นของกลางแต่ไม่ดูแลรักษา :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖/๒๕๕๒ การกระทำ ของพนักงานสอบสวน ในการยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องว่า การกระทำของ พนักงานสอบสวนที่ยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และไม่คืนรถยนต์คันดังกล่าว แม้จะได้มีการขอ รับเงินคืนแล้วก็ตาม ประกอบกับรถยนต์ได้ถูกจอดทิ้งไว้ โดยไม่ได้รับการดูแลรักษาแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ไม่มีรถใช้และรถยนต์ได้รับความเสียหายหลายประการ ในระหว่างที่รถถูกยึด และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนรถยนต์คันพิพาท และให้ร่วมกัน หรือแทนกันชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนั้น เป็นกรณี กล่าวอ้างว่า พนักงานสอบสวนกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันอยู่ใน อำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม

● **เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปในสถานที่เกิดการกระทำ**

ความผิดทางอาญา : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๕๒

กรณีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ได้รับความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าเจ้าพนักงานตำรวจร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยเข้าไปยังสถานที่เกิดเหตุที่มีการยิงกันตาย และเมื่อพบผู้กระทำผิดกลับปล่อยปละละเลยไม่จับกุม อันเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำผิดมิให้รับโทษ ทั้งยังได้ร่วมกันทำร้ายสามีของผู้ฟ้องคดีจนถึงแก่ความตาย กรณีเป็นให้เห็นได้ว่าการที่เจ้าพนักงานตำรวจไปยังจุดที่เกิดเหตุเพื่อควบคุมสถานที่เกิดเหตุ นั้น เป็นไปเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดอาญา รวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา และนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องลงโทษตามอำนาจหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี อันมีมูลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่กระทำการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

● **เจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกายผู้อื่น**
โดยเหตุส่วนตัว : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๒
แม้สืบตำรวจ ข. จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง



พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่การที่สืบตำรวจ ช. กับพวก ขับขี่รถยนต์ กระบะตามหลังผู้ฟ้องคดี โดยมีได้แต่งเครื่องแบบตำรวจ และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีหยุดรถจักรยานยนต์และเข้าทำร้ายร่างกาย ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่ การกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐ อันจะทำให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมาย

● ข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้าง : คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดี (ธนาคาร เพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย) เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีส่วนรู้เห็นหรือเกี่ยวข้อง ในการทุจริต หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นช่องทาง ให้เกิดการปล่อยสินเชื่อโดยทุจริตให้กับลูกหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดี ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดี ดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดฝ่าฝืนหลักเกณฑ์

และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงานซึ่งเป็นสภาพการจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น ข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งถือเป็นข้อพิพาทแรงงานตามพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันคดีนี้จึงมีลักษณะเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนายจ้างกับพนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เข้าข่ายยกเว้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบังคับคดี :

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔๙/๒๕๕๑ การที่เจ้าพนักงานบังคับคดีคำนวณเงินและแจ้งจำนวนเงินที่ต้องอายัดยึดพินด



เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และหากการกระทำดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่อและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็เป็นความผิดจากการกระทำละเมิดตามที่กำหนดไว้ในลักษณะ ๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

● **กระบวนการต่อเนื่องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๙/๒๕๕๒ การใช้อำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการออกคำสั่งให้ยึดรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีเข้าชื่อเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งตรขึ้นเพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นขั้นตอนที่นำไปสู่การยื่นคำร้องของพนักงานอัยการต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗ เพื่อให้ศาลไต่สวนและสั่งริบทรัพย์สินตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจในการตรวจสอบขั้นตอนกระบวนการดังกล่าว

๒. ข้อพิจารณาการกระทำละเมิดในทางปกครอง

(๑) ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครอง^{๓๓} ต้องเป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

(๒) การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

(๓) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(๔) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

^{๓๓} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ



ทั้งนี้ โดยผลของการกระทำละเมิดดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (รวมถึงหน่วยงานทางปกครอง)

การกระทำละเมิดในทางปกครอง จึงเป็น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจ ตามกฎหมายกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยจงใจหรือประมาท เลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

(๒) ความรับผิดชอบของการกระทำละเมิดในทาง ปกครอง อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) เขตอำนาจศาลและอายุความการฟ้องคดี

การกระทำละเมิดในทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายต้องนำข้อพิพาทยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ภายใน อายุความตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดมีระยะเวลาการฟ้องคดี ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดในทางปกครอง**

● **การดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐/๒๕๔๙ เจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและเป็นผู้จำนองห้องชุดพิพาท ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซื้อและเป็นผู้จำนองห้องชุดพิพาท และแม้จะฟังได้ว่า เจ้าพนักงานที่ดินไม่มีเจตนาหลอกลวง แต่เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนจึงย่อมมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนโดยละเอียดรอบคอบการที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ตรวจสอบบัตรประจำตัวข้าราชการต้นฉบับของผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการถูกรณาการฟ้องเป็นคดีแพ่ง กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๔/๒๕๕๐ การที่นาย ข. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมที่ดิน) มีหน้าที่สอบสวนคู่กรณีที่มายื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิ



และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามระเบียบกฎหมาย การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์ กำหนดให้คู่กรณีต้องลงลายมือชื่อในเอกสารเกี่ยวกับการจดทะเบียนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ แต่นาย ช. มิได้ดำเนินการดังกล่าวจนเป็นเหตุให้มีการปลอมลายมือชื่อเจ้าของที่ดินในการจดทะเบียนขายที่ดินพิพาทแก่นาย ส. การกระทำของนาย ช. ถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการในหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนเพื่อดำเนินการจดทะเบียนตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๑๒/๑/๓๗/๕๒๙ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๙ ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำของนาย ช. จะเป็นการกระทำความผิดในคดีอาญาหรือไม่ ก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒
โครงการขุดลอกและพัฒนาลุ่มน้ำและการสร้างถนนเลียบลำห้วย
มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ (กรมชลประทาน) โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
ในการดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งการขุดลอกขยายความกว้าง
ของลำห้วย และการก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบลอดแนว
สองฝั่งลำห้วยนั้น ได้มีการรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี
โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกหรือยึดถือ
ครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย
เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตาม
กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลง
ซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี และไม่มีสิทธิโดยชอบด้วย
กฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ
ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามโครงการ
และเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำห้วย
และได้ก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำห้วยรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี
จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่
ทรัพย์สิน จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

● ไม่ระมัดระวังรักษาของกลางในคดีอาญา :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดี
ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาล ยึดและเก็บรักษา
รถจักรยานยนต์ไว้เป็นของกลางในคดีอาญา ซึ่งต่อมา



ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมีคำสั่งให้คืนรถจักรยานยนต์คันดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปขอรับรถจักรยานยนต์คืน ปรากฏว่าชิ้นส่วนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ของรถจักรยานยนต์ถูกถอดออกไปหลายรายการ แม้จะได้ความว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลได้นำรถจักรยานยนต์คันดังกล่าวไปเก็บไว้ในสถานที่เก็บของกลางแล้วก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่ได้ใช้ความระมัดระวังและหมั่นตรวจตราห้องเก็บรถจักรยานยนต์ของกลางอย่างสม่ำเสมอ เช่น วิทยุชนฟังปฏิบัติ ย่อมจะไม่มีผู้ใดเข้าไปถอดชิ้นส่วนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ของรถจักรยานยนต์คันดังกล่าวได้อย่างแน่นอน ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการเก็บรักษาของกลางในคดีอาญาตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

● ไม่ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้อัยการ :

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๒ การที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับโดยไม่ขอด้วยกฎหมาย ทั้งไม่ดำเนินการสอบสวนและไม่ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ทำให้คดีขาดอายุความในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งหากได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปให้อัยการภายในอายุความแล้ว พนักงานอัยการอาจตรวจพบที่มีการเปรียบเทียบ

ปรับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสำนวนการสอบสวนมีเนื้อหาไม่ครบถ้วนและอาจจะให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปส่งฟ้องต่อศาลหรือสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำผิดอาญาที่ทำให้ทรัพย์สินเสียหายได้ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่พนักงานสอบสวนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อันมีลักษณะเป็นการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบ ขอบบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● **การจัดการเลือกตั้ง :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔/๒๕๕๒ นาย ท. และนาย ด. ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อใช้ในการเลือกตั้ง กรณีที่ได้สมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลตามประกาศเทศบาลตำบล เรื่อง ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล (แทนตำแหน่งที่ว่าง) ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่สภาเทศบาลมีมติให้ออกจากตำแหน่ง ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นได้มี



คำพิพากษาให้เพิกถอนมติสภาเทศบาลตำบล เฉพาะส่วนที่มีมติให้นาย ท. และนาย จ. ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล เป็นผลให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลตามประกาศของเทศบาลตำบล ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๖ ยกเลิกไป ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อใช้ในการเลือกตั้งอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● การอนุมัติเบิกเงินช่วยเหลือให้ผู้ไม่มีสิทธิ :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐/๒๕๕๐ นาย ส. ทำหนังสือมอบฉันทะให้นาง ว. เป็นผู้รับเงินขวัญถุง (เงินช่วยเหลือตามโครงการให้เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุราชการ) เพื่อชำระหนี้เงินกู้ยืมเมื่อนาย ส. ถึงแก่ความตาย ย่อมทำให้หนังสือมอบฉันทะหรือหนังสือมอบอำนาจอันถือได้ว่าเป็นสัญญาตัวแทนตามมาตรา ๗๘๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระบุสืบไปด้วยตามมาตรา ๘๒๖ วรรคสอง และทำให้สิทธิการรับเงินขวัญถุงตกเป็นของทายาทโดยธรรมของนาย ส. ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือผู้ซึ่ง

ลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่นายแพทย์ พ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้เบิกเงินขวัญถุงและเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติในการจ่ายเงินขวัญถุงของนาย ส. ได้อนุมัติและดำเนินการจ่ายเงินขวัญถุงให้นาง ว. เพื่อเป็นการชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินที่นาย ส. กู้ไปนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองและการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

- **การมีคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่ :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๘/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี รวม ๖ ข้อหา ข้อหาที่ ๑ ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดี) มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (อาจารย์ ก.) เป็นผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ โดยไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ข้อหาที่ ๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทำการสอนวิชากฎหมายระหว่างประเทศ วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และแย่งผู้ฟ้องคดีสอนวิชากฎหมายธุรกิจ ข้อหาที่ ๓ การที่เจ้าหน้าที่ไม่คืนเงินค่าประกันลูกกัญญาแจห้องพักในอาคารแฟลต ข้อหาที่ ๔ และข้อหาที่ ๕ การที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัยขอนแก่น) หักเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๖ เดือนเพื่อชำระค่าเช่าแฟลตและไม่เบิกเงินค่าสอนที่วิทยาเขต



เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● **การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔/๒๕๕๒ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และค่าตอบแทน รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อให้ได้บุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง มิได้เป็นกรณีการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๕

วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่จะถือเป็นเหตุตามนัยคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียก ค่าเสียหายกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกคำสั่ง และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕/๒๕๕๒ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๔}

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๒๓ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย (มีต่อหน้าถัดไป)



และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ กับเอกชนหรือระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หากเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำการต่าง ๆ หรือเนื่องจาก องค์กรตามรัฐธรรมนูญละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เมื่อโจทก์เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้คะแนน เสียอยู่ในเกณฑ์ได้รับเลือกตั้ง แต่จำเลยทั้งสอง (กรรมการ การเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง และได้มีหนังสือเชิญไปให้ถ้อยคำ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๔)

หรือเนื่องจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัย ขั้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นและจะมี ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

และแจ้งข้อกล่าวหา ทั้งที่ทราบอยู่แล้วว่าโจทก์มิได้กระทำความผิด เพราะคณะอนุกรรมการที่จำเลยทั้งสองตั้งขึ้นได้มีคำวินิจฉัยว่า การกระทำของโจทก์ไม่เป็นความผิด เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ โดยไม่สุจริต มีเจตนากลั่นแกล้งโจทก์ และจำเลยทั้งสองให้การว่า แม้คณะอนุกรรมการได้วินิจฉัยยกคำร้องเรียนแล้ว แต่คำวินิจฉัย ยังไม่ถึงที่สุด ยังต้องเสนอสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ เลือกตั้งวินิจฉัยข้อเท็จจริงในสำนวน ประกอบถ้อยคำ แก่ข้อกล่าวหาของโจทก์หลังจากได้รับแจ้งข้อกล่าวหาเสียก่อน กรณีจึงเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการในขั้นตอน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดที่จะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้ง จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● **กระแสไฟฟ้าดูดเสียชีวิต :** คำวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๕๒ หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รวมถึงการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างบนทางบกหรือทางน้ำ ดังกล่าว ละเลยไม่ดูแลตรวจสอบความมั่นคงปลอดภัย ในอุปกรณ์ไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทำให้กระแสไฟฟ้า รั่วไหลจากโคมไฟฟ้าให้แสงสว่างส่องทางลงมาตามลวดสลิง



ตั้งรังเสไฟฟ้า จนเป็นเหตุให้มีผู้ถูกกระแสไฟฟ้าดูดเสียชีวิต เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● **ไม่ใช้ความระมัดระวังในการกำกับดูแล :**

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๒/๒๕๕๑ เมื่อระหว่างเดือน พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๘ นาง ม. ซึ่งเป็นผู้ปกครองของเด็กชาย ก. ผู้เยาว์ ตามคำสั่งศาลจังหวัด แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว ได้ทำการเบิกถอนเงินในบัญชี เงินฝากของผู้เยาว์ โดยนาย ศ. ผู้อำนวยการสถานพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด (ซึ่งเป็นผู้กำกับการปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้เยาว์ตามคำสั่งศาล) ไม่ใช้ ความระมัดระวังในการกำกับดูแลอันเป็นความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เด็กชาย ก. ได้รับความเสียหาย จึงฟ้อง ขอให้หน่วยงานของรัฐที่นาย ศ.สังกัดอยู่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

บทสรุป

คดีที่เกิดขึ้นทุกคดีจะได้รับการตรวจสอบจากศาล
ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม
ก็เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย
ซึ่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่
ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น
จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด
ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง
จำเป็นต้องพิจารณาว่าคดีพิพาทดังกล่าว
อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ เป็นหลัก
เพราะหากไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเสียแล้ว
ก็ต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม
ทั้งนี้ เพราะศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง
เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น
(มาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐)

สารบัญหัวข้อสำคัญ
สิทธิเรียกค่าเสียหายของบุคคลภายนอก
เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

หลักการสำคัญ (น. ๑๐๗)

๑. ลักษณะการกระทำละเมิด (น. ๑๐๘)

(๑) การกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๐๘)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๑๐)

- รถยนต์ของกลางเสียหาย (น. ๑๑๐)
 - จ่ายเงินขวัญถุงให้ผู้ไม่มีสิทธิ (น. ๑๑๐)
 - ดำเนินการบังคับคดีด้วยความประมาทเลินเล่อ (น. ๑๑๑)
 - ไม่บันทึกการเปรียบเทียบ (น. ๑๑๑)
 - บุกรุกที่ดินโดยไม่มีอำนาจ (น. ๑๑๒)
- (๒) การกระทำละเมิดที่มีไ้จากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๑๒)**

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
ที่มีไ้จากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๑๓)

 - การหมิ่นประมาท (น. ๑๑๓)
 - บุกรุกที่นา (น. ๑๑๓)
 - ดูหมิ่นเจ้าพนักงาน (น. ๑๑๓)
 - ตำรวจทำปิ่นหล่น (น. ๑๑๔)

๒. สิทธิของบุคคลภายนอกในการเรียกค่าเสียหาย (น. ๑๑๖)

วิธีการที่หนึ่ง การร้องขอต่อหน่วยงาน (น. ๑๑๖)

วิธีการที่สอง การฟ้องคดีต่อศาล (น. ๑๒๔)

(๑) เขตอำนาจศาล (น. ๑๒๕)

(๑.๑) เขตอำนาจศาลปกครอง (น. ๑๒๕)

(๑.๒) เขตอำนาจศาลยุติธรรม (น. ๑๒๖)



(๒) ผู้ที่จะอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี (น. ๑๒๘)

(๒.๑) กรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๒๘)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี
กรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๒๙)

- กรมที่ดิน (น. ๑๒๙)

- กรมชลประทาน (น. ๑๓๒)

- กระทรวงการคลัง (น. ๑๓๓)

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (น. ๑๓๓)

- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (น. ๑๓๔)

- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (น. ๑๓๕)

- เทศบาลเมือง (น. ๑๓๕)

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (น. ๑๓๖)

(๒.๒) กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่จากการปฏิบัติ
หน้าที่ (น. ๑๓๗)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี
กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่
(น. ๑๓๘)

- ขอดอกโนนดที่ดินในนามของตนเอง (น. ๑๓๘)

- ช่วยเหลือในการบรรจุเข้ารับราชการ (น. ๑๓๙)

- เป็นจำเลยในคดีอาญา (น. ๑๓๙)

- มูลเหตุในคดีเป็นการกู้ยืมเงิน (น. ๑๓๙)

๓. กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องผิดตัว (น. ๑๔๐)

๔. การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐ (น. ๑๔๔)

บทสรุป (น. ๑๔๖)

หลักการสำคัญ

- กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้สองทาง คือ อาจฟ้องต่อศาล ขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่ผู้นั้นไม่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ตน และผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด อยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายแก่ตนได้อีกทางหนึ่ง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๐)

- เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๐/๒๕๔๙)

บทที่ ๔

สิทธิเรียกค่าเสียหายของบุคคลภายนอก เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก ซึ่งได้แก่ บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำความผิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหาย หรือสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

๑. ลักษณะการกระทำความผิด

แบ่งออกได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การกระทำความผิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปในลักษณะที่เป็น การกระทำทางกายภาพ หรือเป็นการกระทำความผิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร



**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่**

● **รถยนต์ของกลางเสียหาย :** เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ตรวจค้นและยึดรถยนต์ของนาย ป. ไปเป็นของกลาง และครอบครองรถยนต์ไว้โดยมิได้ส่งให้พนักงานสอบสวนโดยพลัน แต่ได้ทำการตรวจสอบเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหมายเลขเครื่องยนต์หมายเลขตัวรถ และตรวจสอบข้อมูลทะเบียนฯ โดยไม่ได้ทำบัญชีของกลางไว้เป็นหลักฐาน และได้นำรถคันดังกล่าวไปเก็บไว้ที่บ้านของนาย ก. โดยไม่มีการทำเอกสารหรือหลักฐานการเบีกรถยนต์ อันเป็นการเก็บรักษารถยนต์ของกลางที่ไม่มีระเบียบที่รัดกุมเพียงพอ อีกทั้งรถยนต์ได้รับความเสียหายในระหว่างดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่ กรณีเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด ต่อนาย ป. (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๒ - ๒๘๗/๒๕๕๒)

● **จ่ายเงินขวัญถุงให้ผู้ไม่มีสิทธิ :** นายแพทย์ ส. (นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด) ได้อนุมัติการจ่ายเงินขวัญถุงของนาย ม. ให้แก่นาง ว. เจ้าหนี้ของนาย ม. ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากนาย ม. ให้รับเงินดังกล่าว เพื่อเป็นการชำระหนี้เงินกู้ยืม ทั้งที่นาย ม. ถึงแก่ความตายไปแล้วก่อนที่จะอนุมัติ

อันมีผลทำให้หนังสือมอบฉันทะฉบับสิ้นไปตามมาตรา ๗๙๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเหตุให้ทายาทของนาย ม. ได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐/๒๕๕๐)

● **ดำเนินการบังคับคดีด้วยความประมาทเลินเล่อ :**

เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดทรัพย์เพื่อขายทอดตลาดด้วยความประมาทเลินเล่อและฝ่าฝืนระเบียบเป็นเหตุให้นาย อ. เข้าประมูลสุราเพราะสำคัญผิดในสภาพของทรัพย์ซึ่งเป็นวัตถุแห่งการประกาศขายทอดตลาดและได้รับความเสียหายจากการที่สัญญาซื้อขายทรัพย์ดังกล่าวตกเป็นโมฆะ อันเนื่องมาจากการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งสัญญานั้น เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์ที่จะซื้อตามเงื่อนไขการเข้าสุราฯ ขอสัญญา และคำเตือนในประกาศขายทอดตลาดก็ตาม แต่หากโดยสภาพของทรัพย์นั้นเป็นเรื่องเหลือวิสัยที่จะตรวจสอบความถูกต้องด้วยตนเองได้ในเวลาอันรวดเร็ว เจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบข้างต้น ก็ย่อมไม่อาจหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓/๒๕๕๒)

● **ไม่บันทึกการเปรียบเทียบ : พันตำรวจตรี ส.**

ไม่ดำเนินการบันทึกการเปรียบเทียบไว้ในสมุดบันทึกประจำวันเกี่ยวกับคดีให้มีรายละเอียดชัดเจน ถือว่ามีได้ปฏิบัติหน้าที่



ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีและการไม่อนุญาต
ให้นาย ฟ. คัดสำเนาบันทึกการเปรียบเทียบคดีตามคำร้องขอ
แต่ให้ใช้สิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น กรณีเป็น
การละเลยต่อหน้าที่เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องคดี
แพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อนาย ฟ.
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๔/๒๕๕๑)

- **บุกรุกที่ดินโดยไม่มีอำนาจ** : กรมชลประทาน
รुकล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อขุดลอกขยายความกว้าง
ของลำห้วยพะเนียงและก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบบตลอด
สองแนว โดยไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายเวนคืน
อสังหาริมทรัพย์หรือตกลงซื้อขายที่ดิน เป็นการกระทำ
ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒)

(๒) การกระทำละเมิดที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่
คือ การกระทำละเมิดที่มีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับ
การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่**

● **การหมิ่นประมาท** : การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการเรือนจำ) ได้กล่าวหมิ่นประมาทผู้ฟ้องคดีต่อหน้าผู้ต้องขังในที่ประชุมและชมชู้ให้ผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องและหนังสือร้องเรียนที่ได้ยื่นไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากผู้ต้องขังคนอื่น ศาลวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นผู้บังคับบัญชาของเรือนจำก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว หาใช่การกระทำละเมิดหรือกิจการทางปกครองไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕/๒๕๕๒)

● **บุกรุกที่นา** : สารวัตรกำนันนำรถชุดดินในทางเกี่ยวนาสาธารณประโยชน์ทำเป็นลำเหมือง เพื่อเอาน้ำเข้านาของตน โดยบุกรุกที่นาของผู้ฟ้องคดีทำให้ได้รับความเสียหายนั้นเป็นการกระทำส่วนตัว มิใช่เกิดจากการกระทำหรือการดำเนินการทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๙/๒๕๔๗)

● **ดูหมิ่นเจ้าพนักงาน** : ข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์ (จำเลย) ในขณะที่จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ได้ตำพนักงานตำรวจจราจรที่สั่งให้จอดรถให้ถูกที่ และเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจชะงักศีรษะเข้าไปในรถ



แจ้งข้อหาทุหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยจึงขับรถไปโดยเร็ว และผลักตำรวจออกจากรถ ถือว่าการดำและการขัดขวาง การจับกุมเป็นเรื่องส่วนตัว กรมไปรษณีย์ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๑/๒๕๑๘)

● **ตำรวจทำปิ่นหลัน** : พลตำรวจ ว. ไปรักษาการณ์ ในงานบวชนาค ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ แต่เมื่อรับประทานอาหารและดื่มสุรามินเมาได้ทะเลาะกับชาวบ้าน จนเจ้าของบ้านเชิญให้กลับออกไปนั้น พลตำรวจ ว. ได้กระชากลูกเลื่อนปิ่นในลักษณะข่มขู่ชาวบ้านและปิ่นหลัน ถูกนาย ก. ได้รับบาดเจ็บถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของกรมตำรวจ (ปัจจุบันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ คำสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๑๒/๒๕๒๙)

ทั้งนี้ การแบ่งแยกลักษณะการกระทำละเมิดดังกล่าว มีผลต่อการที่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจะดำเนินการ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ

⇒ กรณีละเมิดที่มีไต่จากจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นการเฉพาะตัว และผู้เสียหาย อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้^{๑๔} และการฟ้องคดี ผู้เสียหายจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม

^{๑๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๙

⇒ กรณีละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ^{๑๖} เช่น

● **กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ (มติกรม.):**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีมิใช่หน่วยงานของรัฐ และไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จึงถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ หากมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๔๗)

● **กระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ (คำสั่ง**

กกต.): กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดใหม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการฯ โดยไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

^{๑๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑



ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔/๒๕๕๒)

● สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบ (เจ้าหน้าที่

ตำรวจละเมิด) : สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลอยู่ในสังกัด การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวไม่ใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาถักยานยนต์ของกลาง ทำให้ชิ้นส่วนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ถูกถอดออกไป เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. ๔๗/๒๕๕๒)

๒. สิทธิของบุคคลภายนอกในการเรียกค่าเสียหาย

กรณีที่บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลภายนอกผู้เสียหายสามารถดำเนินการได้ ๒ วิธี คือ

วิธีการที่หนึ่ง การร้องขอต่อหน่วยงาน : ผู้เสียหาย

สามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจการวินิจฉัยก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้

ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๗} ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

^{๑๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

มาตรา ๑๔ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๓๒ ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจาก (มีต่อหน้าถัดไป)



(๑) ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายภายในระยะเวลาเท่าใด

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗/๓/๒๕๔๙) ซึ่งเป็นระยะเวลาเดียวกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น หากผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอ ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะถือว่าฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๗)

ผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรับส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

(๒) หน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอ ต้องออกไปรับคำขอไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ ไปรับคำขอต้องเป็นเอกสารที่หน่วยงานได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ทราบ bahwa หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายแล้ว ซึ่งการออกไปรับคำขอนี้จะมีผลต่อการนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอของหน่วยงาน เช่น

- ผู้เสียหายมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้หน่วยงานรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดจากกรณีที่เจ้าหน้าที่บุกรุกและลักทรัพย์ในที่ดิน โดยหน่วยงานก็ได้ออกไปรับคำขอให้เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ พร้อมกับมีหนังสือแจ้งว่าได้รับเรื่องไว้แล้ว ถือว่าผู้เสียหายได้ใช้สิทธิให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๕๒) กรณีผู้เสียหายส่งคำขอทางไปรษณีย์และได้รับใบตอบรับของไปรษณีย์นั้น ใบตอบรับของไปรษณีย์ไม่ใช่ใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่หน่วยงานเป็นผู้ออกให้ แต่เป็นเพียงหลักฐานทางไปรษณีย์ว่าได้มีการส่งซองเอกสารทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับแล้วเท่านั้น มิได้บ่งบอกว่าเอกสารในซองเป็นอะไร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑/๒๕๔๗)

(๓) การพิจารณาคำขอต้องกระทำโดยไม่ชักช้า^{๑๘} และหากหน่วยงานของรัฐที่รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น

^{๑๘} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐ ต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนด ต้องรายงาน ปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุม ดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และหากจำเป็นก็สามารถ ขอย้ายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เช่น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๘)

มาตรา ๑๑ วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอ ที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใด ไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรค ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าว จะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๓๓ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๓๒ และหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับคำขอไว้ เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ข้อ ๓๔ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

- ผู้เสียหายมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดในผลแห่งละเมิดจากกรณีที่เจ้าหน้าที่บุกรุกและลักทรัพย์ในที่ดิน หน่วยงานนั้นได้ออกใบรับคำขอให้เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ พร้อมกับมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่าได้รับเรื่องไว้แล้ว ถือว่าผู้เสียหายได้ใช้สิทธิให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ไม่พิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน (คือวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๑) ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้เสียหายย่อมใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗/๒๕๕๒)

เมื่อกฎหมายได้กำหนดกระบวนการพิจารณาระยะเวลาการพิจารณาและภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ผู้รับคำขอไว้ชัดเจน หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติ ย่อมถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น

- ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอตามหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๒ ต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ให้พิจารณาชดเชยเงินค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่พิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งไม่ได้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาวินิจฉัยว่าจะชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายหรือไม่ เพียงใด ผู้เสียหายจึงไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยและไม่อาจร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายในเก้าสิบวัน



นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย และการละเลยไม่พิจารณา คำขอของผู้เสียหายจนล่วงเลยหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายฐานละเมิด ต่อศาลยุติธรรมได้เพราะขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำ ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ในฐานะหน่วยงานในสังกัด ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ สำนักงานปลัด กระทรวงสาธารณสุขจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ส่วนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ตน หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๔/๒๕๕๑)

(๔) เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาคำขอและมีคำสั่ง เช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของ หน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องโต้แย้งผลการวินิจฉัย ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ แล้วแต่กรณี

- ศาลยุติธรรม ในกรณีที่ผู้เสียหายที่ยื่นคำขอ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน หรือการยกคำขอ และเป็นคำสั่ง

ของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดที่มีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง

- ศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้เสียหายที่ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน หรือการยกคำขอ และได้ฟ้องโต้แย้งคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่วินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง

● เมื่อรับฟังได้ว่า นาย ป. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กรมปศุสัตว์) ข้าราชการชั้นผู้น้อยที่นาย ท. เป็นผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้ทั้งนาย ป. และนาย ท. ถึงแก่ความตาย ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ปกติของพนักงาน ข้าราชการ มีได้เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การกระทำของนาย ป. หากเป็นการกระทำละเมิดก็มีใช้การกระทำละเมิดทางปกครอง ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของนาย ท. จะมีสิทธิยื่นขอให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของนาย ป. ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วแต่กรณี และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้ถือว่าสิทธิร้องทุกข์ต่อ



คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เมื่อการกระทำของนาย ป. มิใช่การกระทำละเมิดทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาอย่างไรก็ดี มาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติรับรองสิทธิให้แก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น เมื่อหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยคำสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการวินิจฉัยคำสินไหมทดแทนที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุละเมิดที่มีใช้การกระทำละเมิดทางปกครอง ซึ่งโดยหลักการฟ้องเรียกคำสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าว จะต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม และหากคำสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยให้ไม่เป็นที่พอใจ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกคำสินไหมทดแทนต่อศาลที่มีเขตอำนาจที่จะรับคดีนั้นไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๖/๒๕๕๗)

วิธีการที่สอง การฟ้องคดีต่อศาล : ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้คำสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน ทั้งนี้

โดยอาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี กล่าวคือ

(๑) เขตอำนาจศาล

(๑.๑) เขตอำนาจศาลปกครอง

การกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต้องเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่นาย ง. ขับขี่รถยนต์โดยประมาทเป็นเหตุให้เฉี่ยวชนรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหา แต่ไม่ดำเนินการสอบสวนและไม่ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ทำให้คดีขาดอายุความในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งหากได้มีการส่งสำนวนให้พนักงานอัยการภายในอายุความอาญา เพื่อส่งฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำผิดอาญาที่ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเรื่องที่พนักงานสอบสวนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า



เกินสมควร อันมีลักษณะเป็นการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำสำนวนสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๖/๒๕๕๒)

(๑.๒) เขตอำนาจศาลยุติธรรม

กรณีเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่ หรือกรณีเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่มีใช้จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม เช่น

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวน) ดำเนินการจับกุมและกักขังผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีหมายจับ สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นาย ส.) ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นางสาว ร.)

แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีทำร้ายร่างกาย ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิด จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย กรณีเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ กระทำความผิดอาญา ร่วมกันแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นการกระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานสอบสวนหรือผู้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๕/๒๕๕๒)

- ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า สิบตำรวจตรี ข. กับพวกรวม ๒ คน เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ และนายกรัฏมนตรี ที่ ๒) ใช้กำลังทำร้ายร่างกายและข่มขู่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี แม้สิบตำรวจตรี ข. จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การกระทำความผิดกล่าวเป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะทำให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๒)



● ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หัวหน้าศูนย์การศึกษา
นอกโรงเรียนใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหาก
หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนกระทำการตามที่ผู้ฟ้องคดี
กล่าวอ้างจริง กรณีย่อมเป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว
มิใช่เป็นการกระทำโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะ
หัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด
ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของหัวหน้าศูนย์การศึกษา
นอกโรงเรียนเป็นการกระทำละเมิด ก็สามารถฟ้องคดีต่อ
ศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว
ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ประกอบมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๕๕)

๒. ผู้ที่จะอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

(๒.๑) กรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติ
หน้าที่ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิด
ต่อผู้เสียหาย และผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง
แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ส่วนจะต้องฟ้องต่อศาลปกครอง
หรือศาลยุติธรรมก็ขึ้นอยู่กับว่าเป็นคดีประเภทใด และหน่วยงาน

ของรัฐที่อาจถูกฟ้องให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม มีงบประมาณของตนเอง ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นนิติบุคคลที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ ซึ่งการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี กรณีการกระทำละเมิด
จากการปฏิบัติหน้าที่**

● **กรณีที่ดิน :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๔๖ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



ถึงที่ ๕ เป็นเจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดกรมที่ดิน ซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการทั้งหลายให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ขอบที่ศาล จะกำหนดให้กรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๘ กรณีที่ผู้ฟ้องคดี ฟ้องเจ้าหน้าที่ว่ากระทำละเมิดเพราะละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควรซึ่งจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายนั้น เป็นการฟ้อง เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ฟ้องคดี ต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องเป็น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะ รับผิดชอบในค่าเสียหายได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น สังกัดอยู่ เมื่อจังหวัดมิใช่หน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะดังกล่าว จึงไม่อาจฟ้องจังหวัดให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้ และ เมื่อสำนักงานที่ดินจังหวัด มิใช่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่อาจฟ้องสำนักงานที่ดินจังหวัดให้รับผิดชอบ ใช้ค่าเสียหายได้เช่นกัน ศาลขอบที่จะเรียกกรมที่ดินซึ่งเป็น

หน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐/๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินได้จดทะเบียนลงชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อและผู้จำนองห้องชุดพิพาท ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ซื้อและผู้จำนองห้องชุดดังกล่าว แม้จะฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีเจตนาหลอกลวง แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนมีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของคู่กรณีที่มาขอจดทะเบียนโดยละเอียดรอบคอบ แต่กลับไม่ตรวจสอบบัตรประจำตัวข้าราชการต้นฉบับของผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ธนาคารฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นคดีแพ่ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กรมที่ดิน) ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



● **กรมชลประทาน** : คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๓/๒๕๔๗ กรณีที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดลพบุรี ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินโดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้นั้น หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องกรมชลประทานซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนให้รับผิดชอบโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องให้สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดลพบุรี ซึ่งไม่มีสภาพนิติบุคคลให้รับผิดชอบ ศาลขอที่จะกำหนดให้กรมชลประทานเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒ การขุดลอกขยายความกว้างของลำห้วยพะเนียง พร้อมทั้งก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบตลอดแนวสองฝั่งลำห้วยพะเนียงนั้น ข้อเท็จจริงรับกันว่า ได้มีการรुक้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมชลประทาน) ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● **กระทรวงการคลัง :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖ - ๒๘๗/๒๕๔๗ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี มติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากมติดังกล่าวมีผลเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กระทรวงการคลังจะเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ฟ้องกระทรวงการคลังให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าว แต่ศาลอาจเรียกให้กระทรวงการคลังเข้ามาเป็นคู่กรณีได้

● **สำนักงานตำรวจแห่งชาติ :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๕๒ โดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาล กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิด



ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๕๒ การตรวจค้นจับกุมและขังผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๙ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ ตลอดจนการคุมขังผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ในฐานะรองผู้บัญชาการเรือนจำกลางจังหวัด เป็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษาให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่สืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม ซึ่งตามกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ต่อศาลยุติธรรมโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน :

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓/๒๕๔๘ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงาน

ของรัฐนั้นได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) ให้ร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ เจ้าหน้าที่ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ได้

● **ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๑ - ๑๙๔/๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) ได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่รับอนุญาตของบริษัทหลักทรัพย์ล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากขาดรายได้จากค่าตอบแทนที่จะได้รับการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ กรณีเป็นการกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบละเมิดโดยตรง ไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ได้

● **เทศบาลเมือง :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๙๙/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำฟ้องโดยมีคำขอให้ยกเลิกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีเมือง) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองระงับการก่อสร้างอาคาร และคำสั่งห้าม



ใช้อาคาร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งดังกล่าวในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีเป็นการยื่นคำฟ้องตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งจะต้องฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกคำสั่ง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นาย ท.) ในฐานะส่วนตัวจึงไม่อาจถูกฟ้องได้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายเป็นรายเดือนเป็นการยื่นคำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้เสียหายต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลเมือง) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบผู้ฟ้องคดีทั้งสองในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นาย ท.) ได้

● **การไฟฟ้าฝ่ายผลิต :** คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๕๙/๒๕๔๖ จำเลยที่ ๓ ถึงที่ ๓๖ เป็นลูกจ้างอันถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ร่วมกับจำเลยที่ ๑ ทำการบุกรุกเข้าไปปักเสาพาดสายส่งไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินจำนวน ๑๖ แปลงที่โจทก์กับพวกมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และได้รวบรวม

ทำโครงการโรงแรมที่พักตากอากาศเพื่อขายให้บุคคลอื่น โดยไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้โจทก์กับพวกได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งหมดจงใจกระทำต่อโจทก์โดยผิดกฎหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เป็นเรื่องที่โจทก์กล่าวหาว่าจำเลยทั้งหมดร่วมกันกระทำละเมิดต่อโจทก์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ กรณีจึงต้องบังคับตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบและต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้

(๒.๒) กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ หมายความว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย โดยการฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นส่วนตัวนั้นจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะเป็นละเมิดที่มีได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่



**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี กรณีการกระทำละเมิด
ของเจ้าหน้าที่มิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่**

● **ขอลอกโฉนดที่ดินในนามของตนเอง :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๒/๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาย ท. เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้นำที่ดินเนื้อที่ ๑๗ ไร่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มาจากการทำหนังสือยอมความต่อหน้านายอำเภอในขณะนั้น ไปขอลอกโฉนดที่ดินโดยให้การกับเจ้าหน้าที่ที่เดินสำรวจในแบบสำรวจว่าเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยปลูกข้าวโพดมาเป็นเวลา ๑๐ ปี แล้วนำไปขายให้กับนาง ล. ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำการไถเกรด ล้อมรั้วและปลูกต้นไม้ในที่ดินแปลงดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นการให้การกับเจ้าหน้าที่ที่ดินเพื่อขอลอกโฉนดที่ดินในนามของตนเองก็ดี หรือการนำโฉนดที่ดินไปขายให้กับนาง ล. ก็ดี เป็นการกระทำความผิดโดยส่วนตัวที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินคดีทางอาญาและทางแพ่งกับผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพราะแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีก็มีใช้การกระทำโดยการใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

- **ช่วยเหลือในการบรรจุเข้ารับราชการ :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๔๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการรับเงินจากผู้ฟ้องคดีเพื่อช่วยเหลือในการบรรจุเข้ารับราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการตามที่ได้สัญญาไว้ ทั้งไม่คืนเงินที่รับไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยส่วนตัว มิใช่การกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น จึงไม่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง

- **เป็นจำเลยในคดีอาญา :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗/๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นจำเลยในคดีผิดสัญญากู้ยืมค้ำประกันได้ละเมิดคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีไม่ยอมขนย้ายบิรารออกจากบ้านพัก เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำในทางส่วนตัว มิใช่การกระทำตามอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

- **มูลเหตุในคดีเป็นการกู้ยืมเงิน :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๖/๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน



ไดยีนฟองนาง ก. (เจ้าหน้าที่) และการสื่อสารแห่งประเทศไทยให้ชดใช้ดอกเบียเงินกู้ที่เจ้าหน้าที่การสื่อสารฯ ได้กู้ยืมเงินไปแต่ผิดนัดชำระหนี้ โดยศาลพิพากษาให้นาง ก. ชำระเงินกู้พร้อมดอกเบียให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา นาง ก. ประสบอุบัติเหตุขณะปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดจึงให้เงินบำเหน็จแก่นาง ก. และนำเงินดังกล่าวมาชำระหนี้เงินต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ไม่ชำระดอกเบีย ผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษา แต่เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งว่าเงินสะสมและเงินบำเหน็จที่ถูกอายัดไว้ไม่สามารถโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฯ ดังนั้น มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสัญญากู้ยืมเงินระหว่างเอกชนกับเอกชน จึงเป็นกรณีพิพาททางแพ่ง ไม่ใช้การกระทำทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานต้นสังกัด

๓. กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องผิดตัว

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด บางครั้งผู้เสียหายอาจไม่รู้ว่าการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ จึงทำให้เกิดกรณีการฟ้องผิดตัว เช่น กรณีที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา ๕) หรือกรณีผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว แต่ฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (มาตรา ๖) แล้วแต่กรณี มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๙} กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

๑. กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดโดยลำพังได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลภายนอกเสียหาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดในการกระทำละเมิด แต่เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย และหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิจะมาไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ทำละเมิดในภายหลังได้ กรณีเช่นนี้ ถ้าผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิด แทนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาล

^{๑๙} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๗ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด



ออกหมายเรียกหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยร่วม เพื่อศาลจะได้พิพากษาในคราวเดียวกัน ให้ตนไม่ต้องรับผิดชอบและให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

๒. กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตน ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกเสียหาย ถ้าผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ในสังกัดที่กระทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

๓. กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ (ความผิดส่วนตัว) เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อยู่นอกเหนือหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบส่วนตัว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นจำเลยร่วม เพื่อให้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวได้

๔. ผู้ที่มีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี คือเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องเท่านั้น ผู้เสียหายจะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้

๕. ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยาย

อายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดี ออกไปถึง ๖ เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด เช่น

- คดีก่อนโจทก์ได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของจำเลย (กองทัพบก) และศาลยกฟ้อง เนื่องจากฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกรณีที่ยกฟ้องเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่มิใช่ผู้ต้องรับผิด อายุความฟ้องหน่วยงานของรัฐ ที่มีได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีก่อน จึงขยายออกไปถึงหกเดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ตามมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๒๕/๒๕๔๙)

- คำขอให้คณะกรรมการสรรหาฯ และผู้อำนวยการสำนักงานเขตฯ ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ศาลจึงไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามคำขอ จึงพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิด การฟ้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีเดิม จึงต้องขยายอายุความฟ้องร้องออกไปถึง ๖ เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษาในคดีเดิมถึงที่สุด ตามมาตรา ๗ วรรคสอง ซึ่งคดีเดิมศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ และมีได้มีการอุทธรณ์แต่อย่างใด คดีจึงถึงที่สุด เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง



เพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) รับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายใน ๖ เดือนนับแต่วันที่ได้อำนาจพิพากษาถึงที่สุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๙/๒๕๔๘)

๔. การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว (จากการที่ผู้เสียหายยื่นคำขอหรือตามคำพิพากษา) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

(๑) เฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๒) ต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

(๓) ต้องคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

(๔) ไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

(๕) คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จะต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อไป



บทสรุป

- ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นนั้น กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ให้ต้องรับผิดชอบโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่หากการกระทำละเมิดดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว และผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้
- การที่กฎหมายได้กำหนดกระบวนการพิจารณา ระยะเวลาการพิจารณา และภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอไว้ชัดเจน หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติ ย่อมถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕๔/๒๕๕๑)
- การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย สามารถที่จะเรียกให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ก่อนที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาล และกำหนดขั้นตอนให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการนั้น ก็เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกกรณี ได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๓๖/๒๕๕๗)

สารบัญหัวข้อสำคัญ
หน่วยงานของรัฐเสียหาย
หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการเรียกค่าสินไหมทดแทน

หลักการสำคัญ (น. ๑๕๐)

๑. หลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๕๒)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๑๕๔)

- พฤติการณ์ถือว่าไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (น. ๑๕๔)
 - ความเสียหายไม่ได้เกิดจากเจ้าหน้าที่และไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (น. ๑๕๕)
 - ออกคำสั่งเรียกให้ใช้เงินทั้งที่ผลการพิจารณาไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (น. ๑๕๖)
 - ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจากการปฏิบัติหน้าที่เก็บภาษี (น. ๑๕๗)
- การหักส่วนความรับผิดชอบจากความบกพร่องของหน่วยงาน (น. ๑๕๙)
 - ผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์แบ่งความรับผิดชอบ (น. ๑๖๑)
 - กระทำโดยจงใจ และมีได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ (น. ๑๖๓)
 - ออกคำสั่งโดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิดชอบจากความบกพร่องของหน่วยงาน (น. ๑๖๕)

๒. วิธีการและขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (น. ๑๖๗)

- (๑) การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด (น. ๑๖๙)



- (๒) การรวบรวมพยานหลักฐานและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงและโต้แย้ง (น. ๑๗๑)
- (๓) การเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง (น. ๑๗๓)
- (๔) การวินิจฉัย (น. ๑๗๔)
- (๕) การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ (น. ๑๗๕)
- (๖) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (น. ๑๗๙)
- (๗) การแจ้งคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน (น. ๑๘๐)
- (๘) กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน (น. ๑๘๒)
- (๙) กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน (น. ๑๘๒)
- (๑๐) การออกคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่งหรือตาย (น. ๑๘๔)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทน (น. ๑๘๗)

- คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องอุทธรณ์ก่อน (น. ๑๘๗)
 - การฝ่าฝืนไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ (น. ๑๘๘)
 - ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ (น. ๑๘๙)
 - การเปิดโอกาสให้โต้แย้ง (น. ๑๙๑)
- การรายงานกระทรวงการคลัง (น. ๑๙๒)
 - การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (น. ๑๙๔)
 - กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดลาออกจากราชการ (น. ๑๙๕)
 - กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตายต้องฟ้องเรียกร้องต่อศาล (น. ๑๙๖)
 - กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตาย ฟ้องหายท (น. ๑๙๘)
 - ความเป็นทายาทของผู้ตายต้องพิจารณาในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย (น. ๒๐๑)

๓. การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่ (น. ๒๐๒)

๔. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง (น. ๒๐๓)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง (น. ๒๐๖)

- พันอายุความฟ้องหายทสิบปี (น. ๒๐๖)

- พันอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง (น. ๒๐๘)

- อายุความหนึ่งปีนับแต่มีคำสั่งตามความเห็นของ

กระทรวง

การคลัง (น. ๒๐๘)

- ใช้สิทธิเรียกร้องเกินกว่าสิบปี (น. ๒๐๙)

บทสรุป (น. ๒๑๑)



หลักการสำคัญ

มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
มุ่งประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ

ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

อันเป็นการมุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่

โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นว่า

ในขณะทำหน้าที่หน่วยงานของรัฐ

ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

หรือในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน

แทน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใด หรืออยู่ในสถานะใด

ทั้งไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่

ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน

ด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่ง

เรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แก่หน่วยงานของรัฐด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงิน

หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว

จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์

ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๗)

บทที่ ๕

หน่วยงานของรัฐเสียหาย

หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการเรียกค่าสินไหมทดแทน

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ตนอยู่ในสังกัดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น และอาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ได้ โดยเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ซึ่งมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๐} ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ อันเนื่องจากการกระทำละเมิดไว้ ๒ กรณี

กรณีแรก การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จากการปฏิบัติหน้าที่ ให้นับบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กรณีที่สอง การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๒๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๑



๑. หลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความมุ่งหมายจะคุ้มครองให้เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ มิใช่มุ่งที่จะดำเนินการเพื่อให้รัฐได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จนเต็มจำนวน ซึ่งการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๑} มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ

^{๒๑} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ (มีต่อหน้าถัดไป)

(๑) หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบในความเสียหายของการกระทำละเมิดได้ (มาตรา ๑๒) เมื่อเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายย่อมไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เลย หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเช่นว่านี้ ย่อมมีผลทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้

(๓) หากความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินการส่วนรวมแล้ว ต้องหักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๑)

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น



(๔) หากการทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ร่วมกันกระทำ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่แต่ละคน รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะส่วนที่เจ้าหน้าที่แต่ละคน ได้กระทำเท่านั้น ไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบ ในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วมได้

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทน
กรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

● พฤติการณ์ ถือว่าไม่ประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรง : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒
การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น
ลูกจ้างประจำรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดได้
ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมชั่วร้ายด้วยความจงใจ
หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหาย
ซึ่งการกระทำที่ถือว่าการกระทำด้วยความประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา
แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิด
ความเสียหายขึ้น และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย
ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้
ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี

ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● ความเสียหายไม่ได้เกิดจากเจ้าหน้าที่และ
ไม่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง : คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๓๕๗/๒๕๕๑ แม้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดี
ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ละเลยปล่อยให้
มีการลงรายงานเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวันและละเว้น
ไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน เป็นเหตุให้หัวหน้าส่วนการคลัง
ยกยอกเงินของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล)
ก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีจงใจหรือ
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน
การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเข้ามา
ดำรงตำแหน่งภายหลังที่ได้มีการยกยอกแล้ว และได้ปฏิบัติ
หน้าที่จนพบความผิดปกติและนำไปสู่การตรวจสอบ อีกทั้ง
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดทางละเมิดก็เห็นว่า
ผู้ฟ้องคดีมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีจึงฟังได้ว่า
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเสียหายจาก



การทุจริตของหัวหน้าส่วนการคลัง มิได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี และฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิด การทุจริตอันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียหายแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● **ออกคำสั่งเรียกให้ใช้เงินทั้งที่ผลการพิจารณาไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๐/๒๕๕๑ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม) เห็นชอบตามรายงานผลการสอบสวนของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่า ผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในการ ขุดลอกหนองน้ำไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ราชการต้องเสียหายจากการว่าจ้างสูงกว่าราคาที่ควรจะเป็น และได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ของทางราชการตามสมควรแก่วิสัยและพฤติการณ์แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งกระทำละเมิด ให้ร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเห็นว่าการพิจารณา ผลการประกวดราคาของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ดังนั้น

เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นแล้ว ประกอบกับ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้น ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิ้นชำระเงินภายในกำหนดได้ การออกคำสั่งดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการออกคำสั่งโดยไม่ชอบ

● ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจากการปฏิบัติ

หน้าที่เก็บภาษี : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๕๐ และ อ. ๗๓/๒๕๕๐ สรรพากรอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน้าที่ต้องลงนามในหนังสือนำส่งเงินภาษีต่อธนาคารแห่งประเทศไทยและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเงินภาษีจำนวนมากในแต่ละวัน ซึ่งตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่เช่นนี้ จะต้องใช้ความระมัดระวังดูแลโดยรอบคอบในการตรวจสอบจำนวนเงินสดที่เก็บได้ว่ามีจำนวนตรงตามแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อจากธนาคารหรือไม่ และการตรวจสอบก็ไม่มีข้อยุ่งยากสามารถกระทำได้ง่ายและอยู่ในภาวะวิสัยที่กระทำได้ด้วยตนเองในแต่ละวัน ประกอบกับมิได้จัดให้มีการลงทะเบียนคุมเช็คที่จัดเก็บประจำวัน ซึ่งจะทำให้ตรวจสอบได้ว่าในแต่ละวันมีเช็คที่ได้รับชำระภาษีอากรกี่ฉบับและเป็นของผู้ใด สมุดคุมเช็ค จึงเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะไม่สามารถควบคุมการทุจริตได้ทั้งหมด เมื่อสรรพากรอำเภอมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงาน



ของสำนักงานเขต โดยควบคุมการปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษีอากรและเงินผลประโยชน์ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ แต่ไม่ได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้โดยง่าย และได้ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือได้ว่าสรรพากรอำเภอกะทู้โดยประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย
ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับหัวหน้างานบัญชีและบริการฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีหน้าที่ตรวจสอบจำนวนเงินสดที่จะนำส่งคลังในแต่ละวันให้ตรงกับยอดที่จัดเก็บได้และตรงกับแคชเชียร์เช็คที่แลกซื้อมาจากธนาคาร การตรวจสอบเฉพาะยอดรวมภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละวัน ถือไม่ได้ว่าได้กระทำการโดยรอบคอบถูกต้องตามภาวะวิสัยของบุคคลในหน้าที่ที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบจำนวนเงินสดที่จัดเก็บได้ ทั้งการตรวจสอบก็ได้ยุ่งยากสามารที่จะทำได้ในแต่ละวัน ดังนั้น การที่หัวหน้างานบัญชีและบริการฯ ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความถูกต้องตามระเบียบของทางราชการโดยเคร่งครัด อันเป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาส

ยกยอกเอาเงินสดไป ซึ่งเป็นความเสียหายต่อเงินภาษีอากร
ที่จัดเก็บจากประชาชนเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการกระทำ
โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เสียหาย
แก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิด
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นกัน

● **การหักส่วนความรับผิดจากความบกพร่อง
ของหน่วยงาน :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๕๐
และ อ. ๗๓/๒๕๕๐ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้
ค่าสินไหมทดแทน ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ๓ ประการ คือ
(๑) ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี
(๒) หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่อง
ของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วน
แห่งความรับผิดออก และ (๓) กรณีการละเมิดเกิดจาก
เจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ
ดังนั้น กรณีที่กรมสรรพากรมีคำสั่งตามความเห็นของ
กระทรวงการคลังให้สรรพากรอำเภอและหัวหน้างานบัญชี
และบริกรฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๔๐
(จำนวนเงิน ๒,๓๔๙,๖๐๙.๖๐ บาท) และร้อยละ ๖๐ (จำนวนเงิน
๓,๕๔๒,๔๑๔.๔๐ บาท) ของค่าเสียหายทั้งหมด มีผลเป็น
การเรียกค่าเสียหายจนเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำ
หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณา อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการ
ออกคำสั่งโดยไม่สอดคล้องกับบทกฎหมาย ประกอบกับ



ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้บังคับบัญชาทั้งสองมิได้มีส่วนร่วมในการทุจริต หากแต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและเปิดโอกาสให้มีการกระทำการทุจริต อีกทั้งการทุจริตเกิดขึ้นในขั้นตอนการนำเงินส่งคลังซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย และการนำเงินไปแลกแคชเชียร์เช็คก่อนนำเงินส่งคลังก็กระทำโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว เนื่องจากอัตรากำลังไม่เพียงพอที่จะทำในรูปคณะกรรมการ ซึ่งย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตได้โดยง่ายหากไม่ดูแลใกล้ชิด ประกอบกับการฉวยโอกาสทุจริตกระทำในวันที่มีการรับชำระภาษีจำนวนมาก การมีบุคลากรไม่เพียงพอ จึงทำให้ต้องแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้าปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบ ขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน และการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการมีส่วนบกพร่องทำให้ได้คนที่ดีไม่เท่าที่ควร กรณีจึงถือได้ว่ากรมสรรพากรมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย ฉะนั้นเมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแก่ผู้บังคับบัญชา อีกทั้งความบกพร่องของหน่วยงานโดยตลอดแล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดชอบให้ผู้บังคับบัญชาลงร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายทั้งหมด

การที่กระทรวงการคลังให้สรรพากรอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบร้อยละ ๔๐ และหัวหน้างานบัญชีและบริการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นรับผิดชอบร้อยละ ๖๐

ของค่าเสียหายทั้งหมด เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่า กรณีนี้มีสาเหตุจากการกระทำโดยจงใจของผู้บังคับบัญชาทั้งสองอันจะถือเป็นการร่วมกันกระทำละเมิด แต่เป็นเรื่องที่ต่างคนต่างทำละเมิด จึงต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตน การแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราดังกล่าวจึงเหมาะสมแล้ว และเมื่อหักความบกพร่องของหน่วยงานลงร้อยละ ๘๐ ของเงินที่ถูกยกยอก (จำนวน ๕,๘๗๔,๐๒๔ บาท) คงเหลือเงินที่ผู้บังคับบัญชาทั้งสองต้องชดใช้คืนเพียงร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินค่าเสียหายทั้งหมด คือ จำนวนเงิน ๑,๑๗๔,๘๐๔.๘๐ บาท ดังนั้น เมื่อสรรพากรอำเภอต้องรับผิดชอบร้อยละ ๔๐ จึงคิดเป็นจำนวนเงินที่ต้องชดใช้จำนวน ๔๖๙,๙๒๑.๙๒ บาท และหัวหน้างานบัญชีและบริการฯ ต้องรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ จึงคิดเป็นจำนวนเงินที่ต้องชดใช้จำนวน ๗๐๔,๘๘๒.๘๘ บาท

● **ผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์แบ่งความรับผิดด้วย :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๙/๒๕๕๑ แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรือขออนุญาตให้นาย พ. ขับรถยนต์ไปใช้ส่วนตัว การเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายของรถยนต์ของราชการจึงเกิดจากนาย พ. โดยตรง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์และขออนุญาตนำรถยนต์ของราชการมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพัก ผู้ฟ้องคดีก็ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลการเก็บรักษารถยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เมื่อทราบชื่อนาย พ. ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพัก



ในเวลาอันสมควร แต่ก็ได้ติดตามรถยนต์ตามสมควร แม้จะอ้างว่าได้ใช้ความพยายามติดตามโดยการโทรศัพท์ ผ่ากข้อความไปยังเพจเจอร์ของนาย พ. แล้ว แต่ไม่ได้รับการติดต่อกลับ ก็จะต้องใช้ความพยายามขวนขวายติดตามว่า นาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ที่ใด โดยสอบถามจากบุคคลที่ใกล้ชิด หรือบุคคลที่นาย พ. อาศัยอยู่ด้วย หรือแม้ว่าในระหว่างเวลานั้น มีฝนตกหนักและน้ำท่วมไม่สามารถนำรถยนต์ออกไปได้ก็ตาม ก็สามารถใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับอ้างว่าตนมีอาการอ่อนเพลียและรับประทานยา ทำให้เกิดอาการง่วงนอนและเข้านอนพักผ่อน โดยมีได้เอาใจใส่ ในการติดตามรถยนต์กลับคืนมาให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำ และมีได้ รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบจนเป็นเหตุให้นาย พ. นำรถยนต์ ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุในเวลาต่อมา ถือว่า ความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหาย จึงชอบด้วยกฎหมาย

● **กระทำโดยจงใจ และมีได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) ปฏิบัติหน้าที่ราชการในนามของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีคำสั่งอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในสังกัดโรงเรียน เมื่อนางสาว ส. ข้าราชการครูโรงเรียนได้มีหนังสือขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อน เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับผ่อนชำระเงินเพื่อชำระค่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าบ้านพักครูเลขที่ ๑๗๐/๗ ว่างอยู่และมีสภาพ



สมบูรณ์เหมาะสมที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้ ซึ่งต้องจัดให้ข้าราชการครูเข้าอยู่อาศัย และรู้อยู่แล้วว่าการอนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ นับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๑ เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายอันถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อระยะเวลาอนุมัติค่าเช่าบ้านให้แก่นางสาว ส. ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ จนถึงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เป็นช่วงเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดดังกล่าวเต็มจำนวน (ความเสียหายเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับ)

ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในช่วงเวลานับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๑ แม้ว่าจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดด้วยความจงใจตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมีได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน

ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม อันจะนำมาหักส่วน
แห่งความรับผิดออกตามมาตรา ๘ วรรคสาม อีกทั้งมิใช่
เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนที่จะต้อง
รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของแต่ละคน
ตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น
ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับ
ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดนับตั้งแต่วันที่
๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๑
เต็มจำนวนแต่เพียงผู้เดียวเช่นเดียวกัน

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน
เต็มจำนวน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อนึ่ง แม้ว่า
กรมบัญชีกลางจะระบุว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดด้วย
ความประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่เนื่องจากพฤติการณ์ของ
ผู้ฟ้องคดีฟังได้ว่า เป็นการกระทำละเมิดด้วยความจงใจอันมีผล
ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐
ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่ศาล
ย่อมจะต้องวินิจฉัยปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง
ที่เกิดขึ้น

● **ออกคำสั่งโดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิด**
จากความบกพร่องของหน่วยงาน : คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๔/๒๕๔๙ การยกยอดเงินของนาง ช.
เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัย



ธรรมศาสตร์) ในการปฏิบัติหน้าที่ และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ช. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของนาง ช. ได้ แม้ว่าการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีจะเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับก็ตาม และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีระเบียบและวิธีปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการคืนเงินของผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัย การกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดี ส่วนหนึ่งจึงเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินของผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัยไว้ให้ชัดเจน เป็นช่องทางให้นาง ช. สามารถยกยอกเงินที่ได้รับคืนจากผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัยไปได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนจากการที่นาง ช. ยกยอกเงินที่ได้รับคืนจากผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัย โดยหักส่วนแห่งความรับผิดชอบให้เฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเท่านั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้หักส่วนแห่ง

ความรับผิดอันเกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินของผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัย ออกจากค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระ

๒. วิธีการและขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การที่เจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๒} ภายในเวลาที่กำหนดได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด

โดยหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นการสอบสวนข้อเท็จจริง

^{๒๒} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด



เกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทน ไปจนถึงการมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๓} ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดให้ออกระเบียบได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผ่อนชำระที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้นก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักการสำคัญไว้ว่า ในส่วนที่เกินไปจากที่กฎหมายบัญญัติ มิใช่อนุบัญญัติหรือกฎ หากแต่เป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหารที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร แต่ระเบียบปฏิบัติดังกล่าวก็คงมีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของผู้ออกระเบียบปฏิบัตินั้น ต้องถือปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ในสังกัดโดยทัตเทียมกัน ไม่สามารถยกเว้นหรือปฏิบัติให้ผิดไปจากระเบียบปฏิบัติดังกล่าวได้ (คำพิพากษาศาลปกครอง

^{๒๓} พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

สูงสุดที่ อ. ๖๐/๒๕๕๑) ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องปฏิบัติตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด

เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แห่งนั้น และหากหน่วยงานของรัฐมีเหตุอันควรเชื่อว่าการทำละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานแต่งตั้ง “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด” โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับตัวผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ (ข้อ ๗ และข้อ ๘)

สำหรับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดไว้ต่างกัน ตามแต่หน่วยงานของรัฐที่เกิดความเสียหายและเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการทำละเมิด กล่าวคือ

- กรณี ที่ หัวหน้า หน่วยงาน ของ รัฐ ที่ เกิด ความเสียหาย นั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าการเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (ข้อ ๘)



- กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ได้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้ง มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ (ข้อ ๑๐)

- กรณีเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ มากกว่าหนึ่งแห่งหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการ ได้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น สังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้ง บรรดา ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ (ข้อ ๑๑)

- ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายใน เวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแล หรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจ แต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร (ข้อ ๑๒)

(๒) การรวบรวมพยานหลักฐานและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงและโต้แย้ง

คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ ทั้งนี้ ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม (ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕)

หลักการให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมดังกล่าว สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๔} ซึ่งเป็นหลักการที่ให้สิทธิกับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้มีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดง

^{๒๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน



พยานหลักฐานของตนก่อนที่จะฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณี ทั้งนี้ โดยมี วัตถุประสงค์ ๒ ประการ^{๒๕} คือ

(๑) เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณีโดยการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน

(๒) เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเปิดโอกาสจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งอย่างรอบด้านและสมเจตนาธรรมของกฎหมาย อันถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็กระทบกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของปัจเจกชนน้อยที่สุด

ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ให้โอกาสดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมจะมีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

^{๒๕} มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน ๒๕๕๒) หน้า ๙๙.

(๓) การเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาแล้วเสร็จ ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง (ข้อ ๑๖) ความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวต้องมีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่แจ่มชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้ง หรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

สำหรับการรายงานความเห็นจากการสอบสวนกรณีการหักส่วนความรับผิด ถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีความมุ่งหมายแต่เพียงว่า หากผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด นอกจากจะพบว่าการละเมิดเกิดจากการกระทำด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่แล้ว ยังพบว่า การละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมมีส่วนก่อให้เกิดขึ้นด้วย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือกระทรวงการคลังสามารถที่จะเสนอความเห็น หรือสั่งการ หรือมีความเห็นในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวน แล้วแต่กรณี เพื่อให้หักส่วนแบ่งความรับผิดของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวออกจาก



จำนวนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้ด้วย แต่ถ้าผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่พบว่าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่มีส่วนในการละเมิดดังกล่าวไว้ในรายงานการสอบสวน ในคำสั่งหรือในผลการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนแล้วแต่กรณีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๒/๒๕๔๙)

(๔) การวินิจฉัย

เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ทั้งนี้ ยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบแต่อย่างใด (ข้อ ๑๗)

ในขั้นตอนที่ผู้แต่งตั้งได้รับความเห็นจากคณะกรรมการแล้ว ผู้แต่งตั้งมีหน้าที่ต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ทั้งในเรื่องข้อเท็จจริงข้อกฎหมายที่คณะกรรมการเสนอความเห็น ตลอดจนการพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากมีประเด็นที่ยังเป็นปัญหาอยู่หรือคณะกรรมการยังสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ผู้แต่งตั้งสามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนหรือสอบเพิ่มเติมได้ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการ

ดำเนินการให้แล้วเสร็จด้วย แต่เมื่อเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการสมบรูณ์แล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการตามหลักเกณฑ์มาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ต้องผูกมัดกับความเห็นของคณะกรรมการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๖-๓๖๗/๒๕๔๙)

(๕) การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

เมื่อผู้แต่งตั้งวินิจฉัยแล้วเสร็จ ให้ส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ (ข้อ ๑๗)

ซึ่งตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒^{๒๖} ได้กำหนดจำนวนค่าเสียหายที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบไว้ดังนี้

๑. ความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐจากสาเหตุทั่วไป (เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น) ซึ่งมีได้มีสาเหตุจากการทุจริตเงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ

^{๒๖} ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๗๒ ง. ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒



มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

๑.๑ สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๒ สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๓ ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าข้อ ๑.๑ และ ๑.๒ และหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องรับผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายตั้งแต่ร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด

๒. ความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริต หรือมีสาเหตุมาจากการที่เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง การจัดซื้อจัดจ้างไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ว่าด้วยพัสดุหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น) หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

๒.๑ สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

๒.๒ สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท

๒.๓ ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่าข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณา ดังนี้

๒.๓.๑ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริต ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๒.๓.๒ ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และต้องมิได้เกิดจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนี้ดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกกระยะ ๓ เดือน

⇒ ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า และมีอำนาจ



ตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควร จะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

⇒ ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อม สำหรับการออก คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดี เพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

⇒ กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวง การคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ ผู้เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมาย ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลัง พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่า หนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

⇒ กรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการได้รับผล การพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว และแจ้งให้ผู้กระทำ ความผิดชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนทันที โดยไม่ส่งสำนวน

การสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ถือว่าไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการฟังความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๖) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จ ผู้แต่งตั้งต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น วินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ข้อ ๑๘)



(๗) การแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๑๒) ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย (ข้อ ๑๙)

เนื่องจากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเห็นว่า หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้ใช้เงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เห็นว่ากรณีเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จงใจหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือแม้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่จำนวนที่ชดใช้ควรน้อยกว่าจำนวนที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่ง เพราะการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายบริหารเสียก่อนตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๗} และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดยังเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลต่อไป

ด้วยเหตุนี้ ผู้ออกคำสั่งจึงต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนทราบ และกรณีที่ผู้ออกคำสั่งฝ่าฝืนมิได้มีการแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งสามารถยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติ

^{๒๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย



วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๘} เพื่อให้ผู้กรณี
ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไป

**(๘) กรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม
ทดแทน**

เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสามารถขอผ่อนชำระ
ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ โดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย
จะกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม
โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูป
ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี
และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย (ข้อ ๒๕)

(๙) กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่
ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้

^{๒๘} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๐ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง
ต่อไปได้ให้ระบุงกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์
หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าว
ไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลา
สำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง
หลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าว
มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง
ทางปกครอง

ค่าเสียหายตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และนำออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินที่ได้มาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๒๙}

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนี้ ไม่ตกอยู่ในบังคับของบทบัญญัติของมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๓๐} เนื่องจากมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นบทบัญญัติ

^{๒๙} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๓๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๕ การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น



ดังกล่าวในเรื่องการห้ามใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ทราบคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินแล้ว ถ้าถึงกำหนดดังกล่าวแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน และหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนนั้น หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดออกขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีถือว่ามิชอบด้วยกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติในการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๔/๒๕๔๖)

(๑๐) การออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่งหรือตาย

เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙ มุ่งประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการมุ่งหมายที่จะบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือในขณะที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใดหรืออยู่ในสถานะใด ทั้งไม่อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐด้วยการออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดซึ่งเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่งหรือถึงแก่



ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีหลักการสำคัญ ดังนี้

- กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเกียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่ง หน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเกียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม

- กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเป็นเจ้าหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสิ้นสุดลง ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้ว จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เช่นกัน หน่วยงานของรัฐจึงต้องฟ้องคดีเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทน**

● คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องอุทธรณ์ก่อน : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๔๖ เมื่อข้อ ๑๘ ของระเบียบฯ และมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชำระค่าสินไหมทดแทนได้ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว คำสั่งของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นที่สุดหรือให้อุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ในนามของหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยย่อมจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่เนื่องจากคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน จึงเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน จึงถือว่าการฟ้องคดีนี้เป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● การฝ่าฝืนไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๓/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

ชั้นพื้นฐาน) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนอย่างช้าที่สุด ในวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลาง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีการแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

● **ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐/๒๕๕๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานผลการตรวจสอบสืบสวนว่า นายกเทศมนตรีนครและพนักงานเทศบาลเมือง รวมทั้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้กระทำการอันเข้าข่ายเป็นการละเมิดต่อเทศบาลเมือง จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการ



สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีนี้ จึงได้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ร่วมกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ากระทำละเมิดอยู่ในสังกัด ตามนัยข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ ๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จึงได้แก่ เทศบาลเมืองและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) เมื่อเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด อันเป็นข้าราชการในสังกัดกรมที่ดิน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ย่อมได้แก่ อธิบดีกรมที่ดิน ฉะนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตามนัยข้อ ๑๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับอธิบดีกรมที่ดิน แต่เมื่อกรมที่ดินได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมที่ดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดทางละเมิด สำหรับเจ้าหน้าที่สังกัดกรมที่ดิน ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค อีกทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของ เทศบาลเมืองหรือผู้ถูกฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นผู้มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ตามนัยข้อ ๑๒ ของระเบียบ สำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● การเปิดโอกาสให้โต้แย้ง : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕/๒๕๔๖ คดีนี้เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดี ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ ควบคุมกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการด้วยความเรียบร้อย รับผิดชอบ ค่าเสียหายแก่ทางราชการ เนื่องจากมิได้ดำเนินการหรือมอบหมาย ให้ผู้ใดยื่นคำขอรับชำระหนี้เพิ่มเติมในคดีล้มละลายภายใน เวลาที่กฎหมายกำหนดจนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการดำเนินการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น คณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงไม่ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดี ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในขณะยื่นขอรับชำระหนี้ ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โดยผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสชี้แจง ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้



ในข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งเจ้าหน้าที่ต้องให้ผู้ได้รับคำสั่งนั้นมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนกรณีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● **การรายงานกระทรวงการคลัง :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๖-๓๖๗/๒๕๔๙ กรณีผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี (ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ในฐานะผู้มีอำนาจถอนเงินฝาก กรรมการรับส่งเงิน กรรมการเก็บรักษาเงินชดใช้เงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากได้รับความเสียหาย

จากการที่หัวหน้าส่วนการคลังกระทำการทุจริตนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด โดยส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และรอให้แจ้งความเห็นให้ทราบก่อน จึงจะทำการคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และเรียกให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยเงินภายในสี่สิบห้าวัน โดยไม่ได้ชี้แจงและส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้กระทรวงการคลัง (โดยกรมบัญชีกลางในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง) เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ทั้งมีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการได้ แต่กลับรอให้ระยะเวลาล่วงเลยไป (ต้องพิจารณาแล้วเสร็จไม่น้อยกว่า ๑ ปี) แล้วอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยของนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแล จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการรับฟังความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่ง



ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

- การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๐/๒๕๕๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ครบถ้วนได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามนัยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๐๗/๒๕๕๑ แม้ผู้ฟ้องคดี (กองทัพไทย) จะได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยพลการ

ของผู้ถูกฟ้องคดี ในการใช้หนังสือราชการส่งตัวอย่างลายมือชื่อ ไปแสดงต่อเอกชนว่าตนเป็นผู้มีสิทธิสั่งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิง และน้ำมันหล่อลื่น และนำไปสั่งซื้อเงินเชื่อที่เอกชนมอบให้ นั้น ไปสั่งซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและน้ำมันหล่อลื่น ทำให้ผู้ฟ้องคดี ต้องชำระเงินตามคำพิพากษาของศาลจากการกระทำละเมิด ของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่ง เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหาก ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ได้ การแก้ไขหรือบรรเทา ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่ง คับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

● กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดลาออกจากราชการ : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๔/๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดี (กรมฝีมือ แรงงาน) ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัด อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ เบียดบังยักยอกเงินค่าอาหารไปโดยทุจริต กรณีจึงเป็น การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม



ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๑/๒๕๔๖ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชำระเงินดังกล่าวก็ตาม หน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

● กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตาย ต้องฟ้องเรียกร้องต่อศาล : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๖/๒๕๔๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้การดำเนินการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถกระทำได้ ๒ วิธี คือ (๑) การออกคำสั่ง

ตามมาตรา ๑๒ และ (๒) การฟ้องคดีภายในอายุความตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสอง และในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อปรากฏว่า นาย ป. ในขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้อนุมัติจัดจ้างการก่อสร้างทางหลวงชนบท ถนนลูกรังด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งมีราคาค่าจ้างที่สูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาในการประกวดราคาครั้งที่ ๒ การกระทำดังกล่าวของนาย ป. เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ป. จึงเป็นกรณีที่อาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ปรากฏว่าความเป็นเจ้าหน้าที่ของนาย ป. ได้สิ้นสุดลงเพราะความตายตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ทำให้ไม่สามารถใช้วิธีการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่



พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้ว จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาล

● กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตาย ฟ้องทายาท :

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๒/๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีกระทำความผิดโดยทุจริตเบียดบังเงินงบประมาณโครงการก่อสร้างที่พักผู้เข้ารับการฝึกอบรมและโครงการถ่ายโอนกิจกรรมส่งเสริมกีฬาหมู่บ้าน ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและผู้อื่น แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเตือนให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกครั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ไม่ปรากฏทรัพย์สินที่จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้ถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ

ละเมิดได้ต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม (ทนายาโดยธรรม) ชำระหนี้แทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ กรณีจึงเป็นหนี้ที่ตกลงกันไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิด จึงจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่เจ้ามรดก เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทนายาโดยธรรม ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามมาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๙/๒๕๕๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาททันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐ



ที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ โดยการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ แต่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ โดยการฟ้องให้ศาลปกครองพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๑} ซึ่งหมายถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ทราบแล้วว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก แม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นยาวกว่าหนึ่งปี เจ้าหนี้ยี่จะต้องฟ้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แต่ถ้าเจ้าหนี้ยังไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกในขณะที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก อายุความหนึ่งปีก็ยังไม่เริ่มนับ และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

^{๓๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๗๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ยี่นั้นมีต่อเจ้ามรดก มีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ยี่ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ยี่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

จากทนายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตนเมื่อพ้นกำหนด
สิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

● **ความเป็นทนายของผู้ตายต้องพิจารณา
ในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย** : คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๑ นาย ส. (ผู้ตาย) ได้เบียดบังเงินค่าปรับ
ของทางราชการไปโดยทุจริต จึงเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ
ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ
ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ดี นาย ส. ถึงแก่กรรมก่อนที่ผู้ฟ้องคดี
จะได้ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนคืนแก่
ทางราชการ กองมรดกของนาย ส. จึงตกทอดแก่ทายาท
โดยทายาทต้องรับไปทั้งสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ต่าง ๆ
เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัว
ของผู้ตายโดยแท้ตามมาตรา ๑๕๙ ประกอบมาตรา ๑๖๐๐
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทั้งนี้ การพิจารณาถึงความเป็นทนายของผู้ตาย
ต้องพิจารณาในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตายเป็นสำคัญ
เมื่อนาย ส. ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖
ซึ่งขณะนั้นนาย ส. ไม่มีทายาทชั้นบุตรและบิดามารดา
มีเพียงพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิ



รับมรดกของผู้ตายตามมาตรา ๑๖๒๙ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนคู่สมรสของนาย ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จดทะเบียนหย่า เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ และทำบันทึกทำการหย่ากทริพย์สินที่ได้มาระหว่างสมรสให้ทั้งหมด ความเป็นคู่สมรสจึงสิ้นสุดลงในวันที่จดทะเบียนการหย่า เมื่อนาย ส. ถึงแก่ความตายในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้เป็นคู่สมรสที่จะมีสิทธิในความเป็นทายาทในกองมรดกของผู้ตาย จึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

๓. การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่จากในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังเช่นที่บุคคลทั่วไปได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าการกระทำละเมิดจะเป็นการกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดาก็ตาม

- กรณีเจ้าหน้าที่คนเดียวกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น

- กรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างลูกหนี้ร่วม โดยไม่มีการแบ่งส่วนแห่งความรับผิดของเจ้าหน้าที่

๔. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ทั้งจากการปฏิบัติหน้าที่และมีใช่จากการปฏิบัติหน้าที่ มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๒ วินิจฉัยถึงความเกี่ยวโยงของกฎหมายในเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องความรับผิดทางละเมิดไว้ว่า



มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายพิเศษ มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย อันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เท่านั้น ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งและมีผลเป็นการยกเลิก มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนด สิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใด แม้อต่อมา มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติไว้เป็นการ ทั่วไปว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ให้ยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องไต่ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่บทบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปก็มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ยกเลิกมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ

ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือกระทำการอื่นใด หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่ง



ให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง**

● **พ้นอายุความฟ้องทายาทสิบปี :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๙/๒๕๕๑ นาย ผ. เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และคณะกรรมการฯ ได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๗ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ถึงอธิบดีกรมศุลกากร (ผ่าน สบพ.) ซึ่งตามข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ อธิบดีกรมศุลกากรต้องวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการ

ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน อธิบดีกรมศุลกากรต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบเว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงาน กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการกระทำละเมิด และรู้ว่านาย ผ. ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ในวันที่อธิบดีกรมศุลกากรได้วินิจฉัยสั่งการ เมื่อไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมศุลกากรมีคำวินิจฉัยสั่งการเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ รายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดถึงปลัดกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องสันนิษฐานว่าอธิบดีกรมศุลกากรได้มีคำวินิจฉัยสั่งการว่านาย ผ. รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เจ็ดวัน คือ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ และวันดังกล่าวคือวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่นาย ผ. กระทำละเมิด และจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น และเมื่อต่อมา นาย ผ. ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙ ขอให้กรมบัญชีกลาง จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทนาย ผ. จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการที่ นาย ผ. ถึงแก่ความตายในวันดังกล่าว



การที่ผู้ฟ้องคดีนี้มาฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันหรือแทนกันชำระเงิน นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี แม้จะเป็น การยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ ถึงความตายของนาย ผ. และรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนต่อนาย ผ. เนื่องจากวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นวันเสาร์ และวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นวัน อาทิตย์ ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ แต่ก็เป็นกรยื่นฟ้องเมื่อพ้น กำหนดสิบปี นับแต่วันที่นาย ผ. ได้กระทำละเมิดตนแล้ว

- **พ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง :** คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๘/๒๕๔๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ออกคำสั่งเรียกค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้น กำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึง การละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชำระค่าสินไหมทดแทน ตามที่มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสิ้นสุดลง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเมื่อพ้นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวแล้ว จึงเป็น การออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- **อายุความหนึ่งปีนับแต่มีคำสั่งตามความเห็น ของกระทรวงการคลัง :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ที่ อ. ๗๒/๒๕๕๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมสรรพากร) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนนั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการอันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้เป็นช่องทางกระทำการโดยทุจริตนำเช็คของบุคคลภายนอก ที่มีได้สั่งจ่ายมาสลับสับเปลี่ยนกับเงินภาษีอากรที่เก็บไว้ เพื่อจะนำส่งคลัง ทั้งมิได้ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดี ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

● **ใช้สิทธิเรียกร้องเกินกว่าสิบปี :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๒ โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายพิเศษ



ที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยาย ดังนั้น เมื่อนับจากวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ อันเป็นวันทำละเมิดถึงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมศุลกากร) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี (ศุลการักษ์) นำเงินค่าสินไหมทดแทนไปชำระแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเวลาทีล่วงเลยเกินกว่าสิบปีแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความ ตามนัยมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะปฏิเสธการใช้สิทธิเรียกร้องนั้นได้ คำสั่งเฉพาะในส่วนดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทสรุป

- เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ทันทีที่เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย

- ไม่อาจใช้สิทธิออกคำสั่งให้ทายาทชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

- ต้องฟ้องต่อศาล ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

- ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิด

(ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

- เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน

- หน่วยงานของรัฐยังคงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

- หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สารบัญหัวข้อสำคัญ
การกำหนดค่าเสียหาย
อันเกิดจากการกระทำละเมิดในทางปกครอง

หลักการสำคัญ (น. ๒๑๔)

แนวทางการพิจารณาของศาลในการกำหนดค่าเสียหาย (น. ๒๑๖)
ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหาย
(น. ๒๒๐)

- ความเสียหายแก่สิทธิ (น. ๒๒๐)
 - ความทุกข์ใจ (น. ๒๒๓)
 - ค่าเสียหายจากการที่รถยนต์ของกลางไม่ได้อยู่ในสภาพเดิม (น. ๒๒๔)
 - ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (น. ๒๒๖)
- ค่าเสียหายอันเกิดจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง (น. ๒๒๘)
 - ค่าเสียหายเพื่อชดเชยที่ดินที่เสียไปเพื่อการพัฒนา (น. ๒๒๙)
 - ความเสียหายที่ต้องสูญเสียเงินกับการรับจ้างนองที่ดิน (น. ๒๓๐)
 - ค่าเสียหายเพื่อความเป็นธรรมจากการที่ไม่ได้เลื่อนระดับ (น. ๒๓๒)

บทสรุป (น. ๒๓๕)



หลักการสำคัญ

ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด โดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น

รวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ

เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิม

หรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้

ซึ่งกระทำได้สองประการ คือ

การคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา และการใช้ค่าเสียหาย

ทั้งการที่ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกกระทำละเมิด

ก็เพื่อเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น

แก่ผู้ถูกกระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ได้ประสงค์ที่จะลงโทษผู้กระทำละเมิด

ส่วนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น กฎหมายกำหนดให้ศาลวินิจฉัย

ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

และค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน คือ

ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายนั้น

เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ

แล้วก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น

ซึ่งผู้ถูกกระทำละเมิดเรียกให้ผู้กระทำละเมิด

ชดเชยค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้

(คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๗๒/๒๕๕๐)

บทที่ ๖
การกำหนดค่าเสียหาย
อันเกิดจากการกระทำละเมิดในทางปกครอง

ความเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ได้แก่ ความเสียหาย แก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิ อย่างหนึ่งอย่างใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ซึ่งผู้ทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ ผู้เสียหาย โดยการชดเชย “ค่าเสียหาย” มีความมุ่งหมาย เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนเมื่อยังไม่ถูกทำ ละเมิด โดยถือเป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดตามควรแก่ พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๒}

^{๓๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรง แห่งการละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหาย ต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหาย อันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย



แนวทางการพิจารณาของศาลในการกำหนดค่าเสียหาย

แนวปฏิบัติของศาลยุติธรรม การกำหนดค่าเสียหาย ถือหลักการชดเชยความเสียหายตามความเป็นจริงและต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด โดยผู้เสียหายมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และความเสียหายทั้งหมดที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องได้ คือ ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน ค่าเสียหายที่ไม่อาจคิดเป็นตัวเงินได้ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา ค่าปลงศพ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะทำมาหาได้เพราะไม่อาจประกอบการทำงาน สิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในปัจจุบันและในเวลาอนาคต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๒/๒๕๐๗)

กรณีมีความเสียหายเกี่ยวกับร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพเกิดขึ้น ผู้เสียหายอาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ตาม มาตรา ๔๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๓}

^{๓๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๖ วรรคหนึ่ง ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหาย จะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความที่เสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึง ทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญาหรือได้เริ่มฟ้องคดี ตามสิทธินั้นแล้ว

เช่น ค่าทบทวนทุกขัณฑ์ทรมานในการถูกทำร้ายร่างกาย ค่าที่ต้อง
ทุพพลภาพตลอดชีวิต ต้องตัดขาดพิการตลอดชีวิต ค่าที่ต้อง
เสียโฉม มีรอยแผลเป็นบนใบหน้า ค่าเสียหายที่โจทก์ถูกจำเลย
ข่มขืนกระทำชำเรา ค่าเสียหายเพราะร่างกายพิการทำให้
สังคมรังเกียจ อับอายขายหน้า ไม่ได้เล่นกีฬา ไม่ได้สมรส
การขาดหรือสูญเสียความสุขสำราญจากความรู้สึกที่ดี เช่น
คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๒๒๐/๒๕๓๙ แม้เกิดเหตุแล้วโจทก์
ยังสามารถสอนหนังสือได้ แต่การที่โจทก์ต้องทุพพลภาพเป็น
อัมพาตตั้งแต่คอลงไป จึงทำได้แต่เพียงสอนหนังสืออย่างเดียว
ทั้ง ๆ ที่ความรู้ความสามารถของโจทก์สามารถก้าวหน้าไป
ในทางวิชาการ และดำรงตำแหน่งผู้บริหารได้ ถือได้ว่าโจทก์
สูญเสียความสามารถประกอบการงานในอนาคต และการที่โจทก์
ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ต้องรักษาตัวไปตลอดชีวิต
ไม่สามารถสมรสและมีบุตรได้ อนาคตทางการงานไม่อาจ
เจริญก้าวหน้าไปตามปกติ โจทก์ต้องได้รับความทุกข์ทรมาน
แสนสาหัสทั้งร่างกายและจิตใจไปตลอดชีวิต จึงได้รับค่าเสียหาย
ในส่วนที่เป็นค่าทุกข์ทรมานอีกส่วนหนึ่ง

สำหรับการกำหนดความเสียหายจากการกระทำ
ละเมิดในทางปกครอง มิได้แตกต่างจากหลักที่ศาลยุติธรรม
นำมาใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดถึง
การชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดไว้ จึงต้องนำหลัก



ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ มาใช้บังคับได้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชน กล่าวคือ การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิด ในส่วนของค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน คือ ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น ผู้ถูกกระทำละเมิดมีสิทธิเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ และค่าเสียหายที่จะพึงได้รับการชดเชยจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดหรือจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง เช่น

- กรณีที่อำเภอได้ชำระค่าเต็นท์ให้แก่นาย พ. ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดี และนาย พ. ได้ออกใบเสร็จรับเงินให้ไว้ ถือว่าอำเภอได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีครบถ้วนตามสัญญาซื้อขายเต็นท์แล้ว ตามมาตรา ๓๑๕ และมาตรา ๘๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๔} ส่วนการที่อำเภอ

^{๓๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๑๕ อันการชำระหนี้นั้น ต้องทำให้แก่ตัวเจ้าหนี้ หรือแก่บุคคลผู้มีอำนาจรับชำระหนี้แทนเจ้าหนี้ การชำระหนี้ทำให้แก่บุคคลผู้ไม่มีอำนาจรับชำระหนี้นั้น ถ้าเจ้าหนี้ให้สัตยาบันก็นับว่าสมบูรณ์

(มีต่อหน้าถัดไป)

ได้ออกเช็คสั่งจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ (๑) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. ๒๕๒๐ นั้น แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวก็มีใช้ผลโดยตรงจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของอำเภอ อำเภอจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะละเมิดที่ตัวแทนของตนได้ยกยอกเงินตามเช็คดังกล่าวไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๔/๒๕๕๐)

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ) ชดใช้ค่าเสียหายเป็นดอกเบี้ยเงินกู้สหกรณ์ ในมูลหนี้ที่ผู้ฟ้องคดีกู้เงินมาเพื่อชำระค่าเช่าซื้อรถยนต์เพราะทราบว่าจะได้รับเงินจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ศาลวินิจฉัยว่าการทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์เกิดจากความสมัครใจของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับวันที่ทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์เป็นวันก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับค่าชอรับเงินจากผู้ฟ้องคดีและก่อนวัน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๔)

มาตรา ๘๒๐ ตัวแทนหรือตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทนซึ่งได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน



ครบกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้จ่ายเงิน อีกทั้งวันที่กู้เงินสหกรณ์ก็เป็นวันก่อนที่จะพ้นกำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และจำนวนเงินที่จะได้รับจากกองทุนฯ ก็ไม่เพียงพอจะชำระหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะกู้เงินสหกรณ์เพื่อชำระหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อรถยนต์โดยยินยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๘ ให้แก่สหกรณ์อยู่ก่อนแล้ว การเสียดอกเบี้ยไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงมิใช่ค่าเสียหายอย่างอื่น ตามนัยมาตรา ๒๒๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒/๒๕๕๒)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหาย

● **ความเสียหายแก่สิทธิ** : สิทธิที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองไว้ เช่น สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศหรือเกียรติคุณของบุคคลตามมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิทธิตามมาตรา ๔๒๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิตามมาตรา ๓๒๖ ถึง มาตรา ๓๒๘ ประมวลกฎหมายอาญา สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในทางราชการ

ที่จะได้รับการแต่งตั้งเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗/๒๕๔๗) สิทธิที่จะได้เข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณอายุ ก่อนกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๘/๒๕๕๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๙/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ และฐานกระทำการอันเป็นผู้ประพฤติชั่ว อย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน) จึงมีคำสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ ต่อมาคณะกรรมการอุทธรณ์มีมติให้ลดโทษเป็น ลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ซึ่งสำนักงาน ก.ค. มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๑ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว กรณีถือเสมือนว่า สถานภาพความเป็นข้าราชการครูของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ ตลอดระยะเวลาในระหว่างที่ถูกไล่ออกจากราชการเสมือนเป็น ผู้ถูกสั่งพักราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงขอที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ อื่นใดที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย รวมถึงสิทธิในการได้รับเงินเดือน เต็มจำนวน ตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เบิกจ่าย



เงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวนตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยจ่ายเงินเดือนให้อีกครั้งหนึ่งของเงินเดือนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกลับเข้ารับราชการ และเมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คัดค้านเพื่อขอค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้น คดีในส่วนนี้จึงเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๔/๒๕๕๑ เมื่อพ้นตำราวจตรี ส. ทราบอยู่แล้วว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเรียกร้องค่าเสียหายจากคู่กรณีชาวต่างชาติเนื่องจากรถยนต์ของตนถูกเฉี่ยวชน ซึ่งในบันทึกการเปรียบเทียบมีการบันทึกข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ นามสกุล อายุ สัญชาติ เลขที่หนังสือเดินทาง โรงแรมที่พัก ชื่อบิดาและมารดาของคู่กรณีชาวต่างชาติ แต่กลับมิได้บันทึกข้อมูลเลขที่หนังสือเดินทางและชื่อโรงแรมที่พักให้ชัดเจนในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดี จึงถือได้ว่าพ้นตำราวจตรี ส. มิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีฯ ดังนั้นเมื่อพ้นตำราวจตรี ส. ไม่บันทึกการเปรียบเทียบไว้ในสมุดบันทึกประจำวันให้ชัดเจน ประกอบกับที่สถานีตำรวจภูธรไม่ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้ข้อมูลเกี่ยวกับคู่กรณีชาวต่างชาติ

สำหรับใช้ในการดำเนินคดี กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถ ฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายได้ และเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าเสียหายจากการซ่อมแซม รถยนต์ แต่ทั้งนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีส่วนบกพร่องอยู่ด้วย โดยมีได้ ทักท้วงหรือขอแก้ไขเพิ่มเติมบันทึกประจำวันก่อนจะ ลงลายมือชื่อและมีส่วนกระทำผิดตามพระราชบัญญัติ จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ควรได้รับ ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน

- **ความทุกข์ใจ :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๓๗๒/๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเคยใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการ รักษาพยาบาลของนาง ส . มารดาของผู้ฟ้องคดีหลายครั้ง เจ้าหน้าที่กีดกันไม่ให้เบิกได้ตลอดมา แต่ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดี ลาออกจากราชการเป็นข้าราชการบำนาญ เจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมส่งเสริมการเกษตร) กลับไม่อนุมัติให้เบิกเงิน ค่ารักษาพยาบาลดังกล่าว เพราะเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับ ตัวบุคคลและให้ผู้ฟ้องคดีแสดงเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อยืนยันตัวบุคคล ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเคยใช้สิทธิ เบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของนาง ส . มารดาหลายครั้ง เจ้าหน้าที่กีดกันไม่ให้เบิกได้ตลอดมา แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแล้วเชื่อว่านาง ส.



เป็นมารดาของผู้ฟ้องคดี และหากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เบิกจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่เคยได้รับ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้อง กระทำการใด ๆ เพื่อพิสูจน์สิทธิในการได้รับเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลดังกล่าว ดังนั้น ค่าใช้จ่าย ในการเดินทางเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและติดต่อ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันจำเป็นต่อการพิสูจน์สิทธิจึงเป็น ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอันเกิดจากการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี

สำหรับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจาก ความทุกข์ใจเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเบิกค่ารักษา พยาบาลของมารดาได้นั้น ความทุกข์ใจเป็นความเสียหาย ที่มีใช้ตัวเงิน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดี ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา ผู้ฟ้องคดีจึงเกิด ความทุกข์ใจนั้น ความทุกข์ใจดังกล่าวเป็นเพียงอารมณ์ ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย หรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี หรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้

● ค่าเสียหายจากการที่รถยนต์ของกลางไม่ได้ อยู่ในสภาพเดิม : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๒-๒๘๓/๒๕๕๑ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

(สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีได้รับรถยนต์มาโดยการกระทำผิด จึงยึดไว้เป็นของกลางและครอบครองไว้ โดยมีได้นำส่งพนักงานสอบสวนโดยพลัน และต่อมาพนักงานสอบสวนได้ส่งมอบรถยนต์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ (กรมศุลกากร) ตีราคาประเมินอากรและเก็บรักษารถยนต์ไว้ แต่เมื่ออัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่สั่งฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงขอรับรถยนต์คืนดังกล่าวคืน ปรากฏว่ารถยนต์ได้รับความเสียหายและอยู่ในสภาพที่เสื่อมสภาพ เสื่อมความนิยม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย ศาลวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีอำนาจยึดรถยนต์ของกลางไว้ จะต้องใช้ความระมัดระวังตรวจสอบตราของกลางให้อยู่ตามสภาพเดิมและต้องทำบัญชีของกลางไว้เป็นหลักฐานตามระเบียบ การที่รถยนต์ของกลางได้รับความเสียหายในขณะที่อยู่ในความดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่ถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการละเมิดต่อเจ้าของรถยนต์ที่ถูกยึด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนเกียร์และคลัตช์ รวมทั้งค่าซ่อมแซมเครื่องยนต์และค่าเสียหายจากการที่ตัวถังรถมีร่องรอยขีด

และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ ปลอมแปลงเลขไม่ดูแลรักษารถยนต์ตามประมวลระเบียบ เป็นเหตุให้อุปกรณ์ในรถยนต์ได้รับความเสียหายด้วยนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๓ ย่อมต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายชดใช้ราคาอุปกรณ์



รถยนต์ที่สูญหายเช่นกัน (สำหรับความเสียหายที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในรถยนต์ ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ในประเด็นนี้ และศาลปกครองชั้นต้นมิได้มีคำพิพากษาไว้ จึงไม่มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดต้องวินิจฉัย)

● **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ : คำพิพากษา**

ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๔/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ทำการก่อสร้างฝายน้ำล้นคอนกรีตเสริมเหล็ก และขุดลอกลำห้วยหน้าฝาย โดยได้ขุดดินด้านทิศตะวันออกของที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ รุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และนำดินที่ขุดดังกล่าวมาถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย ดังนี้

- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ทราบจำนวนเนื้อที่ดินที่ถูกรุกล้ำเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอันเกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี โดยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าวยอมมิใช่มีเพียงค่ารังวัดที่ดินที่มีใบเสร็จรับเงินจากสำนักงานที่ดินเท่านั้น แต่รวมถึงค่าพาหนะในการติดต่อกับสำนักงานที่ดินและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น ๆ ด้วย

- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอาญาและการฟ้องคดีต่อศาล แม้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียไปจริง แต่ก็เป็นเพียงค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องจ่ายเพื่อการรักษาประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี มิใช่ความเสียหายโดยตรงที่เกิดจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี

- ค่าเสียโอกาสในการทำนา มิใช่หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเพียงปีที่เกิดเหตุละเมิดและผู้ฟ้องคดีเพียงปีเดียว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะได้รับค่าเสียหายส่วนนั้นนับแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะอยู่ในวิสัยที่จะทำนาได้ดังเดิม

- ค่าเสียโอกาสจากการปลูกผักหลังการเก็บเกี่ยวข้าว เมื่อปรากฏว่าราษฎรที่มีที่นาอยู่ใกล้เคียงบริเวณที่มีการขุดลอก ลำห้วยต่างยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยปลูกพืชผักหลังการเก็บเกี่ยวข้าว จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

- ค่าเสียหายจากการที่ไม่อาจใช้ทางสาธารณประโยชน์ขนส่งพืชผลทางการเกษตรออกสู่ตลาดและสัญจรไปมาได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังใช้ทางสาธารณประโยชน์ขนส่งพืชผลทางการเกษตรออกสู่ตลาดและสัญจรไปมาได้ ทั้งยังมีทางสาธารณประโยชน์เส้นอื่นที่สามารถใช้สัญจรเข้าออกที่นาของตนเองได้ จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

- ค่าเสียหายจากการที่ที่ดินเสื่อมราคาของความเป็นชุมชนเมืองและเสียโอกาสที่จะขายที่ดินได้ราคาดี เพราะทางสาธารณประโยชน์ถูกทำลาย มิใช่ความเสียหายซึ่งตามปกติธรรมดาย่อมเกิดขึ้น หรือเป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดถนนสาธารณประโยชน์เป็นลำห้วย อันเป็นการเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง โดยไม่ดำเนินการตามระเบียบ



กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้

● **ค่าเสียหายอันเกิดจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง :**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔/๒๕๕๒ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกอบคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งผู้เสียหายย่อมเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนค่าเสียหายที่จะพึงได้รับการชดเชย จะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดเชยเงินค่าตอบแทนรายเดือน และเงินค่าตอบแทนในระหว่างที่รักษาการในช่วงการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชุดใหม่แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นค่าเสียหายจากการเสียโอกาสในการได้รับการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ส่วนค่าเสียหายอันเกิดจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงเป็นเพียงการคาดหมาย

และไม่อาจพิสูจน์ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงได้แน่นอน ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ให้ไม่ได้

● **ค่าเสียหายเพื่อชดเชยที่ดินที่เสียไป**
เพื่อการพัฒนา : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐/๒๕๕๒ การขุดลอกขยายความกว้างของลำห้วยและการก่อสร้างคันดินเป็นถนนเลียบตลอดแนวสองฝั่งลำห้วยที่รูกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมชลประทาน) ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายหรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินแต่อย่างใด ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินราคาตารางวาละ ๑๐๐ บาท โดยไม่ปรากฏว่าในช่วงเวลาที่มีการกระทำละเมิดได้มีการซื้อขายที่ดินในละแวกใกล้เคียงต่างจากราคาประเมินดังกล่าวแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับประโยชน์จากโครงการ แต่ชาวบ้านในละแวกนั้นต่างได้รับประโยชน์กันทั่วทุกคน ไม่ใช่เฉพาะแต่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงนำประโยชน์ในส่วนนี้ไปหักถอนออกจากค่าเสียหายไม่ได้ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกรูกล้ำ ๑,๓๓๙ ตารางวา จึงมีราคา ๑๓๓,๙๐๐ บาท แต่เนื่องจากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียไปนั้นมีเนื้อที่จำนวนถึง ๓ ไร่ ๑ งาน



๓๙ ตารางวา ทำให้เนื้อที่คงเหลือที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์ทำนาได้ตามปกติมีเพียง ๒ ไร่ ๑ งาน ๖ ตารางวา ซึ่งอาจไม่เพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีจะประกอบอาชีพทำนาในที่ดินแปลงเดิมได้อีกต่อไป และทำให้ต้องไปหาซื้อที่ดินแปลงใหม่ ซึ่งอาจมีราคาสูงกว่าจำนวนเงินที่ได้จากการชดเชยจากทางราชการ หรืออาจต้องเปลี่ยนวิถีชีวิตไปประกอบอาชีพอย่างอื่น กรณีจึงถือได้ว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวได้สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร จึงกำหนดให้ใช้ราคาที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินข้างต้น เป็นเงิน ๖๖,๙๕๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๐๐,๙๕๐ บาท

● **ความเสียหายที่ต้องสูญเสียเงินกับการรับจำนองที่ดิน :** คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘/๒๕๕๒ นาง ณ. ปลอมโฉนดที่ดินนาง ม. ขึ้นทั้งฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดิน แล้วนำไปแอบอ้างต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร) ว่าตนเป็นนาง ม. เพื่อยื่นขอจดทะเบียนจำนองกับผู้ฟ้องคดี การจดทะเบียนจำนองดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องสูญเสียเงินกับการรับจำนองที่ดิน กรณีถือว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมที่ดิน) ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิด

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ศาลย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะวินิจฉัยจำนวนค่าสินไหมทดแทน โดยพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจรับซื้อฝากและรับจำนองที่ดิน ซึ่งดำเนินกิจการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยวิสัยและพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ย่อมต้องใช้ความระมัดระวังรอบคอบถึงความน่าเชื่อถือของผู้จำนองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการให้กู้ยืมเงินเป็นจำนวนมากเช่นนี้ ยิ่งต้องใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ การที่ผู้ฟ้องคดีให้นายหน้าที่มีส่วนได้เสียและได้ประโยชน์จากการจำนองเป็นผู้ไปติดต่อกับผู้จำนองเอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจำนองที่ดินพิพาทเป็นไปโดยไม่ชอบ ดังนั้น ความเสียหายจากการจดทะเบียนจำนอง ก็มีสาเหตุจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมด แต่ควรต้องรับผิดชอบในความเสียหายเพียง ๓ ใน ๔ ส่วน และเมื่อความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียเงินจากการรับจำนอง คือวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ จึงถือว่ามูลละเมิดเกิดขึ้นในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป



● **ค่าเสียหายเพื่อความเป็นธรรมจากการที่ไม่ได้**

เลื่อนระดับ : คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๕๐ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ อธิการบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผน แต่ต่อมาได้แต่งตั้งบุคคลอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานดังกล่าวแทน และเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานส่วนอื่นว่างลง ก็ได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่กลับแต่งตั้งให้ข้าราชการอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานที่ว่างนั้นโดยอ้างความอาวุโสและความเหมาะสม ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบัน และมีความเห็นว่า “ถึงแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการย้ายสลับตำแหน่ง แต่การที่แต่งตั้งให้ผู้ใดบังคับบัญชาขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน ในขณะเดียวกัน ได้ย้ายผู้บังคับบัญชาให้ลงไปเป็นผู้ใดบังคับบัญชา น่าจะไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าหากมีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันว่างลงให้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรก” แต่เมื่อตำแหน่งหัวหน้างานว่างลง ผู้ฟ้องคดีก็มิได้รับแต่งตั้งจึงยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งตามมติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ฯ ซึ่งนำมาใช้กับการพิจารณาร้องทุกข์ของ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์

ประจำมหาวิทยาลัย ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสอง ของกฎหมาย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ให้เป็นอำนาจของอธิการบดีที่จะสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม.อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ ในโอกาสแรกที่ได้ทำได้ ดังนั้น เมื่ออธิการบดีได้รับทราบมติดังกล่าวแล้ว จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานในลำดับแรก แต่กลับแต่งตั้งให้บุคคลอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในส่วน of คำสั่งใหม่ทดแทนที่จะชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่ออธิการบดีได้มีคำสั่งเลื่อนระดับ ๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔ ซึ่งหากได้มีการเสนอแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างานตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับการเลื่อนระดับเร็วมากขึ้นกว่านี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับล่าช้าทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบต่อขั้นต่างของระดับเงินเดือน กล่าวคือ ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการระดับ ๖ ได้รับเงินเดือนเดือนละ ๒๒,๔๙๐ บาท



หากผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับ ๗ จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนเดือนละ ๒๓,๗๑๐ บาท ซึ่งมีผลต่างกับเดือนละ ๑,๒๒๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนระดับล่าช้าประมาณ ๑๐ เดือน (วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔) ผู้ฟ้องคดีจึงควรที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องจากผลกระทบต่อชั้นต่างของเงินเดือนเป็นเงิน ๑๒,๒๐๐ บาท

บทสรุป

- ในคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียหายย่อมเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะที่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองตลอดจนค่าเสียหายที่พึงจะได้รับการชดใช้ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง

- การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการละเมิดนั้นเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดไว้
ย่อมนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
มาใช้บังคับได้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายมหาชน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔/๒๕๕๒)

- ค่าเสียหายที่ศาลปกครองวินิจฉัยให้ผู้ถูกระทำละเมิดมีสิทธิได้รับ เช่น สิทธิที่จะได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนจากการออกคำสั่งไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบ ค่าเสียโอกาส ค่าพาหนะ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการส่วนค่าเสียหายจากความทุกข์ใจเป็นความเสียหายที่ไม่ใช้ตัวเงิน ความทุกข์ใจเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น และค่าเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงเป็นเพียงการคาดหมายและไม่อาจพิสูจน์ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้แน่นอน ศาลไม่กำหนดให้

สารบัญหัวข้อสำคัญ
เงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิดในทางปกครอง

หลักการสำคัญ (น. ๒๔๐)

๑. เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี (น. ๒๔๒)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไข

การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี (น. ๒๔๓)

● ขั้นตอนดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง (น. ๒๔๓)

● ผู้รับจ้างไม่เป็นผู้เสียหายจากการถมที่ดินที่รับจ้าง (น. ๒๔๕)

● ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (น. ๒๔๖)

● ผู้รับโอนกิจการ ไม่เป็นผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลย

ต่อหน้าที่ (น. ๒๔๗)

● เสียหายจากการที่หน่วยงานไม่รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง (น. ๒๔๘)

● ราษฎรอาศัยอยู่ในพื้นที่ แต่ไม่ได้รับผลกระทบจาก
การออกคำสั่ง (น. ๒๔๙)

**๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย
ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด (น. ๒๕๑)**

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขการดำเนินการ

ตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย (น. ๒๕๕)

● คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้กำลังใหม่ทดแทน (น. ๒๕๕)

● ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ต้องอุทธรณ์ (น. ๒๔๗)



๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี (น. ๒๕๘)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย (น. ๒๖๐)

- ขอให้สั่งหน่วยงานทางปกครองอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา (น. ๒๖๐)
 - คำขอไม่ใช่คดีปกครอง (น. ๒๖๑)
 - หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (น. ๒๖๒)

๔. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี (น. ๒๖๓)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาในการฟ้องคดี (น. ๒๖๘)

- เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่และไม่มีคำสั่งตามที่ขอจนเกิดความเสียหาย (น. ๒๖๘)
 - คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหาย (น. ๒๗๐)
 - หน่วยงานทางปกครองละเลยไม่ใส่ใจเจ้าหน้าที่ในสังกัด (น. ๒๗๑)
 - หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ (น. ๒๗๓)
 - หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ทำให้เสียสิทธิประโยชน์ที่ควรได้ (น. ๒๗๕)
 - เสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองไม่รับหนังสืออุทธรณ์ (น. ๒๗๖)
 - เสียหายจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ต่อมาเปลี่ยนคำสั่งเป็นลดขั้นเงินเดือน (น. ๒๗๗)
 - การใช้สิทธิในฐานะเจ้าของทรัพย์สินติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืน (น. ๒๗๗)
 - ความเสียหายมีอยู่อย่างต่อเนื่อง (น. ๒๗๙)
 - ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตายต้องฟ้องทายาท (น. ๒๘๐)

๕. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล (น. ๒๘๑)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขค่าธรรมเนียมศาล (น. ๒๘๔)

- ยกเว้นค่าธรรมเนียมบางส่วน (น. ๒๘๔)
- ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเพียงเท่าที่เห็นว่าน่าจะได้ความเสียหาย

(น. ๒๘๕)

๖. เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล (น. ๒๘๖)

ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเงื่อนไขข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล (น. ๒๘๘)

- เปลี่ยนแปลงคำขอ แต่ข้อพิพาทประเด็นเดียวกัน (ฟ้องซ้ำ) (น. ๒๘๘)
- คำฟ้องเรื่องเดียวกัน คู่กรณีเดียวกัน ประเด็นเดียวกัน ศาลวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุเดียวกัน (ฟ้องซ้ำ) (น. ๒๘๙)
- ศาลเคยเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณี ในระหว่างพิจารณาได้ฟ้องอีกในเหตุเดียวกัน (ฟ้องซ้อน) (น. ๒๙๐)

บทสรุป (น.๒๙๒)



หลักการสำคัญ

ในการตรวจคำฟ้องเพื่อมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองชอบที่จะพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงว่า คดีพิพาทตามฟ้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ และการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กำหนดหรือไม่เท่านั้น ถ้าเห็นว่าคดีพิพาทตามฟ้องนั้น เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และการฟ้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนด ก็ชอบที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ขาดประเด็นพิพาทหรืออรรถนัยหนึ่งประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดีต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าคดีพิพาทตามฟ้องนั้นเป็นคดี ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือการฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนด ก็ชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ในการดำเนินการตามขั้นตอนนี้ ศาลปกครองอาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยประเด็นพิพาท หรืออรรถนัยหนึ่งประเด็นที่เป็นเนื้อเรื่องแห่งคดีได้ไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗/๒๕๕๑)

บทที่ ๗

เงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิดในทางปกครอง

การฟ้องคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด นอกจากจะต้องพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลทั้งในด้านพื้นที่และในด้านเนื้อหา (ลักษณะของข้อพิพาท) คือ จะต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ยังต้องพิจารณาเรื่อง “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง” ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้ด้วย ซึ่งจำแนกเงื่อนไขการฟ้องคดีได้ดังนี้

๑. เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี
๒. เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด
๓. เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี
๔. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี
๕. เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล



๖. เจื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล และเจื่อนไขอื่น ๆ

๗. เจื่อนไขเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นส่งศาล

๑. เจื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องเป็นผู้มีส่วน

ได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้อง ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ และรวมถึง ผู้เข้ามาแทนที่หรือผู้มีส่วนได้เสียกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย เช่น ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิ ของคู่กรณี เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน แต่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา ของศาลผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ร้องอยู่ในฐานะคู่สมรส และเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๖๒๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสิทธิ เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘/๒๕๕๒)

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เสียหายจะต้องฟ้อง หน่วยงานของรัฐ โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่แล้วเกิดความเสียหาย แก่เอกชนให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีในชั้นศาล หากผู้เสียหาย ฟ้องเจ้าหน้าที่ ถือว่าไม่มีสิทธิฟ้องคดี

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี**

- ขั้นตอนดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง :
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๕/๒๕๕๖ เมื่อเกิดความเสียหาย



กำหนดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้น คณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ตามข้อ ๘ ของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยัง ผู้แต่งตั้งตามข้อ ๑๖ ของระเบียบฯ ดังกล่าว คำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดจึงเป็น ขั้นตอนในการดำเนินงาน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำ ละเมิดและมีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จำนวนเท่าใด อันเป็นขั้นตอนดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง มิได้มีผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี่ยงได้ จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๓/๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้กำหนดเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ เพื่อให้การกำหนดเงินเพิ่ม มีมาตรฐานเดียวกัน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (กระทรวงการคลัง) มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงกลาโหมเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินการของหน่วยงานที่ได้มีหนังสือถึงกัน

เป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง ดังนั้น เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีคำสั่งออกสู่ภายนอกแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้ความตกลงกับกระทรวงกลาโหม ในการกำหนดตำแหน่งที่ได้รับเงินเพิ่มด้วย จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

● ผู้รับจำนองไม่ใช่ผู้เสียหายจากการถมที่ดิน
ที่รับจำนอง : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงชนบท) กระทำละเมิด โดยเข้าไปทำการถมดิน ทำถนนเข้าหมู่บ้านผ่านที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีรับจำนองไว้ ทำให้ที่ดินแคบลงและที่ดินที่เหลืออยู่เสื่อมราคา แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องบังคับจำนองและศาลจังหวัดเชียงใหม่มีคำพิพากษาให้ทายาทของผู้จำนองชำระเงิน พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี หากไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วนให้ยึดที่ดินที่รับจำนอง พร้อมสิ่งปลูกสร้างออกขายทอดตลาด หากได้เงินไม่พอให้ยึดทรัพย์มรดกของผู้จำนองออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บังคับจำนอง และการที่ผู้ฟ้องคดีรับจำนองไว้ก็เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้จากผู้จำนอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเพียงได้รับชำระหนี้เป็นเงินจากการขายทอดตลาดที่ดินที่รับจำนองเท่านั้น ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าการถมดินในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี



รับจำนองไว้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิด จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● **ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๕/๒๕๕๐ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้อง เจ้าหน้าที่ไม่ได้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงมหาดไทย) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (พัฒนาการจังหวัด) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (พัฒนาการอำเภอ) ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ได้กระทำ ไปในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำฟ้อง โดยมีคำขอบังคับให้ร่วมกัน ชดเชยค่าเสียหายและปรากฏตามข้อกล่าวอ้างในอุทธรณ์ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๕ ไม่ดำเนินการจัดส่งผลิตภัณฑ์ของผู้ฟ้องคดีเข้าสู่ กระบวนการคัดสรรสุดยอดหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ตามระเบียบของการคัดสรรมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อันถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากการกระทำดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย

จากหน่วยงานทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ในกรณีนี้ได้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (กรมการพัฒนาชุมชน) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แม้จะเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และมีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม ก็เป็นเพียงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภาครัฐ ให้ปฏิบัติการทั้งหลายเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำละเมิดตามฟ้องแต่อย่างใด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้นก็หาได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำอันเป็นมูลละเมิดแต่อย่างใดเช่นกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● ผู้รับโอนกิจการไม่เป็นผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ : คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๓/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ นาย อ. กระทำผิดตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยดัดแปลงห้องเรียน จ้างครูไม่มีวุฒิการศึกษาตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดและไม่ได้รับอนุญาตให้บรรจุจากผู้อนุญาต ครูสอนไม่ครบทุกชั้นเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอนไม่ครบ และไม่นำเงินอุดหนุนมาจ่ายเป็นเงินเดือนครู ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับโอนโรงเรียนคืนจากนาย อ. เสียหายจาก



การที่จังหวัดแจ้งให้เสียค่าปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีโอนขายกิจการโรงเรียนให้นาย อ. และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสืออนุญาตให้โอนโรงเรียนได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีความเกี่ยวข้องกับโรงเรียนในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย แม้หากผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่อ้าง และแม้ผู้ฟ้องคดีจะให้นาย อ. โอนกิจการโรงเรียนคืนให้ผู้ฟ้องคดีในภายหลังก็ตาม ก็ไม่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● เสียหายจากการที่หน่วยงานไม่รับหนังสือ

อุทธรณ์คำสั่ง : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ละเลยต่อหน้าที่ไม่รับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นเพื่อหาผู้มีสิทธิเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคาหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหาย โดยไม่ได้โต้แย้งว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น เนื่องจากมีข้อเสนอทางด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามที่ได้กำหนดในประกาศประกวดราคา เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างใด จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและขอให้

เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงไม่เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เป็นคดีพิพาท
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก
การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น
เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการไม่รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคา
และได้รับความเสียหายในค่าใช้จ่ายอื่น ๆ จึงเป็นผู้ได้รับความ
เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย
โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● **ราษฎรอาศัยอยู่ในพื้นที่ แต่ไม่ได้รับผลกระทบ**
จากการออกคำสั่ง : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๒/๒๕๕๑
ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกองค์การบริหาร
ส่วนตำบล) นำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล
ไปดำเนินการก่อสร้างถนนผ่านเข้าไปในที่ดินของราษฎร
ในหมู่บ้านและที่ธรณีสงฆ์ โดยไม่จ่ายค่าเวนคืนให้แก่เจ้าของ
ที่ดินและค่าพาติกรรมให้แก่วัด อีกทั้งในการจัดซื้อจัดจ้าง
โครงการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวง



มหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายเกี่ยวกับเงินงบประมาณที่นำไปก่อสร้างถนน ดังกล่าว และจ่ายเงินค่าผาติกรรมให้แก่วัด และชดใช้ค่าที่ดิน ให้กับเอกชนที่ถนนตัดผ่าน กรณีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ที่จะนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาล จะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบ โดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการก่อสร้างถนน ตัดผ่านที่ดินของเอกชนนั้น เช่น วัดหรือเอกชนที่ผู้ฟ้องคดี อ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำงบประมาณไปใช้ในโครงการดังกล่าว โดยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว โดยไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. เจื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ วรรคสอง “ในกรณีที่มียกกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด แบ่งออกได้ ดังนี้

๑. การฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน^{๓๔} เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงิน (มาตรา ๑๒) เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลภายนอก และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง

^{๓๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๒



แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

“คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุดหรืออาจอุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. ๒๕๓๙^{๓๖} โดยยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการสั่งการแล้วหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

๒. การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือภายในเวลาที่ขยายออกไป^{๓๗} เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙

^{๓๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๗

^{๓๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๘

วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนก็ได้ หากผู้เสียหายเลือกที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือตามระยะเวลาที่ขยายออกไป แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากหน่วยงานของรัฐไม่พิจารณาคำขอของผู้เสียหายให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

การฟ้องกรณีนี้ ไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ จึงไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. การฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



(๑) ละเมิดจากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- กรณีที่เป็น “คำสั่งอื่น” ที่มีกฎหมายกำหนด ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไว้โดยเฉพาะ จะต้องดำเนินการเช่นนั้น

- กรณีเป็น “คำสั่งทางปกครอง” จะต้อง ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

- กรณี “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี

(๒) กรณีละเมิดจากการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ต้อง ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดี

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับเงื่อนไขการดำเนินการตามขั้นตอน
และวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย**

- คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๐/๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้ทางราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขณะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าส่วนการคลังประมาณเลือนอย่างร้ายแรง ไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด ทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยโอกาสดังกล่าวกระทำการทุจริตเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง



ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เชียงใหม่) ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในนามของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ โดยการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อสังเกต คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ศาลปกครองมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีระบุว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งเสียก่อน จึงเป็นผลมาจากการปฏิบัติตามคำสั่งของ

ผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน จึงต้องถือว่าเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”

- **ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ต้องอุทธรณ์ :**
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ไม่ยอมรับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นเพื่อหาผู้มีสิทธิเสนอราคา อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขาดโอกาสเข้าเสนอราคา ขาดรายได้จากการทำงานจ้างและเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อแบบ ค่าธรรมเนียมค้ำประกันงาน และค่าใช้จ่ายในการติดต่อ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการฟ้องคดีตามข้อพิพาทนี้ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข



ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๓. เจื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องนั้นแล้ว คำฟ้องนั้นจะต้องระบุคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดได้

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ

- กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นคำขอให้ศาลสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

- กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือภายในเวลาที่ขยายออกไป เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นคำขอให้ศาลสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

- กรณีฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นคำขอให้ศาลสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

อย่างไรก็ตาม สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทาละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒



แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เพื่อขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นเพื่อชำระหนี้ตัวเอง โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับเงื่อนไขคำขอ
เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย**

● ขอให้สั่งหน่วยงานทางปกครองอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๕๒ แม้ในการพิพากษาคดีตามข้อพิพาท ศาลปกครองจะมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ แต่การดำเนินการคัดเลือกเพื่อหาผู้มีสิทธิเสนอราคาเป็นอำนาจของคณะกรรมการประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็น

อำนาจของฝ่ายปกครองในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่ประสงค์จะเสนอราคา คำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคา จึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องตามคำขอนี้ได้

● คำขอไม่ใช่คดีปกครอง : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (หัวหน้าพยาบาล โรงพยาบาล) ใช้อำนาจหน้าที่กลั่นแกล้งและเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง ตลอดจนใช้วาจาไม่สุภาพ พุดเสียดสี ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเสื่อมเสียเกียรติยศชื่อเสียง ขอให้ศาลดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้ผู้บริหารสูงสุดของโรงพยาบาลว่ากล่าวตักเตือน พร้อมทั้งสอดส่องดูแลให้เป็นธรรม โดยขอให้ศาลแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีจากการกระทำได้กล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำหนังสือประกาศชี้แจงและติดประกาศไว้ที่แต่ละหน่วยงานของโรงพยาบาล กรณีเป็นคดีเกี่ยวกับการละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องไปดำเนินการฟ้องร้องคดีตามกฎหมายดังกล่าว คำขอของผู้ฟ้องคดีในข้อกล่าวหานี้ จึงมิใช่คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๖) แห่ง



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● **หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจใช้มาตรการ**

บังคับทางปกครองได้ : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๗/๒๕๕๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึง ที่ ๖ ในฐานะผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทุจริตต่อหน้าที่ยกยอกเงินไป เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัด ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินได้ภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกไม่ชำระเงินภายในกำหนด ผู้ฟ้องคดีก็มีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น เพื่อชำระหนี้ได้เองโดยไม่ต้องฟ้องศาลตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองได้รับชำระเงินจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด มิใช่บทบัญญัติที่ให้ทางเลือกแก่หน่วยงานทางปกครองที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือยื่นฟ้องศาลแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อพิพาทนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เองโดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลปกครอง

มีค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี



อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แล้วเสร็จ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๘}

^{๓๘} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามที่ (มีต่อหน้าถัดไป)

นอกจากนั้น ในกรณีที่ฟ้องเป็นคดีพิพาททั้งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) การฟ้องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ และหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามเวลาที่กำหนด เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ระยะเวลาการฟ้องคดีจะแตกต่างกัน กล่าวคือ

- การฟ้องเป็นคดีพิพาททั้งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอ ต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๘)

กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มี เหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น



หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

- การฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ หมายความว่า เมื่อใดที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ภายในสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย จะต้องฟ้องทายาทของผู้ทำละเมิดภายในอายุความมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม^{๓๙} กล่าวคือ จะต้อง

^{๓๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้มีต่อเจ้ามรดก มีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้ยื่นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ทราบแล้วว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก แม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นจะยาวกว่าหนึ่งปี เจ้าหน้าที่ก็ต้องฟ้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก ในขณะที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก อายุความหนึ่งปีก็ยังไม่เริ่มนับ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นทำละเมิด ซึ่งเป็นอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ทำละเมิดได้ เช่น นาย จ. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญาซื้อที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้รับความเสียหาย ถือว่านาย จ. ทำละเมิดเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ต่อมา นาย จ. ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่นาย จ. ทำละเมิด และจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องทายาทของนาย จ. ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑ แม้จะเป็น



การฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึง ความตายของ นาย จ. และรู้ว่ามิสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ก็ตาม แต่ก็เป็นกรณียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ นาย จ. ได้ทำละเมิดแล้ว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๕๑)

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับเงื่อนไขระยะเวลาในการฟ้องคดี**

● **เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่และไม่มีคำสั่ง ตามที่ขอจนเกิดความเสียหาย :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๖๖/๒๕๕๑ กรณีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (พนักงานสอบสวน) อายัดเงินในบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจที่จะยึดไว้ ได้ตามมาตรา ๘๕ และมาตรา ๑๓๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ขอให้เพิกถอนการอายัดเงินดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ พิจารณาหรือมีคำสั่งแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่อาจเบิกถอนเงินในบัญชีเงินฝากได้ กรณี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ไม่พิจารณาเพิกถอนคำสั่งอายัดเงินในบัญชีเงินฝาก และเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องภายใน **เก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ** คือ อย่างช้าภายใน วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ขอให้เพิกถอนการอายัดเงินในบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้รับคำตอบ วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือภายในวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ กล่าวคือ ต้องฟ้องภายในวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี



ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหาย :

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ร้องทุกข์เกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ ตามคำสั่งที่ ๖๔๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ) และเป็นการร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ มีคำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง จึงชอบที่จะเสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัยต่อไป กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และเมื่อไม่ปรากฏว่าสภามหาวิทยาลัยได้มีการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ คือ ภายในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันและภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่

๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

● **หน่วยงานทางปกครองละเลยไม่ใส่ใจเจ้าหน้าที่**
ในสังกัด : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๕/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ละเลยไม่ใส่ใจเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัด เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอาการป่วยทางจิตใช้อาวุธปืนยิงสามีของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีกรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีรู้ถึงอาการป่วยทางจิตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จากคำเบิกความของแพทย์ผู้ทำการตรวจรักษาต่อศาลจังหวัด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้มีคำสั่งจำหน่ายคดี ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒^{๔๐} ก็ตาม และคดีนี้มีใช้การฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้อาวุธปืนยิงสามีของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงไม่อาจนำอายุความ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมสะดุดหยุดลงตามที่

^{๔๐} พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๓ วรรคสอง เมื่อมีเหตุต้องฟ้องคดีใดใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้ายอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลาการฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี

บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๔๑} มาใช้บังคับได้

● **หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ไม่วินิจฉัยอุทธรณ์** : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๖/๒๕๕๑ ฟ้องว่า การที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนาย น. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการใช้อาคารพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ระงับการใช้อาคาร จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง

^{๔๑} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๕๑ วรรคสอง ถ้าคดีอาญาใดได้ฟ้องต่อศาล และได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลด้วยแล้ว แต่คดียังไม่เด็ดขาดอายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๙๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา



ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเจ็ดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ คือภายในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ กรณีจึงต้องถือว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ คือ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ทั้งนี้ โดยมีพักต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ อีกต่อไป แม้ว่าต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องเลื่อนไปเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

● **หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ทำให้**
เสียสิทธิประโยชน์ที่ควรได้ : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๒๕๓/๒๕๕๒ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
(ก.ค.ศ.)) ให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจาก
ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการแต่งตั้ง
และเลื่อนระดับให้ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดี
ต้องสูญเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับต่าง ๆ นั้น เป็นคดีพิพาท
เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า
เกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่ง
ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เลื่อนและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี
ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษาอำเภอ ๗
ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ และมีคำสั่งแก้ไขขึ้นเงินเดือน
และคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่
บริหารการศึกษาระดับพื้นฐานรับเงินเดือน คศ. ๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๔
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่ง
ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดี
มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นการฟ้องคดี
เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒

● **เสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครอง
ไม่รับหนังสืออุทธรณ์ :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๕/๒๕๕๒
ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
(การทางพิเศษแห่งประเทศไทย) ไม่ยอมรับหนังสืออุทธรณ์
คำสั่งไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นเพื่อหาผู้มีสิทธิเสนอราคา
ของผู้ฟ้องคดี ในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นการละเลย
ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดี
ได้รับความเสียหาย ขาดโอกาสเข้าเสนอราคา ขาดรายได้
จากการทำงานจ้างและเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อแบบ ค่าธรรมเนียม
ค่าประกันงานและค่าใช้จ่ายในการติดต่อ จึงขอให้ศาล
มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย
จากการละเลยต่อหน้าที่ กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ
กระทำความผิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่
ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ถือว่า
ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๖
ธันวาคม ๒๕๕๑ ดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้อง
ต่อศาลปกครองชั้นต้น ในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ จึงเป็น
การฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

● **เสียหายจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ**
ต่อมาเปลี่ยนคำสั่งเป็นลดขั้นเงินเดือน : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๘/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการแพทย์) มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ทำการศึกษาวิจัยและนำเสนอผลงานการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการติดตามผู้ป่วยโรคเอดส์ที่ใช้ผลิตภัณฑ์ วี - ๑ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๐ ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการเป็นลงโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น และให้กลับเข้ารับราชการ จึงเป็นคำสั่งหลังสุดที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายทั้งทางร่างกายและจิตใจ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๑

● **การใช้สิทธิในฐานะเจ้าของทรัพย์สินติดตาม**
เอาทรัพย์สินของตนคืน : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๗/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี) ได้จัดทำแผนแก้ไขความเดือดร้อนจากอุทกภัยโดยมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กรมชลประทาน) ออกแบบก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ อาคารระบายน้ำ และชุดลอกคลองกะชีเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมในท้องที่ดังกล่าว โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (หัวหน้าโครงการสำนักงานชลประทานที่ ๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖



(องค์การบริหารส่วนตำบลในเมือง) และนายอำเภอ เป็นผู้กำหนดตำแหน่งและชี้แนวเขตที่ดินที่จะทำการขุดลอก จากการขุดลอกคลองกะชีดังกล่าวดำเนินการตามจุดที่กำหนดและการชี้แนวเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำให้แนวเขตที่ขุดลอกกรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ในสำนวนจะไม่ชัดแจ้งว่า การกระทำตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีรายใด แต่ก็ฟังในเบื้องต้นได้ว่าเป็นการโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เมื่อตามคำฟ้องเป็นการฟ้องว่าขอให้คืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำละเมิดอันเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการฟ้องกรณีการกระทำละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีขอให้คืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สินในคดีนี้นั้น ครอบคลุมทั้งที่ดินส่วนที่ถูกรุกล้ำของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า ยังคงมีสภาพเป็นคลองชลประทานและอยู่ในความครอบครองดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมใช้สิทธิในฐานะเจ้าของทรัพย์สินติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความฟ้องร้องไว้ กรณีมิใช่การฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจนำกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับได้

- **ความเสียหายมีอยู่อย่างต่อเนื่อง :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๘/๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ก่อสร้างฝายน้ำล้น เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาในที่ดินของตนได้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อเนื่องมาโดยตลอดการที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ จนถึงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ในส่วนการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ ถือได้ว่า



เป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

● ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตายต้องฟ้องทายาท :

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔/๒๕๕๑ นาง จ. ซึ่งมีหน้าที่เบิกจ่ายเงิน ได้เบิกเงินไปจากบัญชีของสำนักงานเขตแล้วไม่นำส่งหรือนำจ่าย ต่อมา นาง จ. ช่างตัวตาย และเมื่อฟ้องได้ว่าผู้ฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ได้รู้ถึงความตายของนาง จ. ตามที่ปลัดและรองปลัดกรุงเทพมหานครได้ทราบเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๔ หรืออย่างช้าที่สุดวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่รองปลัดกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน ปลัดกรุงเทพมหานคร ได้รับรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดและสั่งให้ผู้อำนวยการกองกฎหมาย และคดีพิจารณา จึงถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของนาง จ. ซึ่งได้ถึงแก่ความตายแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาง จ. ทำให้สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดี ในฐานะเจ้าหน้าที่อันมีต่อนาง จ. เจ้ามรดกต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๕. เจื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

โดยปกติแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล^{๔๒} เว้นแต่การฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันได้แก่ คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ตามอัตราที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ กล่าวคือ คดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน ๕๐ ล้านบาท ให้คิดค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ ๒ ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับทุนทรัพย์ส่วนที่เกิน ๕๐ ล้านบาทขึ้นไปนั้น จะคิดในอัตราร้อยละ ๐.๑ และหากชนะคดี ศาลก็จะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้ทั้งหมดหรือบางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดี

^{๔๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕ วรรคสี่ การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้



ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามอัตราที่กำหนด และในการมีคำพิพากษา ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดีได้^{๔๓} อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ก็สามารถยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้น พร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์หรือในภายหลังก็ได้ และหากศาลเห็นว่ามิเหตุ

^{๔๓} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๗๒ วรรคหก ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

ตามคำขอ ศาลอาจอนุญาตให้ดำเนินคดีไปโดยยกเว้น
ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้^{๔๔}

^{๔๔} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีที่ต้องเสีย
ค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ หากคู่กรณีใดยื่นคำขอ
ต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล
หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับ
ความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะ
รับฟ้องไว้พิจารณาหรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร
ที่จะอุทธรณ์ได้แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามีเหตุ
ตามคำขอจริงก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้น
ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้น
ค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔๑/๑ ถ้าคู่กรณีใดอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะ
เสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้น
ค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความสะดวกเกินสมควร เมื่อศาล
ได้ไต่สวนแล้วเป็นที่เชื่อได้ว่า คู่กรณีนั้นไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสีย
ค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้น
ค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความสะดวกเกินสมควรก็ให้ศาลอนุญาต
ให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ แต่การขอ
(มีต่อหน้าถัดไป)



**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับเงื่อนไขค่าธรรมเนียมศาล**

● ยกเว้นค่าธรรมเนียมบางส่วน : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๖/๒๕๕๒ ตามมาตรา ๔๕/๑ วรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อ ๔๑/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลจะอนุญาตให้คู่กรณีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ เมื่อศาลเชื่อได้ว่าคู่กรณีที่ยื่นคำขอไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะของผู้ยื่นคำขอนั้น ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีประสบปัญหาทางการเงิน และทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ ซึ่งนอกจากที่ดินที่เป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทในคดีนี้แล้ว ยังมีที่ดินอีกจำนวนเจ็ดแปลง แต่ก็ติดภาระจำนอง ซึ่งธนาคาร ก. เจ้าหนี้ได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดียึดที่ดินไว้ โดยที่ดินมีราคาประเมิน ๑๑,๐๙๖,๐๐๐ บาท

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๔)

เช่นว่านี้ ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นที่พอใจศาลด้วยว่าคดีของผู้ขอมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี

และต่อมาธนาคาร ก. ได้ออมนั้นให้แก่บริษัท ส. และแม่บริษัทดังกล่าวจะให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ทั้งหมดเพียง ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และที่ดินยังเหลือมูลค่าอีก ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท ก็ตาม แต่ก็ยังไม่แน่ว่าสามารถขายที่ดินแปลงดังกล่าวแล้วนำเงินที่เหลือมาชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้หรือไม่ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีและภรรยาประกอบอาชีพเพียงการผลิตไม้คิ่วเล่นกีฬาบิลเลียดขายและยังมีบุตรอีก ๖ คน อยู่ระหว่างการศึกษา จึงมีภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร กรณีจึงเห็นว่าการให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลเต็มจำนวนย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดียังมีรายได้จากการให้เช่าที่ดินในอัตราเดือนละ ๘๘,๐๐๐ บาท เมื่อหักค่าใช้จ่ายที่เป็นในครอบครัวแล้ว ก็น่าจะมีเงินเหลือเก็บสะสมไว้พอที่จะนำมาชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ จึงอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลครั้งหนึ่งของจำนวนเงินที่ต้องชำระ

● ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเพียงเท่าที่เห็นว่าน่าจะได้รับความเสียหาย : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๔/๒๕๕๒ ศาลปกครองชั้นต้นสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วน เห็นว่า ในระหว่างผู้ฟ้องคดีถูกออกจากราชการมีรายได้เพียงเดือนละ ๒,๐๐๐ ถึง ๓,๐๐๐ บาท แต่เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายและหนี้สิน ที่มีอยู่ถึง ๒,๒๖๗,๐๗๐.๕๓ บาท



แม้จะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญจากราชการอีกเดือนละ ๑๒,๐๘๖.๙๐ บาท แต่ก็มีเหตุที่ยังไม่อาจเบิกเงินได้ ประกอบกับ ทรัพย์สินที่เป็นที่ดินราคาประเมิน ๙๕๔,๐๐๐ บาท ก็เป็น สินสมรสและติดภาระจำนอง กรณีจึงถือได้ว่าโดยสถานะ ของผู้ฟ้องคดีถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรตามมาตรา ๔๕/๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๔๑/๑ แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษ กักขังมีกำหนดเพียง ๓ วัน แล้วอ้างว่าได้รับความเสียหาย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เป็นการเรียกร้อง ค่าเสียหายที่เกินจริง จึงสมควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินคดี โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล เพียงเท่าที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดี น่าจะได้รับความเสียหาย แต่ไม่เกินความเสียหายที่แท้จริง หากจะมีความเสียหายเกิดขึ้น

๖. เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล

๑) การฟ้องซ้ำ^{๔๕} ได้แก่ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ชี้อาผิดถึงที่สุดแล้ว กฎหมายห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันนำคดี

^{๔๕} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘) (มีต่อหน้าถัดไป)

เดียวกันที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องกันอีก
ในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

๒) การฟ้องซ้อน^{๔๖} ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคดี
ต่อศาลปกครองแล้ว และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณา
ของศาล ต่อมาผู้ฟ้องคดีเดียวกันได้ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้น
ต่อศาลปกครองอีก กรณีนี้ศาลจะไม่รับคำฟ้องที่ยื่นมาภายหลัง
เพราะเป็นฟ้องซ้อน

๓) การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ^{๔๗} ได้แก่ กรณีที่
ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๕)

ข้อ ๙๗ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว
ห้ามมิให้ผู้กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัย
เหตุอย่างเดียวกัน

^{๔๖} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม
โดยระเบียบฯ ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘)

ข้อ ๓๖ นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้น
อยู่ในระหว่างการพิจารณา และผลแห่งการนี้

(๑) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาล
เดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก และ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๗} ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม
โดยระเบียบฯ ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘) (มีต่อหน้าถัดไป)



แห่งคดีแล้ว กฎหมายห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นอีก เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด

**ตัวอย่างคำพิพากษา/คำสั่ง และคำวินิจฉัย
เกี่ยวกับเงื่อนไขข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล**

● **เปลี่ยนแปลงคำขอ แต่ข้อพิพาทประเด็นเดียวกัน (ฟ้องซ้ำ) :** คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๓/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (กรมป่าไม้) โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอและให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนถือว่าคดีเป็นอันถึงที่สุดแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๗)

ข้อ ๘๖ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้นิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของอธิบดีกรมป่าไม้ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดทำไม้ป่าขายเลน เห็นว่าเมื่อคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งและคดีถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะนำมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีก่อนมาฟ้องในคดีนี้ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเรื่องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันกับคดีก่อนที่ถึงที่สุดไปแล้วหาได้ไม่ และแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงคำขอ แต่ก็ยังเป็นข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีเดียวกัน ซึ่งประเด็นดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยคดีถึงที่สุดไปแล้ว กรณีเป็นคดีที่ได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

● คำฟ้องเรื่องเดียวกัน คู่กรณีเดียวกัน ประเด็นเดียวกัน ศาลวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุเดียวกัน (ฟ้องซ้ำ) : คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) และกระทรวงมหาดไทย เป็นคดีต่อศาลปกครอง กรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมิชอบ และเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีขาดรายได้จากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว และจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือเกียรติคุณหรือทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง



ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกครั้ง โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายข้างต้น ซึ่งเป็นคำฟ้องเรื่องเดียวกัน ระหว่างคู่กรณีเดียวกัน ในประเด็นเดียวกัน และศาลจะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน กรณีจึงเป็นการฟ้องซ้ำซึ่งต้องห้ามมิให้ฟ้องตามข้อ ๙๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

● ศาลเคยเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณี และในระหว่างพิจารณาได้ฟ้องอีกในเหตุเดียวกัน (ฟ้องซ้อน): คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๑๐/๒๕๕๑ ก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง นาย บ. ในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาลต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลได้เรียกให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด โดยกำหนดให้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาขณะคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขโดยกล่าวอ้างในทำนองเดียวกับในคดีก่อนว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงกับสายงานและน้อยกว่าศักยภาพ เป็นผลให้ถูกประเมินตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพพระบราชการ

(มาตรการที่ ๓) ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นจิตเภท ไม่สามารถรับผิดชอบงานได้ โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึง ปลัดกระทรวงสาธารณสุขขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายดังกล่าว กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ และเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีก่อน ในเรื่องเดียวกัน เนื่องจากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอยู่ในฐานะ หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิด ที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีในทำนองเดียวกับ คดีก่อนมาฟ้องต่อศาลอีก โดยอ้างสิทธิตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการไม่ถูกต้องและเป็นกรณีต้องห้าม ตามนัยข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓



บทสรุป

● ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง

(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๕๐ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่อ. ๖๖/๒๕๕๒)

● การฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๕ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ฉะนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัด ของเจ้าหน้าที่นั้น โดยตรง ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่จะถูกฟ้องคดีเนื่องจาก เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องเป็นหน่วยงาน ของรัฐที่เข้าลักษณะดังนี้

๑) เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม

๒) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ และ

๓) มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบ ในค่าเสียหายได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑/๒๕๔๘)

● การฟ้องในฐานะเจ้าของทรัพย์สินติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืน ตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายไม่ได้ กำหนดอายุความฟ้องร้องไว้ ไม่อาจนำกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับได้

บรรณานุกรม

อำพน เจริญชีวินทร์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๖)

ศักดิ์ สอนองชาติ, คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๕๔)

สุขุม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๕๓)

สำนักงานศาลปกครอง, แนวทางสำหรับวิทยากรความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, (๒๕๕๗)

มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน ๒๕๕๒)

ที่ปรึกษา

นายสุชาติ เวโรจน์
นายไกรรัช เงยวิจิตร

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายยงยุทธ อนุกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปรานี สุขศรี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตติพร ปานไหม	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวดวงแก้ว เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวนันทรัตน์ ปัญญา	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล