

## บทที่ 3

### การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด และการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจ

ในบทที่ผ่านมาได้กล่าวถึงหลักการ (Principle) และทฤษฎี (Theory) ทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองไปบ้างแล้ว ในบทนี้จึงขออธิบายถึงความ เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีทั้งในแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐและไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ อธิบายถึงวิธีการและขั้นตอนในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด รวมถึงขั้นตอนในการฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิเคราะห์ปัญหาที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป

#### 3.1 ความหมายและขอบเขตของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐผู้จัดทำบริการสาธารณะรูปแบบหนึ่ง<sup>1</sup> โดยเป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จึงอาจถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรบริการสาธารณะพิเศษเพิ่มเติมจากองค์กรบริการสาธารณะในรูปแบบของระบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งบริการสาธารณะในรูปแบบของระบบราชการจะมีความไม่คล่องตัวและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน<sup>2</sup>

##### 3.1.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ว่า รัฐวิสาหกิจหมายถึงกิจการที่รัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นข้างมาก องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงาน

<sup>1</sup> ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส รัฐวิสาหกิจถือเป็นการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) ที่มีความสำคัญในระบบการบริการสาธารณะเป็นอย่างมาก

<sup>2</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2561). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 17-18.

ธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

นอกจากนี้ หากพิจารณาความหมาย (Meaning) ของคำว่า รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่ปรากฏโดยทั่วไปในกฎหมายแล้วอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี<sup>3</sup> กล่าวคือ ความหมายที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และความหมายที่ปรากฏตามกฎหมายอื่น

ความหมายที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นความหมายที่มีการนำไปใช้อ้างอิงมากที่สุด โดยเป็นการให้ความหมายที่เน้นถึงการลงทุนขององค์กรรัฐบาลหรือส่วนราชการที่หากมีการลงทุนเกินกว่าร้อยละ 50 แล้ว กิจการดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ กิจการที่ถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายนี้ ได้แก่

- 1) องค์กรของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- 2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- 3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ/หรือ 2)

มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 3) และ/หรือ 1) และ/หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 4) และ/หรือ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ<sup>4</sup>

ส่วนความหมายของรัฐวิสาหกิจที่ปรากฏตามกฎหมายอื่น ได้แก่

ความหมายที่ปรากฏตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายนี้ ได้แก่

(1) องค์กรของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึง องค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

<sup>3</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 250.

<sup>4</sup> ธนวัฒน์ ไชยราช. (2557). *ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 10.

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบหรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม<sup>5</sup>

ความหมายที่ปรากฏตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยกำหนดให้การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายนี้ได้แก่

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ (Public Ownership)

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) และ/หรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ<sup>6</sup>

ความหมายที่ปรากฏตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้การดำเนินกิจการดังต่อไปนี้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายนี้ได้แก่

(1) องค์กรของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ<sup>7</sup>

ทั้งนี้ การให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวเป็นการให้ความหมายที่คล้ายคลึงกัน (Analogy) และเมื่อพิจารณาจากความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติความหมายไว้อย่างกว้างครอบคลุมกิจการต่าง ๆ ที่รัฐลงทุนเกินกว่าร้อยละ 50 หรือกิจการต่าง ๆ ที่รัฐเป็นเจ้าของเพื่อจัดการในการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน ส่วนการให้ความหมายตามกฎหมายอื่น ๆ อีก 3 ฉบับ

<sup>5</sup> ธนวัฒน์ ไชยราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 11.

<sup>6</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 251-252.

<sup>7</sup> ธนวัฒน์ ไชยราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 11.

ดังกล่าว ก็เป็นการให้ความหมายที่แคบลงมาซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ (Intention) ของกฎหมายแต่ ละฉบับด้วย<sup>8</sup> กรณีจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจก็คือกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีส่วนร่วมเป็น ผู้ร่วมลงทุนในกิจการดังกล่าวในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 50 นั่นเอง

### 3.1.2 ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจ

ภายหลังเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939 – ค.ศ. 1945) สิ้นสุดลงแล้ว แนวคิดทางด้าน สังคมนิยม (Socialist) ได้เข้ามามีอิทธิพลมากขึ้น เนื่องจากความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ จากภาวะสงครามที่มีระยะเวลายาวนานถึง 6 ปี ทำให้ทั่วโลกขาดแคลนอาหารและก่อให้เกิด ปัญหาหนี้สาธารณะ (Public Debt) แนวคิดดังกล่าวสนับสนุนให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการ แก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดระเบียบทางด้านเศรษฐกิจ ส่งผลให้ หลายประเทศมีการ โอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ เช่น มีการ โอนกิจการเหมืองถ่านหิน ไฟฟ้า ของเอกชนในประเทศฝรั่งเศสมาเป็นของรัฐ มีการ โอนกิจการอุตสาหกรรมถ่านหิน การขนส่งทาง บกและอุตสาหกรรมเหล็กกล้าของเอกชนในสหราชอาณาจักรมาเป็นของรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ ในการ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศต่าง ๆ จะมีวิธีการในการจัดตั้งที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งมีทั้งเป็นการ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรืออาจเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหารเองก็ได้ และโดยทั่วไปแล้ว จะมีเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal Instrument) ในการให้อำนาจและกำหนดภาระหน้าที่ของ รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไว้ กล่าวคือ ในบางกรณีหากเป็นกรณีที่รัฐวิสาหกิจตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ อำนาจหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็จะถูกกำหนดขึ้นไว้ในกฎหมายเฉพาะนั้น แต่หากไม่มี กฎหมายเฉพาะ ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ก็จะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายทั่วไป เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ<sup>9</sup>

สำหรับในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยเริ่มมีรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชโดยเป็นรัฐวิสาหกิจทางด้านอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรม เครื่องปั้นดินเผาที่มีการนำช่างปั้นดินเผาจากประเทศจีนเข้ามาดำเนินการด้านอุตสาหกรรม ในประเทศไทยและมีการดำเนินการทางด้านรัฐวิสาหกิจให้เห็นมาโดยตลอด จนกระทั่งภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 (ประมาณ พ.ศ. 2475 – พ.ศ.2482) ในช่วงนั้น คณะ ราษฎรได้กำหนดหลักการบริหารประเทศเป็น 6 ประการ<sup>10</sup> ได้แก่

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 252-253.

<sup>9</sup> เอกวิทย์ มณีธร. (2551). *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย*. กรุงเทพฯ: เวิลด์เทรด ประเทศไทย. หน้า 192-193.

<sup>10</sup> ประกาศแถลงการณ์ของคณะราษฎรฉบับที่ 1 ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

- 1) จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง การศาล และเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
- 2) จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด
- 3) ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
- 4) จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิมากกว่าเช่นที่เป็นอยู่)
- 5) จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
- 6) จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

หลักดังกล่าวทำให้รัฐบาล (Government) ตระหนักถึงการปรับปรุงทางด้านเศรษฐกิจ และเห็นว่าควรมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในหลายสาขาขึ้นอีก เช่น การผูกขาดการผลิตสุรา ยาสูบ จัดตั้งบริษัทไทยนิคม เป็นต้น ต่อมา เมื่อ พ.ศ. 2496 รัฐบาลภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เห็นถึงปัญหาความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Legal Person) และในเวลาต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ขึ้น โดยเป็นการกำหนดนิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจขึ้นใช้เป็นครั้งแรก<sup>11</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการมีข้อบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการซึ่งมีความล่าช้า และไม่คล่องตัวนั่นเอง<sup>12</sup>

### 3.1.3 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

หากจะกล่าวถึงการแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยแล้วอาจกล่าวได้ว่าสามารถจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจได้หลายแบบ เช่น การจำแนกประเภทตามวิธีการจัดตั้ง และทุนที่ใช้ในการดำเนินงาน การจำแนกประเภทตามหน่วยงานราชการที่มีรัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ การจำแนกประเภทตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ การจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามความเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น แต่กรณีนี้จะขอกกล่าวถึงเพียงการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามความเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยอาจจำแนกประเภทตามความ

<sup>11</sup> เอกวิทย์ มณีธร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9. หน้า 198.

<sup>12</sup> สุรพล นิติไกรพจน์. (2532). วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย. *วารสารนิติศาสตร์*, 19(1). หน้า 99.

เป็นหน่วยงานของรัฐได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ

1) รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานของรัฐถือเป็นองค์กรฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) ในทางกิจการ<sup>13</sup> โดยมีความเป็นอิสระ (Autonome) ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งรัฐส่วนกลางจะมีเพียงอำนาจในการกำกับดูแล (Tutelle) การปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น และเนื่องจากมาตรา 3<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐไว้ตามวิธีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เช่นเดียวกับมาตรา 4<sup>15</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจ

<sup>13</sup> การกระจายอำนาจทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวจะมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐส่วนกลาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองนั้น ๆ ทั้งนี้ รัฐส่วนกลางจะมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในกรอบของกฎหมายแต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมการใช้ดุลพินิจขององค์กรดังกล่าวแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ส่วนการกระจายอำนาจทางกิจการ เป็นกรณีที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรที่ตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อให้การบริการสาธารณะเป็นไปโดยคล่องตัว ซึ่งองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการยังแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน. อ้างถึงใน สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์บุญนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 16-17.

<sup>14</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

๑๓๑

๑๓๑

<sup>15</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 การท่าเรือแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐ ส่วนใหญ่จะเป็นการตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการที่สำคัญ โดยมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจและสิทธิพิเศษเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวจัดทำบริการสาธารณะลุล่วงไปได้<sup>16</sup> นอกจากนี้ กฎหมายยังให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีอำนาจพิเศษเช่นเดียวกับฝ่ายปกครอง (Administration) ด้วย เช่น ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎบางประเภท เป็นต้น<sup>17</sup>

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) ซึ่งจะเป็นการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดไว้ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ใช้เงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ส่วนใหญ่จะใช้คำขึ้นต้นว่า องค์การ เช่น องค์การตลาดซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 เป็นต้น และแม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ก็ไม่ได้มีกฎหมายให้อำนาจพิเศษไว้เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติแต่อย่างใด<sup>18</sup>

อนึ่ง แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยไม่ได้มีการระบุเพิ่มเติมในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย

<sup>16</sup> สันยุวรรค์ กองทรัพย์. (2543). *ปัญหาว่าด้วยวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 30.

<sup>17</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์. (2555). *คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 50.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

พระราชบัญญัติว่าให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ ได้มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกันว่า รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชกำหนดถือเป็นหน่วยงานของรัฐ (State Agency) ตามนิยามของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติด้วย เช่น บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินมีกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดจึงเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>19</sup> ส่วนองค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงินเป็นองค์กรของรัฐที่มีทุนทั้งหมดเป็นของรัฐจึงเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 และมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>20</sup>

## 2) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐวิสาหกิจที่จะเป็นหน่วยงานของรัฐนั้น จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น และโดยที่หากแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่จัดตั้งแล้วอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรี และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยกฎหมายเอกชน (Private Law) ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรี และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยกฎหมายเอกชน<sup>21</sup>

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 4/2548 วินิจฉัยว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินจึงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐบาลเป็นเจ้าของอันมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>20</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกเรื่องเสร็จที่ 28/2541 เรื่อง สถานภาพขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน มีความเห็นว่า องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ จึงมีผลให้ ปรส. เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>21</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์ บุญนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 22.



รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Resolution) รัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยทุนหมุนเวียนตามกฎหมายเงินคงคลัง เพื่อเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐ โดยให้ทุนของรัฐในการดำเนินงาน ซึ่งจะมีกฎระเบียบในการบริหารงานภายในของตน และโดยที่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินงานต่าง ๆ จึงอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานต้นสังกัดด้วย เช่น โรงงานยาสูบ เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง มีระเบียบบริหารงาน โรงงานยาสูบ พ.ศ. 2516 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารงาน โรงพิมพ์ตำรวจ เป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ กรมตำรวจ พ.ศ. 2508 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารงาน เป็นต้น<sup>22</sup>

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชน จำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีทั้งกรณีที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด เช่น บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท อุรุกรุงเทพ จำกัด เป็นต้น และกรณีที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่า 50% แต่ไม่ถึง 100% เช่น บริษัท สห โรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท ขนส่ง จำกัด เป็นต้น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นการจัดตั้งขึ้นเช่นเดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด (Company Limited) ซึ่งต้องมีการจดทะเบียน (Register) บริษัทจำกัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นไปตามกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ ก็เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจประเภทดังกล่าว

รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะมีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 และมีพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อการดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่รัฐวิสาหกิจประเภทนี้<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม โดยที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550<sup>24</sup> ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารที่มีใช้ส่วนราชการไว้ 4 ประเภท ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ ซึ่งในส่วนของรัฐวิสาหกิจได้มีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย เช่น โรงพิมพ์ตำรวจ บริษัท อุรุกรุงเทพ จำกัด โรงงานยาสูบ ธนาคารกรุงไทย จำกัด

<sup>22</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). *คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 26.

<sup>23</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 262.

<sup>24</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐ

(มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น โดยในการจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ใช้หลักเกณฑ์การจำแนกตามความสัมพันธ์กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็น กรณีที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กรณีที่รัฐมีทุนเกินกว่าครึ่ง กรณีที่รัฐมีอำนาจในการบริหารงาน เช่น มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหารระดับสูง กรณีที่การลงทุนต้องได้รับความเห็นชอบ (Consent) จากรัฐและต้องส่งคืนรายได้ให้แก่รัฐ รวมถึงบุคลากรของรัฐวิสาหกิจนั้นต้องมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งเห็นได้ว่า ความเป็นหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 บางกรณีมีทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกชนซึ่งไม่ได้อยู่ในนิยามความเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไร

### 3.1.4 บุคลากรของรัฐวิสาหกิจ

โดยเหตุที่รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยการบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม จึงจำเป็นต้องมีบุคลากร (Personnel) ในการช่วยจัดทำบริการสาธารณะในด้านดังกล่าว โดยสามารถจำแนกประเภทของบุคลากรรัฐวิสาหกิจได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

#### 1) กรรมการรัฐวิสาหกิจ (Director)

กรรมการรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีกรรมการได้ไม่เกินแห่งละ 11 คน ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องมีเกินกว่า 11 คน ก็จะมีกรรมการรัฐวิสาหกิจได้ไม่เกิน 15 คน โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ด้วย

สำหรับคุณสมบัติของกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5<sup>25</sup> แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ

<sup>25</sup> มาตรา 5 กรรมการของรัฐวิสาหกิจนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ
- (4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ด้วย ส่วนการพ้นจากตำแหน่งนั้น นอกจากกรรมการรัฐวิสาหกิจจะพ้นจากตำแหน่งตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจตาย ลาออก หรือขาดคุณสมบัติ (Incapacity) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 รวมถึงพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 3 ปี กรณีที่กรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นมีใช้กรรมการโดยตำแหน่งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาด้วย

อนึ่ง กรรมการรัฐวิสาหกิจจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจเกินกว่า 3 แห่งได้ กรณีนี้รวมถึงการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือการได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งไม่รวมถึงการเป็นกรรมการโดยตำแหน่งที่ได้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนแต่อย่างใด ทั้งนี้ กรรมการรัฐวิสาหกิจ คือ ผู้ปฏิบัติงานอื่นที่มีใช้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง แต่เป็นการปฏิบัติงานในฐานะกรรมการ จึงมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” (officer) ตามความนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย<sup>26</sup>

(5/1) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5/2) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(5/3) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(7/1) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่

(8) ไม่เป็นผู้ถือหุ้นของรัฐวิสาหกิจนั้นหรือผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นถือหุ้นอยู่

(9) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น

(10) ไม่เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหาร โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น

<sup>26</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 896/2542 เรื่อง แนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ข้อหาหรือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) มีความเห็นว่า กรรมการในคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

## 2) ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ (Executive)

ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกของตำแหน่งแตกต่างกันไป เช่น ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ สำหรับคุณสมบัติของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี<sup>27</sup> แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ด้วย โดยในการจ้าง (Employment) และแต่งตั้ง (Appointment) ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้น กรรมการรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการแต่งตั้งกรรมการสรรหาขึ้นจำนวน 5 คน เพื่อทำการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์เหมาะสม โดยมีคุณสมบัติและไม่มี

<sup>27</sup> มาตรา 8 ตรี ผู้บริหารนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีสัญชาติไทย

(1/1) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(2) สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้น ได้เต็มเวลา

(3) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(5) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นโทษ หรือพ้นระยะเวลาการรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ แล้วแต่กรณี เกินห้าปี

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(7) ไม่เป็นผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจอื่น หรือกิจการอื่นที่แสวงหากำไร

(8) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(9) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(10) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(11) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่

(12) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวัน ได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการ หรือกรรมการ ในนิติบุคคลดังกล่าว โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น

ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เพื่อทำการจ้างโดยประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจต่อไป ซึ่งในการจ้างแต่ละคราวจะมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี โดยพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 กำหนดให้การจ้างผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน<sup>28</sup> อนึ่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตาย หรือลาออก หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 หรือขาดการประชุมคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเกิน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุอันควร หรือสัญญาจ้างสิ้นสุด หรือถูกเลิกจ้างด้วย

เนื่องจากก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะมีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ทำให้สถานะ

<sup>28</sup> มาตรา 8 จัตวา ในการจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ให้คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งมีจำนวนห้าคน ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี (1) (3) (4) (5) (6) (11) และ (12)

ให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 ตรี (1) (3) (4) (5) (6) (9) (10) (11) และ (12) ไม่เป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น เว้นแต่ เป็นผู้บริหารซึ่งเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และมีอายุไม่เกินห้าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันขึ้นไบสมัคร

เมื่อได้ผู้ที่มีความเหมาะสมแล้ว ให้เสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้นต่อไป โดยอาจเสนอชื่อผู้มีความเหมาะสมมากกว่าหนึ่งชื่อก็ได้ ทั้งนี้ การจ้างและแต่งตั้งผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้บริหารเดิมพ้นจากตำแหน่ง

การจ้างผู้บริหาร ให้มีระยะเวลาคราวละไม่เกินสี่ปีนับแต่วันที่สัญญาจ้างมีผลใช้บังคับ

ในการทำสัญญาจ้าง ให้ประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในกรณีที่ไม่มีประธานกรรมการรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง และให้การจ้างตามสัญญาดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(State) ของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจเปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจกลายเป็นการจ้างผู้บริหารตามสัญญาจ้างแรงงาน (Labour Contract) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการจ้างเอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง<sup>29</sup>

### 3) พนักงานรัฐวิสาหกิจ (Employee)

พนักงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ที่ปรึกษาคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ เลขานุการรัฐวิสาหกิจ ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ รวมถึงบุคคลที่มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่คล้ายกันด้วย โดยพนักงานรัฐวิสาหกิจถือเป็นพนักงานของรัฐ จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

นอกจากพนักงานรัฐวิสาหกิจจะต้องมีคุณสมบัติ (Qualification) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9<sup>30</sup> แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ด้วย ซึ่งพนักงานรัฐวิสาหกิจนอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามที่

<sup>29</sup> ธนวัฒน์ ไชยราช. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 27-29.

<sup>30</sup> มาตรา 9 พนักงานของรัฐวิสาหกิจ นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
- (3) สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา
- (4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (5) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นโทษ หรือพ้นระยะเวลาการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ แล้วแต่กรณี เกินห้าปี
  - (5/1) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
  - (5/2) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (6) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ รวมทั้งข้าราชการการเมือง ลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่า พนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสภากรุงเทพมหานครและผู้บริหารท้องถิ่น
- (7) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- (8) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่

กำหนดไว้ในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แล้ว ยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นตาย (death) หรือลาออก (resignation) หรือขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และหากเป็นการพ้นจากตำแหน่งเมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว จะพ้นจากตำแหน่งต่อเมื่อสิ้นปีงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณในปีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ด้วยตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

### 3.2 การเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐในบางครั้งก็อาจเกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าความเสียหายดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่อบุคคลภายนอกหรือเกิดขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐก็ย่อมต้องมีผู้รับผิดชอบในความเสียหาย (Damage) ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่เจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นผู้แทนของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งหากกระทำการใด ๆ ไปในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

#### 3.2.1 การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

หน่วยงานของรัฐที่เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ได้ 2 ทาง กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด หรือหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดก็ได้<sup>31</sup> แล้วแต่กรณี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

##### 1) การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่

<sup>31</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 182.

ผู้กระทำละเมิดชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งถือได้ว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครอง (Administrative Procedure) ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>32</sup> การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอน (Process) และวิธีการ (Procedure) ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดี ในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่อยู่ในขณะรับคำสั่งดังกล่าวก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเกษียณอายุราชการ<sup>33</sup> เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดพ้นจากตำแหน่งตามวาระ<sup>34</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายด้วย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ไม่อาจ

<sup>32</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 128/2551 วินิจฉัยว่า คำสั่งของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เดิม) ที่ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เดิม) ซึ่งออกตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เดิม) และกระทรวงการคลัง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>33</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 284/2549 วินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>34</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 331/2546 วินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองชลบุรีไปแล้วก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ยังไม่พ้นจากความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ร่วมกับผู้อื่นกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายยังคงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539



ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดหรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้อีกต่อไป<sup>35</sup>

1.1) ลักษณะของการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

การที่มาตรา 12<sup>36</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย (Injured Person) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดได้ทั้งสองกรณี

อนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัย<sup>37</sup> ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดในทำนองว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่ง

<sup>35</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 579/2551 วินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถึงแก่ความตาย ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>36</sup> มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

<sup>37</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 520/2548 วินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในบังคับของ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีใช้คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง คดีจึงอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลยุติธรรม

และพาณิชย์ตามนัยมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม (Court of Justice) และไม่ใช้คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นการวางหลักไว้ว่า หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองด้วยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ จะต้องเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ซึ่งหากเป็นการกระทำละเมิดที่ไม่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

1.2) สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดและสัดส่วนความรับผิด

สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดอาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิด และสิทธิไต่เบียด (Right of Recourse) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายไปแล้ว โดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 8<sup>38</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้กับสิทธิเรียกร้อง (Claim) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรงด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทั้งสองกรณีไม่แตกต่างกัน การพิจารณาเรื่องสิทธิเรียกร้องและสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทั้งสองกรณีจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

<sup>38</sup> มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

โดยที่มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เบื้องต้นจึงขออธิบายการกระทำด้วยความจงใจ และการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนี้

สำหรับการกระทำด้วยความจงใจนั้น อาจกล่าวได้ว่า มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีการใช้ถ้อยคำว่า “จงใจ” ส่วนมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีการใช้ถ้อยคำว่า “เจตนา” ซึ่งทั้งคำว่า “จงใจ” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับคำว่า “เจตนา” ในประมวลกฎหมายอาญามีความหมายไม่แตกต่างกัน การกระทำด้วยความจงใจจึงเป็นการกระทำที่ผู้กระทำประสงค์ต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นซึ่งเทียบได้กับเจตนาประสงค์ต่อผล (Dolus Directus) ในประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงการกระทำที่ผู้กระทำสามารถเล็งเห็นได้ว่า น่าจะเกิดความเสียหายขึ้นแม้จะไม่ตั้งใจให้เกิดความเสียหายก็ตาม ซึ่งเทียบได้กับเจตนาย่อมเล็งเห็นผล (Dolus Eventualis) ในประมวลกฎหมายอาญา<sup>39</sup> เช่นกัน

ส่วนการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น อาจกล่าวได้ว่า มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้แต่เพียงคำว่าประมาทเลินเล่อ (Negligence) เท่านั้น ไม่ได้บัญญัติให้การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อต้องถึงระดับประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างใด<sup>40</sup> และ โดยที่การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นการกระทำที่ไม่ใช่การกระทำโดยเจตนา ซึ่งผู้กระทำได้กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังที่วิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้น ควรต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) จึงเป็นการกระทำที่ผู้กระทำได้กระทำไปโดยประมาทขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ผู้กระทำคาดหมายได้ว่าจะเกิดความเสียหายขึ้น หรือหากผู้กระทำใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยย่อมคาดหมายได้ว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นด้วย<sup>41</sup> ทั้งนี้ หากเป็นเพียงการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

นอกจากหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว

<sup>39</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 386-387.

<sup>40</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 76.

<sup>41</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/078 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540 เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.2539

หน่วยงานของรัฐก็ยังคงพิจารณาหักส่วนความรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้ด้วย

1) พิจารณาระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม (Fairness) ในแต่ละกรณี (มาตรา 8 วรรคสอง) ถือเป็นการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในแต่ละกรณี หน่วยงานของรัฐ อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ เช่น เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตโดยมิได้เป็นผู้ร่วมกระทำทุจริต<sup>42</sup> เป็นต้น

2) พิจารณาหักส่วนแห่งความรับผิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม (มาตรา 8 วรรคสาม) เช่น ไม่ได้วางระเบียบในการควบคุมดูแลทรัพย์สินอย่างดีพอ<sup>43</sup> หรือการกำหนดจำนวนคนไม่สัมพันธ์กับงาน<sup>44</sup> เป็นต้น

3) พิจารณาความรับผิดเป็นรายบุคคล โดยไม่นำหลักลูกหนี้ร่วม มาใช้บังคับ (มาตรา 8 วรรคสี่) ซึ่งการกำหนดความเสียหายเป็นรายบุคคลในกรณีนี้ถือเป็นเรื่องความรับผิดชอบเฉพาะตัวบุคคลที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายบุคคล ต่างจากการกำหนดความรับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วม (Joint Debtor) ที่ประสงค์แต่เพียงให้ได้รับการชดใช้ความเสียหายเป็นเงินครบจำนวนเท่านั้น

1.3) กำหนดอายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

<sup>42</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 784/2555 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีส่วนร่วมเป็นผู้กระทำทุจริตกับนางวิจิตรา แต่เป็นการรับผิดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของนางวิจิตราที่ไม่ได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตจึงเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดให้ผู้ฟ้องคดีลงร้อยละ 30 ของความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้อง

<sup>43</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 230/2555 วินิจฉัยว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการที่สำนักงาน จ.ส.ท. ไม่ได้ออกระเบียบในการวางหลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรักษาทรัพย์สิน เห็นควรหักส่วนความรับผิดที่เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานออกร้อยละ 50

<sup>44</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 689/2558 วินิจฉัยว่า ช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุเป็นช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการส่งออก ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเกิดจากการส่งออกปริมาณมากที่ไม่สัมพันธ์กับจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เห็นควรหักส่วนความรับผิดที่เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานออกร้อยละ 50

กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกนั้น ได้มีการกำหนดอายุความ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 9<sup>45</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหน่วยงานของรัฐ (state agency) สามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว

ส่วนกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐนั้น ได้มีการกำหนด อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ในมาตรา 10<sup>46</sup> แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้เหตุละเมิด (Know the Infringement) และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด (รู้ตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน) ซึ่ง หน่วยงานของรัฐ จะต้องรู้ทั้งสองประการ อายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงจะเริ่มนับ<sup>47</sup> การรู้เหตุละเมิดและรู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในกรณีดังกล่าว อาจเป็นการทราบจากรายงาน (Report) หรือข้อเท็จจริง (Facts) ตามการสอบสวน

<sup>45</sup> มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่ง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

<sup>46</sup> มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความ สองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่ หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง

<sup>47</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1358/2508 วินิจฉัยว่า การนับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความรับผิด ทางละเมิดจะเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้กระทำละเมิด โดยต้องรู้ครบถ้วนทั้งสอง ประการ

ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดก็ได้<sup>48</sup> นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งในเบื้องต้นหน่วยงานของรัฐอาจมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบ แต่ต่อมากระทรวงการคลังมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็จะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอายุความ (Prescription) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถือเป็นกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อความในมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เป็นกฎหมายทั่วไปแต่เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น โดยไม่ได้มีผลเป็นการขัดหรือแย้งกับข้อความในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายขาดอายุความเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแต่อย่างใด หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ โดยต้องออกคำสั่งภายในกำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดด้วย<sup>49</sup>

<sup>48</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 434/2544 มีความเห็นว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้เหตุละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้สองทาง คือ ทราบจากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือทราบจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

<sup>49</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 585/2557 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายพิเศษ มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เป็นกฎหมายทั่วไป เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หาได้มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด โดยปริยายแต่อย่างใดไม่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า

## 2) การฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดได้ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในทางส่วนตัว ซึ่งในส่วนของกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เดิมศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (Administrative Corrective Measures) โดยการยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมาฟ้องคดี (Prosecute) ต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด และหากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับของศาล<sup>50</sup>

ปัจจุบันนอกจากหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนแล้ว หน่วยงานของรัฐยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 2.1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในการปฏิบัติหน้าที่

เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

<sup>50</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 วินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด อาศัยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับของศาล หากหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลย่อมมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ผู้เสียหาย

(faute de service) และกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในทางส่วนตัว (faute personnelle) ซึ่งได้กล่าวไปในแล้วว่า หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในทางส่วนตัวแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้เพียงกรณีเดียว คือ การฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น<sup>51</sup> ในที่นี้จึงขออธิบายเพียงกรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด ซึ่งมีได้ 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

โดยที่มาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์ (Objective) ในการให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดในผลของความเสียหายอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นการมุ่งบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กรณีจึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดว่า ขณะที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวจะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่ หรือพ้นจากตำแหน่ง (Retirement) ไปก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินหรือไม่ก็ตาม อันเป็นการแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในอนาคต<sup>52</sup>

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ได้ถึงแก่ความตายไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดนั้น ย่อมเป็นกรณีที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในวันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงิน หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งถึงแก่ความตายไปแล้วหรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ จึงย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลดังกล่าวได้เช่นกัน หน่วยงานของรัฐจึงใช้สิทธิเรียกร้อง (Distress) ได้เพียงกรณีเดียว คือ การฟ้องคดีต่อศาล

<sup>51</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 176.

<sup>52</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 184-185.



ปกครองหรือศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจเพื่อเรียกให้ทายาท (Heir) ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน<sup>53</sup>

2) หน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

เนื่องจากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่ง ซึ่งหากถึงกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>54</sup>

ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจดังกล่าวในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้ครบถ้วนได้ ซึ่งถือว่าหน่วยงานของรัฐสามารถแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งบังคับแต่อย่างใด ต่อมา ได้ปรากฏข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวมีข้อขัดข้องหลายประการ ศาลปกครองสูงสุด (The Supreme Administrative Court) จึงได้วางหลักในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นเพียงมาตรการ (Measures) เพื่อให้ได้รับการชำระเงินครบถ้วนเท่านั้น หากหน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าว ย่อมไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด<sup>55</sup> ซึ่งการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป

<sup>53</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 วินิจฉัยว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายไปก่อนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ

<sup>54</sup> หลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้รับการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งในส่วนของการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวส่งผลต่อการฟ้องคดีในช่วงเวลานั้นด้วย เนื่องจากมีบทเฉพาะกาลกำหนดเวลาเริ่มใช้กฎหมายดังกล่าว

<sup>55</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 128/2554 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ ก. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว แต่ ก. ไม่ชำระเงิน และปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมาว่า ก. ถึงแก่ความตาย ซึ่งผู้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ออกมาใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2562<sup>56</sup> ซึ่งมาตรา 63/2 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ มาตรา 63/15 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น และวรรคสี่ บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าศาลจังหวัด ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี หรือศาลแพ่งอื่น ๆ ในกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือที่ทรัพย์สินถูกบังคับทางปกครองนั้นตั้งอยู่ในเขตศาล เป็นศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แล้ว และหากต่อมากำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นที่สุด หน่วยงานของรัฐที่เสียหายซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองตามนัยมาตรา 63/2 หรือหากมีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็อาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีภูมิลำเนาเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวที่เป็นที่สุดได้ ตามนัยมาตรา 63/15 ทั้งนี้ เพื่อให้กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้ ซึ่งเห็นได้ว่า การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานของรัฐกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องมีคำ

---

ฟ้องคดีได้แจ้งให้ทายาทของ ก. ชำระเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว แต่ทายาทของ ก. ไม่ชำระเงิน จึงถือได้ว่าเป็นกรณี que ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลหรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด

<sup>56</sup> การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ โดยเฉพาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งไม่มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติและระยะเวลาในการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครองด้วย

บังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หน่วยงานของรัฐจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นการวางหลักในการพิจารณาตามแนวเดิม<sup>57</sup>

## 2.2) กำหนดอายุความการฟ้องคดี

ดังที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นแล้วว่า หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องคดีต่อศาลได้ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในการปฏิบัติหน้าที่และกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในทางส่วนตัว ซึ่งมีกำหนดอายุความแตกต่างกัน<sup>58</sup> ดังนี้

1) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไปในทางส่วนตัว หน่วยงานของรัฐย่อมใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย (Damages) ได้ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ภายในกำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็น (Opinion) ของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิด แต่ทั้งนี้ การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลดังกล่าวก็ต้องไม่เกินกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448<sup>59</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย หรือตามอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าอายุความตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>60</sup>

2) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดกระทำละเมิดไปในการปฏิบัติหน้าที่ อายุความการใช้สิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

<sup>57</sup> เฉพาะมาตรา 63/15 มาตรา 63/16 มาตรา 63/17 มาตรา 63/18 และมาตรา 63/19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>58</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. 186-189.

<sup>59</sup> มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกชดใช้ค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ไชร์ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

<sup>60</sup> พุชาติ อิศวโรจน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 111.

และกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

ในส่วนของกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย (Death) ไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิด นั้น หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อศาลภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวถึงแก่ความตายตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>61</sup> ซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้อง (right of claim) ทางศาลดังกล่าวก็ต้องไม่เกินกำหนดอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ทั้งนี้ อายุความการเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐสามารถเริ่มใช้สิทธิได้ตั้งแต่เมื่อรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและรู้ว่ามีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด อาจกล่าวได้ว่า ขณะเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจยังไม่รู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด จนกว่าหน่วยงานของรัฐจะรู้ครบทั้งสองอย่าง

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (administrative enforcement) กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้น หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเดิมหน่วยงานของรัฐจะมีการใช้มาตรการทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในกรณีที่ภายหลังได้มีหนังสือเตือน (Notice) ให้ชำระเงินแล้วแต่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวไม่ชำระเงิน หากปรากฏข้อเท็จจริงในเวลาต่อมาว่า หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วยการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ หน่วยงานของรัฐก็สามารถฟ้องคดีต่อศาล เพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยถือว่าวันที่หน่วยงานของรัฐมีเหตุขัดข้องไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เป็นวันที่รู้

<sup>61</sup> มาตรา 1754 ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายหรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

๑๗๙

๑๗๙

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

๑๗๙

๑๗๙

หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องคดีภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดให้ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ วันถัดจากวันครบกำหนดให้ชำระค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดถือเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงต้องฟ้องคดีภายใน 2 ปี นับแต่วันดังกล่าว<sup>62</sup>

### 2.3) เขตอำนาจศาลในการฟ้องคดี

หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ 2 ศาล คือ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว<sup>63</sup> ดังนี้

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Administrative Court) จะเป็นการฟ้องคดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ โดยหน้าที่ดังกล่าวมิใช่หน้าที่ตามธรรมดาทั่วไปที่พึงปฏิบัติ กล่าวคือ การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องเป็นการกระทำละเมิดตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ จากคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย

<sup>62</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 191/2561 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือได้ว่าเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ในฐานะเจ้าหน้าที่ ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกับการฟ้องคดีตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้รับแจ้งคำสั่งแล้วย่อมมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อน ไม่นับเข้าในอายุความ และเริ่มนับอายุความใหม่เมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามนัยมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2553 ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2553 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงต้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ 23 เมษายน 2553 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ 22 เมษายน 2553 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนี้เฉย กรณีจึงถือได้ว่าวันดังกล่าวทำให้เหตุแห่งอายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง อายุความการฟ้องคดีในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเริ่มนับใหม่เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2553 และส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เริ่มนับใหม่เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2553 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในวันที่ 24 เมษายน 2555 และภายในวันที่ 23 เมษายน 2555 ตามลำดับ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>63</sup> สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 2. หน้า 185.

กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ส่วนการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (Court of Justice) จะเป็นการฟ้องคดีในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในทางส่วนตัว หรืออาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไปที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ จากคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร<sup>64</sup>

### 3.3 การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

สืบเนื่องจากมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจในการออกคำสั่งเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด และโดยที่คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงต้องปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย อย่างไรก็ตาม คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่เสียหายนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการออกคำสั่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข (Condition) ในการกำหนดสัดส่วน (Proportion) ความรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วย

<sup>64</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์. (2560). *การฟ้องคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: นกัสนการพิมพ์. หน้า 136.

### 3.3.1 ลักษณะของคดีพิพาท (Nature of the dispute) เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้คดีใช้คำวินิจฉัยใหม่ทดแทนความรับผิดทางละเมิด

เมื่อพิจารณามาตรา 9 วรรคหนึ่ง<sup>65</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาท 6 ประเภท กล่าวคือ

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการฟ้องโต้แย้งการออกกฎ คำสั่ง หรือโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

<sup>65</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันเนื่องมาจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

โดยที่การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ในการฟ้องคดีเพื่อให้คำสั่งดังกล่าวไม่มีสภาพหรือไม่มีผลบังคับใช้กับผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีที่มีวัตถุแห่งคดี (Object of the case) เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด<sup>66</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>67</sup> ซึ่งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจกล่าวอ้างได้หลายกรณี เช่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น กระทำโดยไม่สุจริต (dishonest) หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นต้น

**3.3.2 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาท (Right to sue) เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด**

สำหรับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้มีการบัญญัติถึงผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับมาตลอด นอกจากนี้ ยังได้มีการบัญญัติเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองไว้ในมาตรา 42<sup>68</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

<sup>66</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 247.

<sup>67</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 249.

<sup>68</sup> มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือ



พ.ศ. 2542 อีกด้วย เมื่อพิจารณาจากกฎหมาย 2 ฉบับ ดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแบ่งได้ 3 ประเภท<sup>69</sup> คือ

1) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดกรณีที่จะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ (Rights Defender) ตามมาตรา 55<sup>70</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้ โดยเพียงแต่บุคคลดังกล่าวได้รับความกระทบกระเทือนกับสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของตนจากการกระทำ (Action) หรือการงดเว้น (Restrain) การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลได้ ส่วนกรณีของการเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น เป็นกรณีที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองดังกล่าวไม่จำเป็นต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนแต่อย่างใด แต่มูลเหตุในการฟ้องคดีกรณีดังกล่าวจะต้องถึงขนาดมีความใกล้ชิดกับการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรืออาจต้องเกิดผลกระทบในอนาคตอย่างแน่นอน<sup>71</sup>

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าในส่วนของการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความรับผิดชอบตามละเมิด นั้น การพิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน

บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>69</sup> อำนวย เจริญชีวินทร์. (2550). *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 203.

<sup>70</sup> มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

<sup>71</sup> อำนวย เจริญชีวินทร์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 69. หน้า 204-205.

หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ใช้หลักการพิจารณาจาก “ประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง” (Related Benefits) โดยประโยชน์ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็น ประโยชน์โดยตรงและเฉพาะเจาะจงในลักษณะที่ต้องเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนรวมถึง ต้องเป็นประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย การฟ้องคดีในกรณีนี้แสดงให้เห็นว่า ศาลใช้หลัก การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายอย่างกว้าง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความ กระทบกระเทือนหรืออาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ หรือสถานภาพทางกฎหมาย ก็เพียงพอแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องถึงลักษณะต้องมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่าง จาก การฟ้องคดีปกครอง (Administrative Case) ที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิอันเนื่องจากฝ่าย ปกครองกระทำละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือจากความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง เท่านั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีดังกล่าวได้<sup>72</sup>

## 2) ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดีปกครองแทน

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองเป็นการฟ้องคดีที่มีมูลเหตุพิพาทมาจากการกระทำ ของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีฐานะที่เหนือกว่าเอกชน การฟ้องคดีปกครองจึงมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจาก การกระทำของฝ่ายปกครองเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Process of Judgement) ได้โดยง่าย โดยมาตรา 45 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดให้คู่กรณีทั้งฝ่ายที่เป็นเอกชนและฝ่ายที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถฟ้องคดีด้วยตนเอง หรือมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลภายนอกดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ข้อ 20<sup>73</sup> แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ.

<sup>72</sup> สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 338.

<sup>73</sup> ข้อ 20 คู่กรณีในศาลปกครองอาจมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วและมีความรู้ ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนคู่กรณีได้

คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือ ลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้

2544 ได้กำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดีปกครองของคู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชนนั้น จะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว รวมถึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจได้ด้วย ส่วนผู้รับมอบอำนาจ (Attorney) ให้ฟ้องคดีปกครองของคู่กรณีฝ่ายที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น อาจมีการมอบอำนาจ (Mandator) ให้พนักงานอัยการหรือข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในสังกัดของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวดำเนินการแทนก็ได้

### 3) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มาตรา 43<sup>74</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 28 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหรือกระทำการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีสิทธิหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียน (Complaint) แล้ว หากคำร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวจะต้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นกรณีของคำร้องเรียนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อบังคับ หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรณีอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวจะต้องเสนอต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้<sup>75</sup>

#### 3.3.3 การอุทธรณ์ (Appeal) คำสั่งเรียกให้คดีใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิด

สำหรับการอุทธรณ์ หรือการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องให้ฝ่ายปกครองได้มีการแก้ไขเยียวยาโดยการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครอง

<sup>74</sup> มาตรา 43 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีปัญหเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42

<sup>75</sup> อัมพณ เจริญชีวิตินทร์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 69. หน้า 246-249.

ได้มีการทบทวน (Review) หรือแก้ไข (Resolve) การกระทำของตนก่อนมีการฟ้องคดี หลักการดังกล่าวมาจากหลักกฎหมายของต่างประเทศที่เรียกว่า “Exhaustion of Administrative Remedies”<sup>76</sup> ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอย่างหนึ่งในการฟ้องคดีปกครองซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหากการฟ้องคดีปกครองที่เป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในเรื่องใด เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลด้วย แต่หากการฟ้องคดีปกครองที่เป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในเรื่องใด เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายไว้ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์ (Appeal) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้ง ตามนัยมาตรา 44<sup>77</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ (officer) ผู้ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว การยื่นคำอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยหากเป็นการยื่นคำอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้<sup>78</sup> นอกจากนี้ ในการยื่นคำอุทธรณ์

<sup>76</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2561). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 162.

<sup>77</sup> มาตรา 44 ภายใต้อำนาจมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วยการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

<sup>78</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 283/2551 วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทนที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในวันที่ 7 กรกฎาคม 2549 ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในวันที่ 5 กันยายน 2549 (วันครบกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ไปปรับเงินค่าทดแทน) แต่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์โดยส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษในวันที่ 5 กันยายน 2549 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในวันที่ 6 กันยายน 2549 ซึ่งมาตรา 169 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้การแสดงเจตนาที่กระทำต่อบุคคลซึ่งมิได้อยู่เฉพาะหน้า ให้ถือว่ามิผลนับแต่เวลาที่การแสดงเจตนา นั้น ไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา กรณีนี้จึง

ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์แต่ละเรื่องไว้ โดยมาตรา 45<sup>79</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ทุกขั้นตอนให้ต้องแล้วเสร็จภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรอให้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อนหรือรอให้พ้นกำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงจะถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว<sup>80</sup>

---

ต้องถือว่า การแสดงเจตนาของผู้ฟ้องคดีมีผลนับแต่วันที่รัฐมนตรีฯ ได้รับคำอุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>79</sup> มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>80</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 121/2551 วินิจฉัยว่า กรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตผลิตยาแผนปัจจุบันตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงอนุโลมได้ว่าผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ แล้ว และโดยที่พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายหลังเมื่อยื่นคำอุทธรณ์ได้เพียง 8 วัน จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล

### 3.3.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี (Lawsuit Time) เพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นกรฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้จึงเป็นไปตามมาตรา 49<sup>81</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตัวอย่างเช่น ต้นสังกัดของ นาย ก. มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ นาย ก. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด โดยมีความเห็นยืนยันตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่ง นาย ก. ได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2560 จึงถือว่าวันที่ 1 มีนาคม 2560 เป็นวันที่ นาย ก. รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี นาย ก. จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในวันที่ 30 พฤษภาคม 2560

### 3.3.5 เขตอำนาจศาล (Jurisdiction) ในการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด

โดยทั่วไปศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือ ศาลปกครอง อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>82</sup> โดยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว หรือเป็นเรื่องที่มีรัฐธรรมนูญ (Constitution) กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งหาก

<sup>81</sup> มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่ จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง บัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองไว้ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้วอาจกล่าวได้ว่า คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จะต้องมีการพิจารณา 3 ประการ กล่าวคือ 1) คู่กรณีในคดีพิพาทที่ต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 2) ลักษณะของคดีพิพาทจะต้องเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือวงวนการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) เป็นคดีพิพาทตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดจึงเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> ฤทัย หงส์สิริ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 76. หน้า 13-14.